



Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire
MARNDR - B.P. 2188 Tél. 298-3013 Fax : 222-3591

EVALUATION DES PROGRAMMES
"NOURRITURE CONTRE TRAVAIL"
("Food for Work")

- NOTE DE SYNTHÈSE NE 4 -

Rédigée à partir des travaux réalisés par le Groupe CJ CONSULTANTS
pour le compte de la CNSA

Octobre 1999

***La Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire** est une structure gouvernementale placée sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural, chargée de contribuer au renforcement de la cohérence et de l'efficacité des multiples interventions visant à l'amélioration de la situation de la sécurité alimentaire nationale.*

Créée en 1996 en Conseil des Ministres, elle dispose d'un bureau technique interdisciplinaire qui a pour missions :

- d'appuyer la mise sur pied d'un système d'information sur la sécurité alimentaire*
- d'aider à la prise de décision en matière de politiques, programmes et projets de sécurité alimentaire*
- d'animer la concertation entre les différents secteurs impliqués (Etat, ONG, secteur privé, société civile en général).*

Financée par des ressources émanant du Trésor Public, elle bénéficie en outre jusqu'en l'an 2000 d'un support institutionnel fourni par la Commission européenne, au titre de l'appui fourni à l'Etat haïtien pour le renforcement de la sécurité alimentaire.

SOMMAIRE

AVANT - PROPOS.....	1
I - OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....	2
II - DESCRIPTION SYNTHETIQUE DES PROGRAMMES EN COURS.....	4
1. Les agences d'exécution.....	4
2. Les agences de financement.....	4
3. Les zones d'intervention	4
4. Les infrastructures réalisées.....	4
5. La participation des bénéficiaires	5
6. La rémunération	5
7. Le ciblage des interventions dans le temps	5
III - EVALUATION DE L'INTERET DES PROGRAMMES "NOURRITURE CONTRE TRAVAIL"	7
1. La qualité des travaux réalisés	8
2. Le paiement en aliments	9
< La revente sur les marchés	9
< Le ciblage des populations	9
< La gestion des aliments	10
< Autres considérations mineures	10
3. La responsabilisation et la participation des populations locales.....	10
4. Synthèse.....	11

IV - RECOMMANDATIONS POUR L'EXECUTION DE FUTURS PROGRAMMES.....	12
1. Recommandations générales	12
2. Recommandations spécifiques concernant les programmes HIMO	13
< Concernant le type d'infrastructures à privilégier	13
< Concernant les modalités d'exécution	13
< Concernant le choix des zones d'intervention.....	14
3. Recommandations spécifiques concernant les programmes nourriture contre travail	14

AVANT - PROPOS

Dans le cadre de ses activités visant à harmoniser les différentes interventions renforçant la sécurité alimentaire en Haïti, la Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire a initié un processus d'évaluation des principales modalités de distribution de l'aide alimentaire utilisées dans le pays. L'un des volets de cette évaluation porte sur les programmes de "nourriture contre travail" (food for work en anglais), qui sont en réalité des chantiers de travaux à haute intensité de main d'oeuvre dans lesquels la rémunération est totalement ou partiellement fournie sous la forme d'aliments.

Cette évaluation a été confiée, après appel d'offres restreint, à la firme **CJ Consultants**, et financée grâce à une subvention de l'USAID.

Un comité de pilotage réunissant :

- les principales ONG impliquées dans des programmes d'aide alimentaire (CARE, ADRA, CRS, Agro-Action Allemande, BND, Action contre la Faim, CECI)
- des agences internationales finançant des programmes de nourriture contre travail (USAID, PAM)
- des institutions étatiques concernées par la sécurité alimentaire (Bureau de Gestion du Programme d'Alimentation pour le Développement, MSPP, MPCE, MARNDR),

a préparé les termes de référence de l'étude, suivi son déroulement et analysé ensemble les résultats obtenus.

La présente note est à la fois un résumé des principales conclusions de l'évaluation des programmes de nourriture contre travail, une synthèse des discussions qui ont eu lieu au sein du comité de pilotage de l'étude, et les recommandations de la CNSA pour l'exécution de futurs programmes de ce type en vue d'améliorer leur efficacité et leur impact sur la sécurité alimentaire nationale. Elle constitue à ce titre une première pierre de l'édifice normatif que la Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire a pour mission de construire afin de gérer au mieux les ressources mises à la disposition du pays pour renforcer la sécurité alimentaire de tous.

I - OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Parmi les nombreux projets de développement mis en oeuvre dans le pays, les programmes de "nourriture contre travail", communément appelés "Food For Work" occupent une place de choix dans l'agenda de certaines agences de coopération. Des projets mis en oeuvre selon une telle approche sont exécutés depuis plusieurs années par un nombre relativement élevé d'opérateurs dans divers endroits du pays, avec pour objectif de contribuer au développement socio-économique des régions concernées et au renforcement de la sécurité alimentaire de leurs habitants.

L'étude commanditée par la CNSA visait à établir un diagnostic précis des opérations actuelles réalisées selon cette approche "nourriture contre travail", à évaluer l'efficacité de ces programmes et leur impact sur les populations bénéficiaires, afin d'être en mesure d'établir des recommandations pertinentes pour l'exécution de futurs programmes de ce type.

La démarche adoptée par l'équipe de consultants chargée de l'étude a comporté quatre étapes complémentaires :

6une revue de la documentation disponible, qui a permis d'établir les conditions générales d'application des programmes de type "nourriture contre travail" et de faire certaines considérations sur les expériences locales ;

6des entretiens avec des cadres d'organismes impliqués dans l'aide alimentaire, agences d'exécution ou agences de financement, dans l'objectif procéder à un inventaire précis des programmes en cours ;

6des enquêtes auprès des opérateurs et des financiers, visant essentiellement à caractériser dans le détail les programmes identifiés : les objectifs des programmes, les zones d'intervention, les stratégies d'exécution, les infrastructures réalisées, les produits alimentaires distribués, les bénéficiaires, les mécanismes de suivi, contrôle et évaluation des activités ;

6des enquêtes de terrain approfondies, sur un échantillon exhaustif des différents programmes et types d'infrastructures mis en oeuvre ; des projets ainsi jugés très représentatifs ont été analysés en profondeur ; ces enquêtes ont concerné six communes et ont privilégié une approche essentiellement historique et explicative ; un "Focus Group" a également été réalisé dans chaque commune afin de saisir les éventuelles contradictions, de dégager les grandes tendances et d'affiner la perception

globale des locaux relative aux projets exécutés dans leur communauté et aux programmes de nourriture contre travail d'une manière générale.

Le tableau ci-dessous présente quelques caractéristiques de l'échantillon retenu pour le travail d'enquêtes approfondies.

Tableau 1 : échantillon retenu

Agence d'exécution	Agence de financement	Type d'infrastructures	Localisation du projet
CARE	USAID	Traitement ravines ; pistes	Bombardopolis (NO)
CARE	USAID	Latrines, eau potable, drainage	Gonaïves (Artib.)
CARE	USAID	Routes	Port-de-Paix (NO)
AAA	Ambass. RFA	Routes et pistes	Jean Rabel (NO)
ADRA	USAID	Eau potable et irrig.	Pignon (N)
MARNDR	PAM	Aménagement parcelles	Pilate (N)

L'étude a été réalisée entre novembre 1998 et février 1999. Le rapport final a été transmis à la CNSA en avril 1999.

II - DESCRIPTION SYNTHETIQUE DES PROGRAMMES "NOURRITURE CONTRE TRAVAIL" EN COURS

1. Les agences d'exécution

Les programmes en cours¹ identifiés par les consultants concernent cinq agences d'exécution, dont quatre ONG : CARE, ADRA, AgroAction Allemande et WorldVision, et le Ministère de l'Agriculture. WorldVision intervient en partenariat très étroit avec ADRA, dans le cadre d'une relation proche de la sous-traitance.

2. Les agences de financement

Ces programmes sont financés par trois bailleurs de fonds : USAID (Care, Adra, WorldVision), ACDI à travers le PAM (MARNDR) et le service de coopération de l'Ambassade d'Allemagne (AAA).

3. Les zones d'intervention

L'essentiel des programmes en cours concerne le milieu rural ; seul Care a des projets de nourriture contre travail en milieu urbain (Gonaïves, Port-de-Paix). En ce qui concerne les programmes exécutés en milieu rural, tous concernent des écosystèmes secs ou semi-arides, sauf deux projets exécutés par le MARNDR en écosystème de montagne humide ou semi-humide.

