



**Assemblée générale**  
**Conseil économique et social**

Distr.  
GENERALE

A/44/339/Add.6 ✓  
E/1989/119/Add.6  
11 août 1989  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS/ARABE/  
ESPAGNOL/FRANCAIS

ASSEMBLEE GENERALE  
Quarante-quatrième session  
Point 83 f) de l'ordre du jour  
provisoire\*

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL  
Seconde session ordinaire de 1989  
Point 7 f) de l'ordre du jour

DEVELOPPEMENT ET COOPERATION ECONOMIQUE INTERNATIONALE :  
ENVIRONNEMENT

Progrès accomplis dans la réalisation d'un développement durable  
et écologiquement rationnel

Additif

Rapport présenté par le Programme alimentaire mondial

\* A/44/150.

ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE : POLITIQUES ET PROGRAMMES DU PAM  
CONFORMES AUX RESOLUTIONS 42/186 ET 42/187 de l'ASSEMBLEE GENERALE DES  
NATIONS UNIES

INTRODUCTION

1. La satisfaction de nos besoins matériels ne peut exclure le respect des ressources dont nous sommes essentiellement tributaires, à savoir la terre, l'eau et l'air. Si nous ne les respectons pas aujourd'hui, elles risquent de ne plus être en mesure de subvenir aux besoins de nos enfants. Par souci pour les générations futures, il nous faut protéger les ressources existantes et restaurer ou revaloriser celles qui ont été traitées avec négligence dans le passé. Il importe donc de suivre un schéma de "développement écologiquement rationnel".
2. Toutefois, au lieu de protéger ses ressources naturelles, l'humanité les détériore dans la quasi-totalité du globe. Les négociants en bois et les populations en expansion déboisent de vastes superficies, mettant en péril les êtres humains, la faune sauvage et les sols dont la survie dépend de la présence des arbres. Les hommes, désespérément en quête de terres sur lesquelles pratiquer des cultures vivrières, se déplacent sur les versants fragiles des coteaux dépouillant ainsi les sols de leur couvert et provoquant le ravinement. L'excédent de dioxyde de carbone commence à faire monter la température de la terre, ce qui pourrait perturber l'agriculture mondiale et inonder les régions côtières par suite de la fonte de la calotte glaciaire. Les fluorochlorocarbones que dégagent les bombes aérosol et les réfrigérateurs détériorent la couche d'ozone, risquant de modifier les conditions atmosphériques de façon imprévisible. D'autres produits chimiques polluent l'eau que les humains boivent ou utilisent pour leurs cultures vivrières.
3. Conjointement, ces forces menacent un monde caractérisé par une pluviosité irrégulière, des inondations dévastatrices, des sols et des ressources hydriques en cours de dégradation, des forêts de plus en plus clairsemées et une pauvreté croissante. Un développement de ce type n'est certes pas "viable".
4. Ces dernières années, le système des Nations Unies a reconnu l'ampleur de ces périls au cours d'une série de réunions et dans plusieurs documents. En avril 1987, par exemple, la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (Commission Brundtland) a publié son rapport final intitulé "Notre avenir à tous". Par la suite, le Programme des Nations Unies pour l'environnement a mis en circulation son étude "Perspectives en matière d'environnement jusqu'à l'an 2000 et au-delà". En décembre 1987, l'Assemblée générale des Nations Unies a approuvé ces deux documents et a invité tous les organismes des Nations Unies à rechercher des schémas écologiquement rationnels (résolutions 42/186 et 42/187, 11 décembre 1987).
5. Dans sa résolution 42/187, l'Assemblée générale a prié les organismes des Nations Unies d'établir des rapports au cours de 1989 sur les progrès réalisés dans la voie d'un développement durable. En juin 1988, le Programme alimentaire mondial a également été invité par son Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire à préparer un rapport analogue. Le présent document est présenté en réponse à ces requêtes.

## ACTIVITE DU PAM EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

### Objectif des activités du PAM

6. Quelques-uns des efforts les plus visibles du PAM visent à faire face aux situations d'urgence telles qu'inondations, sécheresses ou mauvaises récoltes résultant le plus souvent de schémas de développement non viables. Des coupes excessives d'arbres dans un bassin versant réduisent, par exemple, la capacité de rétention d'eau des terres. Des précipitations peu abondantes assèchent rapidement les sols et donnent lieu à de mauvaises récoltes. Des précipitations copieuses, au contraire, provoquent le ruissellement de l'eau le long des pentes dénudées vers les zones inondables en aval. Dans ces deux situations d'urgence, il peut arriver que le PAM alimente pendant un certain temps des personnes dont les terres dévastées ne peuvent pas assurer la subsistance.

7. Les opérations d'urgence s'attaquent principalement aux symptômes de la non-viabilité. Dans les projets de développement qu'il soutient, le PAM va au-delà et affronte quelques-unes des causes du problème. En mobilisant la main-d'oeuvre à l'aide de projets "vivres contre travail", il veille, entre autres, à la plantation d'arbres, au semis de graminées fourragères, à l'aménagement des flancs de coteaux en terrasses, à la construction de levées de terre et à l'établissement de périmètres d'irrigation. Il vise à accroître la capacité de la terre à fournir à long terme, aux êtres humains et aux animaux, les moyens d'existence les plus indispensables, à savoir des vivres, du bois de chauffe, du fourrage, un abri, de l'eau et des revenus en espèces. En principe, c'est là la bonne voie d'un développement durable.