4. Les infrastructures réalisées

Les programmes "nourriture contre travail" sont utilisés dans la réalisation de quatre types principaux d'infrastructures :

- des infrastructures de drainage : assainissement en milieu urbain
- des infrastructures d'adduction d'eau potable : captages de sources, mise en place de bornes fontaines, circuits d'adduction d'eau, construction de citernes
- des travaux de réfection de routes et de pistes
- des travaux de conservation de sols : aménagement de ravines, travaux de reboisement, construction de murs secs, etc.

Si certaines interventions de conservation de sols ont lieu sur des parcelles individuelles (reboisement, construction de citernes), les infrastructures construites sont dans leur grande majorité des infrastructures collectives, à intérêt social (drainage, eau potable) ou économique (routes, conservation de sols).

¹ / Les programmes considérés "en cours" sont ceux qui étaient en exécution lors de l'étude (novembre 1998 à février 1999), ou ceux qui avaient été exécutés lors de la deuxième moitié de l'exercice 1998-1999.

5. La participation des bénéficiaires

La participation des bénéficiaires est une règle générale et concerne à la fois l'identification et la conception des travaux à réaliser, et - bien entendu - l'exécution de ces travaux, sous forme d'apport en main d'oeuvre, parfois en matériaux, plus rarement en outils ; les organisations locales servent de relais entre les agences d'exécution et la population bénéficiaire ; à défaut, des comités ad hoc sont créés pour coordonner la participation des bénéficiaires aux programmes.

La population féminine est généralement présente dans les programmes de "nourriture contre travail" ; certains opérateurs fixent un taux de participation minimum des femmes (25%, 30%, 40%, selon les programmes), mais celui-ci n'est pas toujours respecté.

6. La rémunération

Les bénéficiaires des programmes sont *rémunérés en aliments* ; aucune agence ne pratique la rémunération mixte argent/nourriture ; les rations sont distribuées en général tous les quinze jours, et comportent du blé ou de la farine de blé, de l'huile et une source protéique: pois ou poisson en boîte ; AgroAction Allemande distribue du riz en lieu et place du blé.

Évaluées *en apports nutritionnels*, les rations distribuées correspondent en moyenne à des apports de 30 grammes de protéines et 1 000 calories par jour et par individu, soit la couverture de la moitié des besoins standards.

Évaluées *en termes monétaires*, aux prix observés sur les marchés locaux, les rations distribuées correspondent à des rémunérations journalières de 13 gourdes par jour à 23 gourdes par jour pour un ouvrier, sauf dans le cas de CARE dont la ration équivaut à 34 gourdes par jour. Les chefs d'équipe et ouvriers qualifiés sont généralement mieux rémunérés (jusqu'à 67 gourdes par jour dans le cas de CARE).

7. Le ciblage des interventions dans le temps

Mis à part le cas remarquable de AgroAction Allemande qui cible ses interventions pendant les périodes de soudure du Far West, les travaux sont généralement réalisés indépendamment des calendriers culturels des régions concernées ; certains opérateurs organisent des chantiers pendant toute l'année.

Les *journées de travail* comptent 4 à 5 heures de temps, ceci afin de laisser du temps libre aux bénéficiaires pour d'autres tâches, et les travaux durent entre 2 à 3 mois pour un groupe de bénéficiaire donné. Au-delà de cette durée, si l'infrastructure n'est pas terminée, les opérateurs procèdent en général à un changement de groupe de bénéficiaires, afin d'augmenter le nombre de ménages touchés par le programme.

Les différents programmes en cours présentent ainsi des caractéristiques et des modalités d'exécution relativement proches. Celles-ci sont résumées dans les tableaux ci-dessous.