8. Certaines des activités du PAM associent les opérations d'urgence et de développement. Par exemple, lorsqu'il s'occupe des réfugiés et des personnes déplacées, le PAM tente de prendre en compte à la fois l'urgence initiale (la nécessité d'empêcher que les gens ne meurent de faim) et les problèmes à long terme (la nécessité de garantir un schéma durable de développement aux réfugiés et à leurs hôtes). Pour ne citer qu'un exemple, en Tanzanie l'utilisation de produits alimentaires au service du développement pendant la période 1972-1982 a permis d'installer 100 000 réfugiés dans des communautés aujourd'hui autosuffisantes. Les stratégies mises en oeuvre pour résoudre ce problème figurent de façon plus circonstanciée dans le document WFP/CFA : 27/P/7, "Etude des opérations d'urgence prolongées en faveur des réfugiés et des personnes déplacées".

9. Etant donné l'orientation environnementale du présent rapport, une approche conservatrice a été adoptée selon laquelle seules les activités pouvant favoriser un développement écologiquement rationnel sont prises en compte. Ainsi, les nombreuses activités menées par le PAM dans le domaine de l'éducation et de la santé en ont été exclues. Toutes ces activités devraient rendre les populations plus productives et, en conséquence, favoriser un développement durable. Les liens existants entre ces projets et la viabilité du développement sont toutefois relativement indirects et à assez long terme. La priorité est accordée ici aux types d'activités ayant une incidence plus directe sur le sol : activités forestières, productivité agricole (notamment production végétale et périmètres d'irrigation), ouvrages de conservation et aménagement des parcours.

10. Même sur la base de cette définition plus restreinte, le PAM assiste aujourd'hui 157 projets ayant des composantes visant un développement écologiquement rationnel. La valeur totale de ces composantes s'élève à 1,431 milliard de dollars (voir tableau 1 ci-dessous). Etant donné que les projets considérés ici ne durent en moyenne guère plus de quatre ans, y compris les élargissements, le PAM décaisse aujourd'hui, sur ses ressources, environ 350 millions de dollars par an en faveur d'un développement écologiquement rationnel. Le PAM et la Banque mondiale sont actuellement les deux organismes qui soutiennent le plus ce type de développement.

Tableau 1

Activités du PAM en cours visant un développement écologiquement viable, par région (coûts pour le PAM des composantes ayant uniquement trait à la viabilité, en millions de dollars au 1er janvier 1989)

	Total PAM	Afrique de l'Est et australe	Afrique de l'Ouest et du Centre	Med. et Moyen-Orient	Asie et Pacifique	Amérique latine et Caraïbes
Activités forestières	635,8	85,7	80,7	87,9	350,8	30,7
Productivité agricole	472,5	49,1	121,3	81,2	148,2	72,7
Ouvrages de conservation	279,5	34,4	39,9	47,3	125,0	32,9
Aménagement des parcours	43,5	7,5	6,1	22,6	6,5	0,8
Total	1 431,3	176,7	248,0	239,0	630,5	137,1

11. L'objectif de ces composantes est extrêmement vaste dans la mesure où il couvre des activités telles que :

- Activités forestières : Régénération naturelle des forêts, agroforesterie, parcelles boisées communautaires, plantations d'Etat pour la production de bois de chauffe et de poteaux, forêts de conservation à fin de stabilisation des flancs de coteaux, plantation d'arbres fruitiers sur des terres impropres aux cultures annuelles, stabilisation des dunes, etc.

/...

- Productivité agricole : Irrigation, amélioration des sols, préparation des terres dans les zones de réinstallation, formation des agriculteurs en matière de techniques agricoles viables telles que l'utilisation d'engrais organiques, revalorisation des cultures d'exportation, etc.
- Ouvrages de conservation : Diverses structures de conservation des sols et de l'eau, notamment levées de terre et de pierre, terrasses à flanc de coteaux, caniveaux, barrages, etc.
- Aménagement des parcours : Semis de graminées fourragères, protection des pâturages, décharge du nombre des animaux et reconstitution des troupeaux en fonction de la capacité de charge des terres, soutien aux associations s'occupant d'aménagement des parcours, etc.

12. Depuis sa création, le PAM soutient des composantes de projet comme celles-ci. Déjà en 1964, par exemple, un projet d'aménagement d'un bassin versant en Turquie (projet PAM 099) a favorisé la construction de structures de conservation des sols, l'introduction de fourrages à haut rendement et l'établissement de plantations d'arbres fruitiers. Depuis lors, des projets analogues ont été mis en oeuvre dans des douzaines de pays. En 1976, afin d'encourager une vaste gamme d'activités forestières, le PAM avait déjà appuyé 50 projets dans 33 pays; ces activités ont par la suite été davantage élargies. Au cours des années, le PAM a établi des rapports périodiques sur ces activités, tels que : "L'assistance du PAM aux activités forestières dans l'optique de la production agricole et alimentaire" (septembre 1976); et le "Rapport du Directeur exécutif sur l'utilisation de l'aide alimentaire pour la conservation des sols et l'aménagement des bassins versants" (octobre 1984).