Tableau 2 : identification des programmes en cours

Agence d'exécution	Agence de financement	Type d'infrastructures	Localisation
CARE	USAID	Conservation de sols, eau potable, routes, assainissement urbain	Bombardopolis (NO, sec) Port-de-Paix (NO, urbain) Gonaïves (Artib., urbain)
World Vision	USAID (ADRA)	Citernes, jardins potagers	Léogane (O, sec) La Gonâve (O, sec)
AgroAction Allemande	Ambassade d'Allemagne	Routes et pistes	Jean Rabel (NO, sec) Baie de Henne (NO, sec) La Tortue (NO, sec)
ADRA	USAID	Conservation de sols, eau potable, irrigation	Pignon (N, sec) Plaine du Nord (N, humide) Ranquitte (N, sec)
MARNDR	PAM	Conservation de sols, routes	Pilate/Plaisance (N, humide) La Vallée Jacmel (SE, humide) Gressier/Cabaret (O, sec)

Tableau 3 : caractéristiques générales des programmes actuels

Participation des populations	

--	--

III - EVALUATION DE L'INTERET DES PROGRAMMES "NOURRITURE CONTRE TRAVAIL"

Un projet "nourriture contre travail" peut être analysé comme un projet à haute intensité de main d'oeuvre dans lequel la rémunération est partiellement ou totalement octroyée sous forme de nourriture aux bénéficiaires, qui sont les exécutants directs du projet.

En tant que projet à haute intensité de main d'oeuvre, un projet "nourriture contre travail" privilégie l'utilisation de ressources humaines à celle de machines dans les techniques d'exécution des travaux. Ceci peut avoir des conséquences :

- sur le type d'infrastructures privilégiées, en général des infrastructures collectives hautement consommatrices de main d'oeuvre
- et surtout sur la qualité et la durabilité des infrastructures retenues, dans le cas où la main d'oeuvre ne pourrait pas réaliser un travail de qualité similaire à celui d'une machine.

En tant que projet rémunérant en aliments, il peut avoir des incidences directes sur les disponibilités locales en aliments et sur l'accessibilité des familles bénéficiaires aux aliments.

Enfin, qu'il s'agisse d'une rémunération en espèce ou en nature, le choix pour des infrastructures collectives d'une part, la volonté implicite ou explicite de vouloir cibler certains ménages d'autre part (les plus pauvres) font qu'un tel projet a toujours une dimension "participation et organisation des bénéficiaires" importante. Il peut contribuer significativement à la structuration sociale du milieu dans lequel il intervient.

Ainsi, la Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire a centré son analyse sur ces trois angles spécifiques de lecture : la qualité des travaux réalisés, les avantages et les inconvénients d'un paiement en nature (approche "food for work") par rapport à un paiement en espèces (approche "cash for work"), et les effets de tels programmes sur la structuration sociale au niveau local.

1 - LA QUALITE DES TRAVAUX REALISES

Les travaux d'infrastructure réalisés sous la modalité "nourriture contre travail" concernent des routes secondaires (routes de liaison ou de pénétration), des infrastructures de drainage, des adductions d'eau potable, des latrines, ou des ouvrages durables d'aménagement de bassins versants (murs secs par exemple).

D'une manière générale, les ouvrages retenus, notamment les pistes et les adductions d'eau potable, sont très pertinents et appréciés des populations, dans la mesure où ils répondent à de vrais besoins de désenclavement ou d'assainissement. La participation des populations locales à l'identification des infrastructures à réhabiliter ou à construire en priorité est un facteur décisif de la pertinence des ouvrages.

Les ouvrages réalisés sont de qualité moyenne. De toutes les infrastructures visitées dans le cadre de l'étude, aucune n'a été jugée de mauvaise facture. Néanmoins, les opérateurs signalent les difficultés qu'ils éprouvent souvent à trouver de la main d'oeuvre qualifiée pour réaliser les travaux.

Des entretiens menés auprès des opérateurs il ressort également que la qualité des travaux réalisés pourrait être encore améliorée si des études plus précises étaient menées avant le démarrage des chantiers. Mais l'exigence de rapidité d'intervention, liée à l'objectif de distribution de revenus à des populations nécessiteuses, limite à la fois le temps disponible et les ressources qu'il est possible de mettre à la disposition d'études préalables.

Le problème majeur qui est posé est celui de la durabilité des infrastructures construites et de leur entretien. D'une part, les programmes "nourriture contre travail" cherchent généralement à intervenir rapidement, bien avant que les conditions de l'entretien d'une infrastructure collective soient définitivement arrêtées avec les bénéficiaires (formation d'un comité d'usagers, établissement des règles pour le travail d'entretien de la piste, calcul du montant des cotisations pour l'accès à l'eau potable, etc.).

D'autre part, il ressort des focus group et des entretiens menés avec les bénéficiaires et les opérateurs que les populations n'ont en général pas intérêt à ce que la structure soit très durable, dans la mesure où lorsqu'elle se sera dégradée, on comptera sur un nouveau programme "nourriture contre travail" distributeur de revenus pour la réhabiliter.

Il s'agit là d'un véritable effet pervers de l'approche "travail à haute intensité de main d'oeuvre", dont l'objectif est davantage la distribution de revenus que la création

d'infrastructures durables.

2 - LE PAIEMENT EN ALIMENT

Dans tous les programmes analysés en détail dans le cadre de cette étude, le paiement en aliment apparaît comme une réponse peu adéquate aux problèmes identifiés et à l'origine des programmes "nourriture contre travail" eux-mêmes.

<La revente sur les marchés

En premier lieu, les entretiens qualitatifs réalisés ont clairement mis en évidence une tendance à la revente locale des aliments distribués. En milieu urbain notamment, la part revendue peut atteindre plus de la moitié des quantités reçues en paiement, les aliments les plus revendus étant les pois et le blé. Pour assurer leur sécurité alimentaire, les bénéficiaires des programmes de "nourriture contre travail" ont donc visiblement besoin d'autre chose que des aliments distribués. Dans le cas du programme du MARNDR exécuté à Pilate, les populations bénéficiaires ont d'elles-mêmes transformé le programme "nourriture contre travail" en un programme rémunérant les participants en espèces, après avoir monétisé sur le marché les ressources initialement allouées.

En revendant les aliments sur les marchés locaux, alors qu'il est établi que d'une manière générale des programmes "nourriture contre travail" sont exécutés pendant toute l'année (cf. ci-dessus), donc y compris à des périodes où les producteurs locaux ont des denrées alimentaires à vendre, il est probable qu'une perturbation des marchés, avec concurrence déloyale à la production locale, est induite par cette forme de rémunération, même si l'étude n'a pas pu formellement établir l'ampleur de cette perturbation.

Inversement, cette revente aura des effets positifs en termes d'accroissement de la disponibilité alimentaire locale, dans une zone fortement déficitaire et où le marché ne fonctionne pas, c'est à dire où les acteurs privés de ce marché (les commerçants) ne sont pas en mesure, du fait de la situation d'enclavement ou d'inaccessibilité, d'en assurer l'approvisionnement.

<Le ciblage des populations

Offrir une rémunération en aliments permet aux opérateurs de rémunérer les travailleurs à un taux généralement inférieur au prix de la main d'oeuvre sur le marché. Comme il est par ailleurs considéré comme "deshonorant" de travailler pour de la nourriture plutôt que pour de l'argent, cette forme de rémunération permet sans doute aux opérateurs de cibler passivement les populations les plus nécessiteuses.

Inversement, le paiement en nature plutôt qu'en espèce rend plus difficile encore le recrutement d'ouvriers qualifiés pour la réalisation des travaux, ce qui pèse sur la qualité et la durabilité des infrastructures réalisées (cf. ci-dessus). Le personnel qualifié préférera en effet bénéficier d'une rémunération en espèces, qui devra en outre être supérieur au salaire minimum habituellement versé dans la zone.

<La gestion des aliments

Rémunérer en nature entraîne du point de vue de l'opérateur une logistique lourde et coûteuse : il faut stocker les aliments, presque toujours importés, il faut les transporter jusqu'aux chantiers, et il faut gérer la distribution des rations. Ceci implique nécessairement un ensemble de coûts supplémentaires par rapport à une rémunération en espèces qui simplifierait les procédures et limiterait les risques de détournement (car le contrôle de la chaîne, jusqu'au bénéficiaire final, s'en trouverait facilité).

L'étude n'a pas permis de quantifier précisément ce surcoût lié au paiement en nature, car les programmes ont généralement de multiples activités plus ou moins imbriquées, qu'il est difficile d'évaluer indépendamment en l'absence de comptabilité analytique détaillée. Cette lourdeur supplémentaire due à la gestion physique des aliments est néanmoins ressortie des entretiens avec les opérateurs. Les ressources allouées à cette gestion des aliments pourraient utilement être investies dans une extension du nombre de bénéficiaires s'il était possible d'opter de préférence pour une rémunération en espèces.