13. Le PAM cherche de plus en plus à regrouper de telles composantes, de façon intégrée, tant à petite échelle (une exploitation) qu'à vaste échelle (des bassins versants tout entiers). Un exemple d'action d'envergure restreinte est le projet Guatemala 2587 en cours, qui vise à aider 25 000 petits agriculteurs vivant sur des plateaux érodés à améliorer leurs terres. Un ensemble intégré de mesures est appliqué à chaque exploitation, notamment des activités de conservation des sols et de l'eau (levées de pierre, haies vives et collecte de l'eau), une agriculture améliorée (compostage, séchage et entreposage améliorés des céréales) et arboriculture (plantations en lignes et sur plateaux). Des activités analogues sont soutenues dans le cadre d'autres projets tels que El Salvador 3097.

14. Un certain nombre d'activités du PAM en Chine illustrent les potentialités pour une plus grande planification à vaste échelle. Par exemple, le projet Chine 3225 porte, de façon intégrée, sur tout un bassin versant. Les terres cultivées à flanc de coteaux sont aménagées en terrasses de façon à réduire les pertes de sol et à accroître la productivité. De nouvelles superficies sont mises en culture grâce aux barrages, qui protègent le sol. Ces mesures permettent aux agriculteurs de transformer des pentes escarpées portant des cultures annuelles improductives en plantations fourragères et en vergers. Les pâturages communaux sont semés en légumineuses fourragères. Les pentes les plus raides sont stabilisées à l'aide d'arbres et d'arbustes nouvellement plantés. En améliorant toutes les catégories de terres de façon complémentaire, le projet rend la production de l'ensemble du bassin versant plus viable du point de vue écologique.

/...

15. La plupart de ces activités accroissent les rendements dans l'immédiat et renforcent leur viabilité au cours du temps. Les levées de terre ainsi que les dispositifs de collecte de l'eau, par exemple, peuvent donner des résultats durables qui se manifestent peu après leur construction. Même le reboisement destiné, à longue échéance, à améliorer les sols et à stabiliser les flancs de coteaux peut commencer à produire des avantages durables (sous forme de branchages pour le fourrage ou le feu) deux ans après la plantation des arbres. Si elles sont bien conçues et mises en oeuvre, de telles activités sont en mesure de couvrir aussi bien les besoins immédiats de production que les besoins écologiques à long terme.

#### Rôle de l'aide du PAM

16. Les activités énumérées ci-dessus peuvent nécessiter des investissements importants aujourd'hui (construction de levées ou plantation d'arbres) afin de donner des avantages durables (meilleur rendement des cultures ou récolte de bois de feu et construction de poteaux). Toutefois, les habitants des pays en développement manquent souvent de capitaux pour effectuer ces travaux ou ne peuvent se permettre d'attendre pour tirer parti de leurs investissements. En conséquence, des activités menant à des formes plus durables de développement ne sont pas réalisées.

17. Telle qu'elle est utilisée par le PAM, l'aide alimentaire peut faciliter les investissements. Le PAM distribue par exemple des vivres pour couvrir les fortes dépenses initiales de main-d'oeuvre entraînées par la construction de levées de terre sur les superficies cultivées. Il ne reste ensuite aux agriculteurs qu'à assurer l'entretien ordinaire des levées pour augmenter les rendements de leurs cultures. En général, l'amélioration annuelle des récoltes compense largement les dépenses annuelles d'entretien et permet aux agriculteurs d'assurer l'entretien de leurs levées de terre, et ce, indéfiniment.

18. L'aide alimentaire peut jouer un rôle analogue à l'égard des ressources collectives. Ainsi, si les hautes terres communautaires d'un village sont menacées par l'érosion, le PAM peut contribuer à stabiliser les ravins en construisant des barrages. Une fois que les dépenses initiales sont amorties, les villageois ne doivent décaisser que des sommes minimales pour la protection et l'entretien de ces structures collectives. En minimisant les coûts immédiats d'un investissement favorisant la protection durable du milieu, le PAM rend donc possible une activité qui, sans lui, ne serait pas réalisable.

19. Enfin, l'aide alimentaire encourage des activités présentant un plus grand intérêt au niveau national. Le PAM peut, par exemple, contribuer à la plantation d'arbres dans des zones où les sols érodés risquent de provoquer l'envasement des réservoirs situés en aval. Dans ce cas, l'aide alimentaire équivaut à un appoint financier permettant aux collectivités locales d'effectuer davantage d'opérations de boisement pour sauvegarder leurs réservoirs.

20. Ces exemples illustrent l'importance du rôle joué par l'aide alimentaire dans la réalisation d'un développement durable, à savoir contribuer à couvrir des

/...

dépenses initiales nécessaires à la mise en oeuvre d'activités produisant des avantages à long terme mais trop coûteuses pour être entreprises, sans assistance, par les particuliers ou les collectivités locales.

21. Afin de mener à bien cet objectif, il convient de déterminer le niveau d'aide du PAM approprié à chaque type de projet. Si un travail individuel est fourni en vue d'éviter l'envasement d'un réservoir public en aval, la rétribution (en espèces et en vivres) doit au moins être équivalente aux salaires versés au titre d'autres projets d'ouvrages ruraux. La situation est différente lorsqu'il s'agit d'établir des infrastructures (levées, barrages) sur ses propres terres, ou sur des terres communales, pour en tirer des avantages directs. Dans ce cas, il est compréhensible que les bénéficiaires apportent une contribution personnelle substantielle aux travaux. L'aide alimentaire peut donc représenter une mesure d'encouragement supplémentaire très inférieure, en valeur, au salaire des ouvriers travaillant à la journée sur les terres des autres.

22. Le PAM dispose de deux moyens pour s'assurer que les vivres sont bien utilisés pour stimuler les activités réalisées par les agriculteurs sur leurs propres terres. Il peut s'abstenir totalement de distribuer des vivres si les services de vulgarisation existants réussissent à faire démarrer ces activités sans mesures d'encouragement supplémentaires. Cette question s'est récemment posée au sujet d'un projet de développement agricole et forestier en Bolivie (projet Bolivie 2703). Dans son rapport succinct sur ce projet (voir WFP/CFA: 27/SCP:2 Document 2/3-D Add.C6), le Service d'évaluation du PAM a recommandé que certaines "activités de faible ampleur donnant des revenus immédiats aux travailleurs ne devraient plus être encouragées par une aide alimentaire étant donné que les mesures d'incitation et le soutien technique suffiraient normalement" à les faire exécuter. Cela permettrait d'éviter ce que le rapport définit comme une "accoutumance croissante des travailleurs aux distributions de vivres pour la mise en oeuvre de tous les types de programmes en zone rurale", situation provoquée par les apports alimentaires massifs de la part de plusieurs donateurs importants depuis de nombreuses années.

23. D'autre part, dans les nombreux cas où les rétributions sous forme de vivres sont un moyen satisfaisant de soutien aux travaux effectués sur les propres terres des bénéficiaires, le niveau adéquat d'encouragement doit être défini avec soin. Comme susmentionné, la valeur de transfert des rations serait, dans ce cas, inférieure aux salaires en vigueur, l'écart étant représenté par la contribution personnelle des bénéficiaires à la création de leur nouveau patrimoine. Dans les projets de ce type actuellement assistés par le PAM, la valeur des rations, en pourcentage des salaires locaux, varie entre 50 % (Philippines 3691 et Burkina Faso 3326) et 70 % (Guatemala 2587 et Guatemala 3065) ou plus. A l'avenir, le PAM s'attachera à déterminer de façon continue les niveaux d'encouragement appropriés.

#### MAINTIEN DES AVANTAGES ACQUIS

24. Comme susmentionné, depuis plus de 25 ans le PAM apporte son soutien à des activités relatives à l'environnement. Le niveau d'assistance à ces activités est actuellement considérable. La principale priorité du PAM est aujourd'hui de

/...

veiller à ce que les avantages tirés de ces activités soient aussi substantiels que possible et qu'ils se prolongent une fois que l'aide alimentaire a pris fin. Cela suppose que le PAM prête une attention particulière à l'élaboration, au suivi et évaluation et à l'exécution des projets, ainsi qu'au contexte dans lequel ils opèrent. Les initiatives du PAM dans ces domaines, qui concernent les projets en cours visant un développement écologiquement rationnel, sont résumées ci-dessous.

#### Elaboration des projets, suivi et évaluation

25. Le PAM intensifie actuellement ses activités en matière d'identification et de préparation des projets. Il arrive que des spécialistes soient engagés à résoudre les principales questions dans le cadre de la procédure spéciale du PAM pour la préparation des projets (Project Preparation Facility) avant même que les projets soient présentés pour approbation. Les activités récentes de ce type ont, pour la plupart, été axées sur les projets d'alimentation des groupes vulnérables (tels que les projets Viet Nam 3844 et Tchad 3500); toutefois, le PAM envisage d'intensifier sa participation à l'identification et à la préparation de projets de développement orientés vers l'environnement. Des entretiens informels ont déjà eu lieu au sein du PAM et avec les divisions techniques de la FAO en vue de sélectionner les pays où des missions peuvent être organisées à cette intention.

26. Lors de l'examen préalable, des propositions sont minutieusement examinées afin de déterminer si ce sont les individus ou les collectivités qui réaliseront les activités des projets une fois que l'aide alimentaire aura pris fin. Par exemple, dans un projet forestier à Madhya Pradesh (projet Inde 3227), des questions ont été soulevées durant l'examen préalable au sujet des parcelles communautaires, forme de boisement qui connaît de graves problèmes de gestion dans de nombreux pays lorsque l'aide extérieure se termine. A la suite de ces entretiens, les ressources ont été réorientées vers les plantations polyvalentes d'Etat situées près des villes et vers d'autres demandes de disponibilités destinées à l'achat de produits ligneux. En donnant à ce projet des assises administrative et financière solides, il est fort probable que les avantages obtenus se prolongeront dans le temps.

27. Le projet Inde 3227 illustre également les nouvelles techniques de collecte des données adoptées par le PAM pour l'élaboration des projets. La mission d'évaluation a conclu qu'il fallait approfondir les connaissances sur la conduite de l'élevage en zones tribales pour être en mesure de déterminer la taille et l'emplacement des plantations fourragères pilotes. Il a donc été décidé d'effectuer un rapide examen préalable des techniques d'élevage en vigueur dans des villages représentatifs, opération qui devra être menée avant la mise en oeuvre de cette composante de projet.