<Autres considérations mineures

Les bénéficiaires des programmes "nourriture contre travail" ont également fait ressortir lors des entretiens le fait qu'une rémunération en nature entraînait souvent des retards dans les paiements, du fait de la lourdeur de la gestion du circuit, depuis l'importation jusqu'à la distribution au bénéficiaire ultime.

Par ailleurs, certaines personnes-ressources ont insisté sur l'effet négatif des rations distribuées en termes d'habitudes alimentaires. Mis à part certains opérateurs pratiquant des achats locaux de pois, l'essentiel des produits distribués sont importés et ne sont pas des produits habituellement consommés en Haïti : blés renforcés au soja, poissons en conserve.

3 - LA PARTICIPATION ET LA RESPONSABILISATION DES POPULATIONS LOCALES

Les organisations locales (organisations de base ou organisations de producteurs sont systématiquement utilisées comme relais entre les programmes et les populations bénéficiaires. Certains opérateurs travaillent avec des structures déjà existantes, d'autres mettent en place à l'occasion des chantiers des nouveaux comités. Ces comités sont chargés de participer à l'identification des infrastructures à réaliser, d'embaucher les

travailleurs, de gérer les matériaux, matériels et aliments destinés au paiement.

D'une manière générale, l'utilisation d'organisation préexistante est une formule plus efficace que la création d'un comité ad'hoc pour le programme "nourriture contre travail". La mise en oeuvre d'un tel programme par une organisation existante peut être utilisée par l'opérateur pour renforcer celle-ci sur le plan institutionnel. Au contraire, asseoir un programme sur une organisation ad'hoc, créée pour l'occasion, peut être utilisé par des potentats locaux pour renforcer leur clientélisme à l'occasion des embauchages et desservir la cohésion de la société rurale locale.

D'une manière générale, l'étude établit que plus les populations locales sont impliquées dans le programme, depuis sa conception jusqu'à sa réalisation, meilleurs seront les résultats de ce programme. En particulier, une participation directe de la population, sous forme de dons en matériels ou matériaux, ou encore sous forme de participation en force de travail non rémunérée représente une garantie supplémentaire de durabilité des ouvrages réalisés.

4 - SYNTHÈSE : AVANTAGES ET INCONVENIENTS DES PROGRAMMES "NOURRITURE CONTRE TRAVAIL"

Le tableau ci-dessous est une tentative de bilan synthétique des atouts et des limites des programmes "nourriture contre travail", depuis la double perspective de travaux à haute intensité de main d'oeuvre d'une part, de rémunération en aliments d'autre part.

INTERETS	LIMITES
<i>Approche "HIMO"</i>	
1) intervention rapide, permettant de distribuer des revenus à des populations nécessiteuses 2) contribution possible à la structuration sociale du milieu, à travers la participation des bénéficiaires organisés à la construction d'un bien collectif 3) construction d'infrastructures utiles à la collectivité si elles sont bien choisies et bien construites	entretien d (effet perva et supervis de ciblage activités pr contributi la question
<i>Rémunération en nature</i>	
4) ciblage passif des populations les plus pauvres 5) accroissement des disponibilités locales en aliments si ciblage géographique sur des zones "hors marché"	aliments oc multiples d

<p>6) baisse probable des prix locaux des aliments si distribution en période de soudure</p>	<p>perturbati distribuées</p> <p>difficulté dés honorar des infrast</p> <p>lourdeur d des alimen dans les ré</p> <p>modificati (y compris</p>
--	---

IV - RECOMMANDATIONS POUR L'EXECUTION

DE FUTURS PROGRAMMES "NOURRITURE CONTRE TRAVAIL "

Des programmes "nourriture contre travail" peuvent être mis en oeuvre parce que les autorités compétentes jugent une telle modalité pertinente à un moment donné dans un endroit donné. Dans ce cas, de tels programmes peuvent être efficaces si un minimum de règles (en termes de ciblage notamment) sont suivies. Mais dans beaucoup de cas, de tels programmes sont mis en oeuvre parce que des aliments en nature représentent la seule forme sous laquelle il est possible d'obtenir des ressources auprès de certaines agences de coopération. Dès lors, en l'absence de justification précise de la pertinence d'un programme de "nourriture contre travail", la CNSA recommande plutôt d'utiliser ces ressources alimentaires sous d'autres modalités.

1 - RECOMMANDATIONS GENERALES

Le bilan établi ci-dessus met en évidence les atouts et contraintes des programmes "nourriture contre travail", analysés tant depuis une perspective de programmes de travail à haute intensité de main d'oeuvre, privilégiant la distribution rapide de revenus à l'emploi de machines pour construire des infrastructures, que du point de vue du mode de rémunération utilisé : l'octroi d'une ration alimentaire.

Il ressort d'une manière générale de ce bilan que *lorsqu'ils sont maîtrisés et correctement menés*, des programmes de travaux à haute intensité de main d'oeuvre rémunérés en espèces peuvent contribuer significativement au développement local ; construction d'infrastructures pertinentes, contribution à la structuration sociale du milieu et distribution rapide de revenus à des populations nécessiteuses en sont les principaux intérêts.

Par contre, *la rémunération sous forme d'aliments offre peu d'avantages, sauf dans des situations géographiques précises de fort déficit alimentaire et surtout de non fonctionnement du marché du fait de l'enclavement ou de situations de monopole*. Mis à part la capacité de ces programmes à cibler passivement les plus nécessiteux, ils présentent en effet l'intérêt de contribuer à augmenter les disponibilités alimentaires locales.

D'une manière générale, la Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire recommande ainsi ***d'éviter la mise en oeuvre de programmes "nourriture contre travail", et de les remplacer par des programmes "argent contre travail"*** ("cash for work" en anglais), ***sauf dans des situations clairement établies de dysfonctionnement notoire des marchés locaux***.

Dans tous les cas, un certain nombre de précautions doivent être prises pour garantir une meilleure efficacité des programmes mis en oeuvre et en limiter les inévitables effets pervers. Celles-ci font l'objet des recommandations spécifiques énoncées ci-dessous.

2 - RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES CONCERNANT LES PROGRAMMES DE TRAVAUX A HAUTE INTENSITE DE MAIN D'OEUVRE (HIMO)

<Concernant le type d'infrastructures à privilégier

L'étude a mis en évidence que les infrastructures les plus appréciées des populations, les moins difficiles à mettre en oeuvre dans le cadre de programmes mobilisant des groupes d'individus, et celles ayant un impact le plus important sont les infrastructures à usage collectif ayant un intérêt à la fois social et économique : pistes de liaison entre communes, ouvrages d'irrigation, kiosques d'eau potable, captages de sources et assainissement en milieu urbain. Les ouvrages plus difficiles à gérer dans le cadre de tels programmes sont ceux qui contribueront à générer des bénéfices individuels à partir du travail collectif réalisé, tels les aménagements de parcelles individuelles.

D'une manière générale, les opérateurs ne doivent pas négliger les études techniques préalables à la réalisation des infrastructures ni la supervision technique des travaux, même si cela se fait au dépend de la rapidité de l'exécution.

<Concernant les modalités d'exécution

L'implication des populations bénéficiaires depuis le début des opérations (choix des investissements, choix des bénéficiaires) est un préalable incontournable. La gestion courante du programme doit être déléguée le plus possible aux groupements locaux organisés déjà existants, les responsables du programme devant progressivement se consacrer à la supervision (technique et de gestion) du programme. Les populations concernées seront ainsi responsabilisées dans la mise en oeuvre des programmes. Cette responsabilisation doit faire l'objet d'une véritable contractualisation entre la population et l'opérateur, avec des clauses spécifiques portant sur l'entretien des infrastructures construites

L'implication des associations locales ou organisations de base dans ce type de programme doit être utilisée par les opérateurs comme un moyen pour contribuer à les renforcer, en leur apportant le minimum d'appui institutionnel requis pour renforcer leurs capacités de gestion (tenue d'une comptabilité par exemple). Cette implication doit être la plus transparente possible, à travers l'établissement d'un contrat et la réalisation d'une supervision.

La participation concrète des bénéficiaires, à travers du travail non rémunéré ou un apport en matériaux est également à promouvoir afin d'inciter davantage les populations locales à organiser l'entretien des infrastructures construites. Là où cela s'avère possible du fait de l'existence préalable d'organisations locales suffisamment solides, la constitution d'un fond local d'investissement à partir du versement dans une caisse autogérée d'une partie des rémunérations perçues par les bénéficiaires est une voie à privilégier en ce sens. Elle a montré une efficacité très supérieure à celle des contributions en nature ou en travail dans le cadre de programmes de développement local mis en oeuvre en Haïti ou ailleurs ces dernières années.