28. Les systèmes de suivi et évaluation (S&E) se renforcent dans de nombreux pays en vue de mieux être à même de contrôler l'exécution des projets. La contribution du PAM dans ce domaine varie en fonction du contexte local. Par exemple, dans le cadre d'un projet exécuté en Chine afin d'améliorer des terres à faible rendement (projet Chine 3146), le PAM soutient un système selon lequel les ménages bénéficiaires enregistrent eux-mêmes les données (sur leur production, leurs revenus et leurs dépenses), sous la supervision d'équipes de S&E. Dans un projet

/...



de développement agricole en Gambie (projet Gambie 2729), avec la collaboration d'un consultant local, le PAM a récemment tenu un séminaire de formation au cours duquel les directeurs des sous-projets ont identifié les principaux indicateurs de S&E et ont défini des méthodes appropriées de collecte des données. A l'appui d'un projet de développement de l'eau et des terres de grande envergure au Bangladesh (projet Bangladesh 2197), le PAM a créé une unité de S&E capable de surveiller les ressources octroyées par différents donateurs bilatéraux et par le PAM.

29. Outre l'établissement ordinaire de rapports, ces systèmes peuvent être utilisés pour résoudre les principales difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre des projets. Par exemple, le système de S&E appliqué au projet Gambie 2729 aidera à établir le bien-fondé du maintien des exploitations collectives après que l'aide alimentaire du PAM et les dotations publiques ne seront plus accordées. Des superficies supplémentaires ne seront cultivées collectivement que si le premier lot d'exploitations devient autosuffisant. Dans les projets de vaste ampleur visant à encourager le boisement (Soudan 3709) et la diversification agricole (Sri Lanka 3480), les techniques permettant de contrôler les activités menées par les bénéficiaires sur leurs propres terres sont encore rudimentaires. Afin d'établir un lien plus étroit entre le travail effectué et les vivres reçus, le PAM soutiendra des systèmes de S&E mieux à même de suivre les activités du projet au niveau des exploitations. Dans tous les cas susmentionnés, la S&E contribuera à garantir que les denrées du PAM sont effectivement utilisées pour favoriser un développement écologiquement rationnel et durable.

30. Périodiquement, le PAM évalue les résultats de ses projets, le plus souvent afin de fournir un arrière-plan à l'examen préalable des élargissements de projets. Toutefois, dans le cas de certains projets, le PAM effectue également des évaluations rétrospectives. Le PAM vient d'entreprendre l'examen de quatre projets de pêche achevés en Chine, qui sera bientôt suivi par une évaluation rétrospective des projets de boisement mis en oeuvre dans ce pays. En outre, le PAM prévoit cette année d'évaluer le projet Tunisie 482, en vue de déterminer les conséquences du soutien prolongé accordé à ce projet pour les ouvrages de conservation de l'eau, l'arboriculture fruitière et la création de coopératives. Dans tous ces domaines, le PAM cherche à tirer parti de son expérience en vue d'une meilleure conception des nouveaux projets.

31. Au besoin, le PAM peut compléter ses méthodes ordinaires d'évaluation par des techniques plus intensives. Ainsi, l'année dernière, le PAM a parrainé un rapide examen préalable rural d'un projet d'aménagement d'un bassin versant en Ethiopie (projet Ethiopie 2488). Cet examen a été effectué par deux consultants locaux qui, pendant un mois, ont interrogé des ménages, des responsables de communautés et des techniciens sur les sites des projets. Les résultats de l'enquête ayant trait à l'incidence à long terme du projet seront un point de référence essentiel pour la mission qui évaluera officiellement le projet au cours de 1989.

#### Mise en oeuvre du projet

32. Outre la recherche de méthodes améliorées pour l'élaboration et le suivi de ses projets, le PAM prête davantage attention à la mise en oeuvre des projets après avoir pris conscience qu'une mauvaise exécution pouvait être plus néfaste que l'absence de projet. Ainsi, des levées de terre mal construites dans le cadre d'un

/...

projet d'aménagement des bassins versants peuvent rapidement commencer à être lessivées. Au mieux, les agriculteurs doivent contribuer à réparer les dégâts en fournissant gratuitement une grande quantité de main-d'oeuvre; au pire, les levées peuvent se rompre et accélérer l'érosion du sol tout en endommageant gravement les récoltes.

33. Afin d'aider les ouvriers à exécuter correctement un projet de ce type, il peut être nécessaire de leur apporter une formation sur les techniques de construction et de leur fournir des outils leur permettant d'établir des levées et de creuser des canaux de drainage. Des problèmes analogues se posent dans un grand nombre de projets relatifs à l'environnement. Le PAM dispose d'une vaste expérience de l'utilisation des aliments comme soutien à la formation (par exemple dans les projets de développement rural tels que Sierra Leone 2663, Burkina Faso 3326, Egypte 3214 et Chine 3146). A l'aide de ses propres ressources ou des ressources d'autres donateurs, il se charge également de fournir des articles non alimentaires essentiels. La Finlande livre, par exemple, des outils aux forestiers engagés dans le projet Ethiopie 2488, et la Norvège en fait de même dans le cadre de projets de développement forestier et rural sélectionnés (Nicaragua 2766, Honduras 2742 et Somalie 719).