L'implication des collectivités locales, lorsque celles-ci seront élues, est également fortement recommandée, afin de bénéficier de leur légitimité issue des urnes, qu'une implication dans ce genre de programme ne pourra à son tour que contribuer à renforcer.

<Concernant le choix des zones d'intervention

Le problème se pose plus en termes de période d'intervention que de ciblage géographique. Dans la mesure où les rémunérations offertes sont généralement supérieures à celles que les producteurs obtiennent du travail agricole (ne serait-ce que parce que dès que la rémunération est faite en espèces, la contrainte légale du salaire

minimum de 36 gourdes par jour est d'application), il s'agit d'éviter que les chantiers se déroulent lors des périodes de pointe de travail des calendriers agricoles, qui sont variables d'un écosystème à l'autre. Il faut en particulier éviter les chantiers pendant les périodes de préparation de sol avant semis, fortes consommatrices de main d'oeuvre (y compris sous forme de travail salarié journalier).

Si un tel ciblage dans le temps est impossible du fait de l'urgence de procéder à une réhabilitation ou à la distribution de revenus, alors l'octroi de travail pour des demi-journées, après les horaires de travail habituels, est à recommander pendant ces périodes de travaux agricoles intensifs.

3 - RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LES PROGRAMMES "NOURRITURE CONTRE TRAVAIL" (FFW)

Bien que la Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire recommande d'une manière générale la transformation des programmes de "nourriture contre travail" en programmes avec rémunération en espèces, la CNSA est consciente des contraintes pesant sur l'origine de certaines ressources qui ne sont disponibles que sous forme d'aide alimentaire en nature. On peut citer par exemple les ressources du Programme Alimentaire Mondial, ou certaines ressources de l'USAID (PL 480 titre II).

Lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir l'octroi de ressources sous une autre forme que des aliments en nature, la CNSA recommande de les utiliser à des fins autres que des programmes massifs de "nourriture contre travail".

La constitution de stocks de sécurité alimentaire, jusqu'à présent inexistant en Haïti, mérite une réflexion approfondie, et pourrait bénéficier de ces dons en nature difficilement convertibles en espèces, du fait de leur origine. Le programme national de cantines scolaires est une autre destination possible de dons en aliments beaucoup plus cohérente avec la stratégie nationale de sécurité alimentaire, et présentant moins d'effets pervers qu'une utilisation dans des programmes de "nourriture contre travail".

Dans le cas où la transformation intégrale d'un tel programme "nourriture contre travail" en un autre programme (rémunération en espèces après monétisation, stocks de sécurité, cantines scolaires,) ne serait pas envisageable, la CNSA recommande toutefois de mettre en pratique des rémunérations mixtes, une partie étant octroyée sous forme de vivres, le reste sous forme d'espèces. La monétisation sur le marché d'une partie de la ressource initiale peut permettre de générer les fonds requis.

Le type d'aliment distribué doit être le plus proche possible des habitudes alimentaires nationales (riz et pois plutôt que blé). Des achats locaux doivent être systématiquement pratiqués lorsqu'ils sont possibles.

Enfin, il est clair que la question du ciblage géographique des interventions devient essentielle. Il faut privilégier les zones déficitaires où le marché a des difficultés à répondre de lui-même à la demande exprimée. Il faut par ailleurs non seulement cibler les périodes de distribution perturbant le moins possible les travaux agricoles (la même précaution devant être prise dans le cas des programmes avec rémunération en espèces), mais il faut également éviter les périodes de récolte pour que les aliments nécessairement revendus perturbent le moins possible les marchés locaux.

Compte tenu de l'importance de cette question du ciblage par rapport aux calendriers agricoles des différents écosystèmes haïtiens, la Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire a réalisé par ailleurs un travail de zonage agro-écologique à l'échelle des sections communales permettant à tout un chacun de situer, par section communale, les périodes de pointe de travail agricole pour les principales cultures vivrières.

Cette étude est disponible à la CNSA pour toute personne ou institution désireuse de contribuer à l'amélioration de l'efficacité des programmes de "nourriture contre travail" ou des programmes de travaux à haute intensité de main d'oeuvre rémunérés en espèces.