34. Une plantation et une supervision satisfaisante des activités peuvent nécessiter une assistance technique. S'il y a lieu, le PAM essaie de coordonner les activités menées en échange de ses vivres, l'assistance technique étant fournie par d'autres donateurs. Dès les premières étapes de la conception des projets, le PAM cherche à collaborer avec les équipes techniques du PNUD/FAO engagées dans les projets d'aménagement des parcs (Gambie 2729), d'aménagement des bassins versants (Ethiopie 2488 et Haïti 2820) et d'agroforesterie (Philippines 3691). Lorsqu'il est impossible d'établir ce type de collaboration au cours de la conception du projet, des schémas de coopération sont conçus à mesure que les activités se déroulent (Tunisie 2493).

35. La mise en oeuvre des projets peut également être renforcée par l'entremise d'organisations non gouvernementales (ONG). Dans le cadre de ses activités de conservation dans les zones arides et semi-arides du Kenya, par exemple, le PAM achemine ses denrées par le biais d'organisations telles que la Société pour la protection de l'enfance du Kenya et différents groupements paroissiaux (projet Kenya 3935). En raison de leurs liens solides et continus avec les collectivités locales, des ONG de ce type sont susceptibles de se révéler très efficaces pour garantir la bonne exécution des activités de développement.

36. Lorsque des difficultés surgissent au sujet de l'exécution d'un projet, le PAM peut envoyer une mission d'examen technique en vue de les identifier et de les résoudre. Ainsi, un expert de la FAO s'est récemment rendu à Bihar et à Orissa pour apporter son aide dans la reformulation de projets forestiers assistés par le PAM (Inde 2683 et Inde 2685). Afin de résoudre les problèmes qui se posaient pour la vente du bois provenant des plantations villageoises, un consultant du PAM s'est rendu sur le site d'un projet d'ouvrages ruraux au Lesotho (projet Lesotho 352) en vue d'élaborer des modèles de plantations améliorés plus rentables.

/...

### Contexte politique

37. Une dernière série de questions concernant la durabilité des avantages tirés des projets a trait au contexte politique du développement. Si les droits des individus à récolter les produits ligneux ne sont pas définis avec précision du point de vue juridique, par exemple, les jeunes plants peuvent être abandonnés. Si les métayers n'ont aucun droit de rester sur les terres qu'ils cultivent, la construction ou l'entretien de structures de conservation des sols peuvent présenter peu d'intérêt pour eux. Ce qui est pire encore, les métayers ne jouissant d'aucun droit peuvent tout simplement être chassés de terres rendues plus rentables par les ouvrages d'irrigation ou la plantation d'arbres fruitiers, par exemple. Dans ce derniers cas, les avantages du projet peuvent durer, mais pas au profit des agriculteurs pauvres que le PAM tente de favoriser.

38. Là où les mesures juridiques ou politiques adoptées ne parviennent pas à résoudre ces problèmes de façon satisfaisante, il est peu probable que les activités au PAM mènent à un schéma acceptable de développement durable. Le PAM s'abstiendra généralement de soutenir des composantes de projets pouvant être sérieusement compromises par ce genre de problèmes.

### PREVENTION DES DEGATS ECOLOGIQUES

39. Afin d'entraîner un développement durable, les projets doivent éviter d'endommager involontairement le milieu. Le risque de provoquer des dégâts dépend largement du type d'activités entreprises. Nombre des activités du PAM n'ont pas d'incidence sur le milieu, en particulier les projets de développement des ressources humaines non considérés dans le présent document (soins de santé à la mère et à l'enfant, alimentation dans les institutions, etc.).

40. Une deuxième catégorie de projets assistés par le PAM ne devrait pas être préjudiciable au milieu, bien que des risques précis sont à surveiller. Au nombre de ces activités à faible risque figurent :

- Les activités forestières. En fonction du contexte local, les espèces arboricoles doivent être minutieusement sélectionnées afin d'éviter des ponctions excessives sur les réserves hydriques ou des systèmes radiculaires agressifs capables de détruire la couche superficielle du sol et, ainsi, de le rendre vulnérable à l'érosion. Si le recours aux insecticides est nécessaire, il convient de les manipuler avec un soin extrême par égard pour les ouvriers des pépinières et les propriétaires des terres où sont établis les jeunes plants. Lorsque des pâturages doivent être utilisés pour le reboisement, il faut examiner si la charge des animaux déplacés pourrait provoquer l'érosion dans d'autres zones. Des plantations à essence unique ne devraient pas remplacer des forêts génétiquement différentes d'où les villageois locaux tirent les vivres, les médicaments, les revenus, le bois de feu et les matériaux de construction.
- La productivité agricole (non compris l'irrigation qui figure ci-dessous). Il faudrait encourager l'utilisation d'engrais organiques et de paillis pour maintenir la productivité des sols. Avant d'assainir et de mettre en cultures des marais ou des terres marginales, il convient de s'assurer que

/...

des écologies fragiles ne sont pas exploitées improprement, ce qui pourrait rendre l'agriculture impraticable à long terme.

- L'aménagement des parcours. L'établissement de nouvelles graminées fourragères doit être effectué à partir de techniques de semis qui n'endommagent pas les sols ou accélèrent l'érosion. L'effectif des animaux doit correspondre à la capacité de charge des terres.

41. Pour les activités "à faible risque" comme celles-ci, les problèmes écologiques peuvent être, pour la plupart, identifiés et traités lors de l'élaboration des projets. Le PAM contrôle les mandats des missions chargées d'évaluer ces projets afin de s'assurer que l'attention requise est accordée aux risques éventuels.

42. Une dernière catégorie d'activités comportent des risques potentiels beaucoup plus importants pour le milieu, à savoir les ouvrages de conservation, la construction de routes, l'irrigation et les établissements humains. Ces composantes sont présentes dans 108 projets actuellement soutenus par le PAM; globalement, elles représentent 710 millions de dollars sur les ressources affectées aux projets (voir tableau 2 ci-dessous). En outre, le PAM octroie chaque année plus de 100 millions de dollars au titre des opérations de secours aux réfugiés, qui comportent quelques-uns des risques écologiques des projets de réinstallation. Le PAM décaisse donc, au total, quelque 275 millions de dollars chaque année en faveur d'activités "à risque" pour le milieu.

Tableau 2

Les activités actuelles du PAM présentant des risques écologiques, par région (coûts pour le PAM des composantes de projets indiqués, en millions de dollars, au 1er janvier 1989)

	Total PAM	Afrique de l'Est et australe	Afrique de l'Ouest et du Centre	Med. et Moyen-Orient	Asie et Pacifique	Amérique latine et Caraïbes
Ouvrages de conservation	279,5	34,4	39,9	47,3	125,0	32,9
Routes	180,2	25,0	41,6	12,9	78,6	22,1
Irrigation	166,2	12,3	20,2	17,1	108,2	8,4
Etablissements humains	83,8	7,5	22,6	22,6	27,0	4,1
<b>Total</b>	<b>709,7</b>	<b>79,2</b>	<b>124,3</b>	<b>99,9</b>	<b>338,8</b>	<b>67,5</b>

/...

43. La participation du PAM à des activités "à risque" révèle son intérêt pour les plus déshérités. Les pauvres vivent souvent dans des zones caractérisées par des sols épuisés, une érosion avancée, une pluviosité insuffisante et difficilement accessibles par route. D'autres déshérités deviennent des réfugiés ou s'adressent aux projets de réinstallation dans l'espoir de trouver des terres. Pour assister ces catégories, le PAM doit mener un type d'activités qui présentent en soi des risques du point de vue écologique. La solution la meilleure ne consiste pas à éviter de telles activités, mais à identifier et à prévenir les risques qu'elles comportent pour le milieu.

44. Dans ces projets, les risques sont de plusieurs types :

- Ouvrages de conservation. Les ouvrages de conservation tels que les levées et les aménagements de banquettes doivent être effectués conformément à des prescriptions techniques rigoureuses. Si les banquettes ne sont pas correctement nivelées et si les levées sont mal délimitées, l'eau peut ruisseler le long des flancs de coteaux et y creuser de nouveaux ravins. Dans les cas extrêmes, les ouvrages de conservation mal construits peuvent paradoxalement intensifier l'érosion du sol.
- Construction de routes. La construction de routes peut détruire la végétation et découper la terre d'une façon qui peut également être néfaste pour l'environnement. Une grande attention doit être portée à l'emplacement et à l'alignement des routes, au drainage, aux normes de construction et à l'entretien à long terme, afin d'éviter des problèmes tels que le ravinement, l'érosion du sol et les glissements de terrain.
- Irrigation. Les projets d'irrigation doivent également être conçus et exécutés avec beaucoup de circonspection pour ne pas provoquer des pertes de terrain (par saturation en eau et salinisation), un gaspillage de l'eau déjà si rare (par un nivellement insuffisant du sol ou un mauvais fonctionnement du système de distribution) et la propagation de maladies d'origine hydrique.
- Etablissements humains. Ces projets comportent inévitablement des contraintes pour le milieu étant donné qu'un grand nombre de personnes sont déplacées sur de nouvelles terres. Si les terres sont mal sélectionnées ou préparées avec négligence, leur rendement peut être insuffisant pour répondre aux besoins alimentaires de colons. La forte augmentation de la demande de bois de feu, de matériaux de construction et d'eau peut épuiser la couverture forestière et les réserves d'eau si bien que la viabilité du développement devient irréalisable. Ces problèmes peuvent également se poser lorsque les réfugiés sont concentrés pendant de longues périodes dans des camps ou des centres d'alimentation.

45. Tout comme pour les projets à faible risque susmentionnés, ces activités plus hasardeuses exigent qu'une attention rigoureuse soit portée au milieu lors de l'élaboration des projets. Toutefois, les risques sont mineurs si l'exécution est satisfaisante. Comme indiqué ci-dessus, même les pavés, les routes ou les périmètres d'irrigation les mieux conçus peuvent provoquer des dégâts si leur exécution n'est pas soignée. Dans les projets à risque, il est donc essentiel de

veiller à ce que les activités soient bien encadrées, leur qualité constamment contrôlée et les dispositions nécessaires prises en vue d'assurer l'entretien à long terme.

46. Les observations ci-dessus concordent avec les résultats d'un consultanat récent visant à étudier l'incidence écologique des projets du PAM. D'après le consultant, la prévention des risques écologiques serait principalement fonction de l'attention accordée par le PAM à l'élaboration, à l'exécution et à l'entretien des projets qu'il soutient. Comme exposé ci-après, le PAM s'applique à résoudre ces problèmes tout en intensifiant son orientation vers un développement écologiquement rationnel.

#### CONCLUSION

47. Pour garantir un développement écologiquement rationnel, il nous faut respecter la terre aujourd'hui de façon qu'elle puisse répondre aux besoins des générations futures. Le PAM entreprend un vaste éventail de projets qui, en principe, vont dans ce sens : reboisement, amélioration du sol, protection des bassins versants, aménagement des parcours, etc.

48. Toutefois, ce type de projets ne donne pas nécessairement des résultats positifs. S'ils sont conçus ou exécutés sans l'attention requise, même de tels projets peuvent donner des résultats médiocres, voire endommager le milieu. Comme susmentionné au sujet de la durabilité des avantages et de la prévention des dégâts écologiques, le PAM doit donc continuer à progresser dans des domaines où des initiatives prometteuses ont déjà été prises :

- Elaboration des projets. Le PAM peut recourir à des spécialistes à toutes les étapes de l'élaboration des projets, de l'identification à l'affinement des plans d'opérations. A chacune d'elles, le PAM accorde une attention plus systématique à la sélection et à l'information des spécialistes extérieurs. Des sociologues sont souvent intégrés aux missions de façon à aider à déterminer s'il incombera aux individus ou aux collectivités de prendre en charge les activités des projets une fois que l'assistance alimentaire aura pris fin. Des mandats types sont en cours de préparation pour les principaux modèles de projets, et ce, afin que les missions résolvent correctement les problèmes essentiels compromettant un développement durable. Pour aider à l'élaboration des mandats, un consultant de la FAO a récemment collaboré avec le PAM en vue d'identifier les catégories de projets dont les risques pour le milieu pourraient nécessiter une attention particulière au cours de l'élaboration des projets.
- Exécution des projets. Le PAM peut s'assurer de la disponibilité des intrants complémentaires (assistance technique, vulgarisation et articles non alimentaires) pour le soutien des activités menées en échange des vivres. Il peut en garantir lui-même une partie minime; les missions d'examen technique peuvent aider à suivre la bonne marche des projets, par exemple, et une utilisation judicieuse de la monétisation peut dégager des fonds pour couvrir des dépenses locales. Toutefois, afin de fournir les ressources nécessaires à une assistance technique substantielle, le PAM devra collaborer avec d'autres donateurs multilatéraux ou bilatéraux ainsi

/...

qu'avec des organisations non gouvernementales (ONG). La coordination avec d'autres organismes des Nations Unies en vue du soutien technique aux projets du PAM sera étudiée en 1989 au cours d'une réunion de haut niveau du Groupe consultatif mixte pour les politiques, composé du PNUD, du FISE, du FNUAP, du FIDA et du PAM.

- Suivi et évaluation. Le PAM s'attache actuellement à renforcer les systèmes de suivi et évaluation relatifs à ses projets. Il peut accorder un soutien sous forme d'assistance dans l'élaboration d'un système, l'achat de matériel de traitement des données, la formation de spécialistes de S&E, la couverture des dépenses de fonctionnement des véhicules, etc. Au cas où une mise en oeuvre insuffisante des projets risque de provoquer des dégâts écologiques, des efforts particuliers peuvent être déployés pour contrôler la qualité des travaux effectués et l'efficacité des systèmes d'entretien. Des examens préalables rapides en zone rurale peuvent mettre en relief les problèmes existants et dégager des solutions permettant d'accroître les effets obtenus. Des évaluations rétrospectives peuvent servir à identifier les conditions idéales à la poursuite des projets par les bénéficiaires après que l'aide alimentaire prend fin.
- Formation. Depuis décembre 1987, le PAM tient une série de séminaires de formation destinés au personnel et couvrant son nouveau cycle des projets, les moyens de garantir la durabilité des avantages, les utilisations appropriées de l'aide alimentaire et d'autres questions relatives au développement écologiquement rationnel. Outre le cours préliminaire sur le cycle des projets tenu à l'intention des fonctionnaires du Siège, des séminaires régionaux ont été organisés pour le personnel de terrain du PAM en Afrique de l'Ouest, en Asie et en Amérique latine.

49. Un certain nombre des activités citées ici n'ont jusqu'à présent été menées par le PAM que sur une base pilote ou dans le cadre de certains projets seulement. Afin de mieux encourager un développement écologiquement rationnel, le PAM devra faire en sorte que ces activités fassent partie intégrante de ses opérations de routine.

50. Une conclusion importante doit être tirée de cet examen : la question du développement écologiquement rationnel ne peut en aucun cas être dissociée des opérations ordinaires du PAM. Il est nécessaire que le PAM réalise, de façon plus exhaustive et systématique, ce à quoi il a toujours aspiré, à savoir l'élaboration et l'exécution de projets fiables présentant des avantages durables et aucun effet secondaire négatif. Ce résultat n'est pas aisé à obtenir; il s'agit surtout d'intensifier les procédures existantes plutôt que de modifier radicalement les orientations.

51. Dans la mesure où ses ressources le permettront, le PAM s'attachera donc à exécuter plus rigoureusement son cycle actuel des projets et à compléter les vivres par les intrants nécessaires à l'exécution de projets visant un développement durable. C'est en prêtant une attention continuelle à ces tâches que le PAM apportera une contribution réelle au développement écologiquement viable des pays où il opère.