



**FIDA**  
**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**  
**Conseil d'administration - Soixante-douzième session**  
Rome, 25-26 avril 2001

**ROYAUME DU NÉPAL**

**MÉ MORANDUM DU PRÉSIDENT**

**PROJET DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ DANS L'OUEST DU TERAÏ**  
**(PRÊT NO. 452-NP)**

**INCLUSION DANS LE PROJET D'UNE NOUVELLE COMPOSANTE ET**  
**RÉAFFECTATION DU MONTANT DU PRÊT**



## ROYAUME DU NÉPAL

### MÉMORANDUM DU PRÉSIDENT

#### PROJET DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ DANS L'OUEST DU TERAÏ (PRÊT NO. 452-NP)

#### INCLUSION DANS LE PROJET D'UNE NOUVELLE COMPOSANTE ET RÉAFFECTATION DU MONTANT DU PRÊT

##### I. RAPPEL DES FAITS

1. Le projet de réduction de la pauvreté dans l'ouest du Teraï, approuvé par le FIDA en septembre 1997, a pris effet en mars 1998 et devrait prendre fin en décembre 2004. Son coût total s'élève à 9,73 millions de USD, montant sur lequel 6,55 millions de DTS (environ 8,87 millions de USD) sont apportés par le FIDA sous forme de prêt, 440 000 USD par le Gouvernement de Sa Majesté le Roi du Népal (le Gouvernement), 80 000 USD par la Banque de développement agricole du Népal et 340 000 USD par les bénéficiaires du projet. Celui-ci est administré et supervisé par le Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU (BSP/ONU).

2. L'objectif d'ensemble du projet est d'accroître les revenus et d'améliorer le bien-être des petits exploitants agricoles, des paysans sans terre et des femmes rurales dans la zone du projet; il vise également à améliorer la viabilité et la pérennité financières de certains prestataires de services de crédit. Pour ce faire, les activités ci-après seront mises en œuvre: services de crédit aux groupes cibles; appui institutionnel à certaines agences bancaires afin de mettre en place une méthodologie permettant d'appliquer le modèle Grameen au Népal, formation technique des bénéficiaires en fonction de la demande exprimée; services de vulgarisation dans divers domaines; amélioration de l'infrastructure de base en fonction de la demande selon le principe de l'entraide; enfin, appui aux organismes chargés de l'exécution du projet.

3. Le Ministère du développement local, principal organisme d'exécution, est chargé de coordonner toutes les activités du projet et de mettre en œuvre les composantes vulgarisation et formation technique ainsi que développement communautaire. La Nepal Rastra Bank est chargée de l'exécution de la composante services de crédit tandis que la Banque de développement agricole du Népal est responsable des activités de construction des puits tubulaires de faible profondeur.

4. Malgré la lenteur des décaissements, le projet a eu jusqu'ici des retombées positives pour les bénéficiaires. Toutefois, plusieurs faits imprévisibles sont intervenus durant la mise en œuvre du projet, comme on le verra plus loin dans les parties II et III. Le fait le plus préoccupant est la crise à laquelle est confrontée une fraction particulière du groupe cible du FIDA – les anciens *Kamaiyas* (ménages autrefois en servitude).

5. À la suite d'une recommandation formulée par la mission de supervision du BSP/ONU et comme l'avait demandé le Gouvernement en septembre 2000, la Division Asie et Pacifique du FIDA a envoyé sur place une mission d'information dirigée par le chargé du portefeuille du pays. Après des discussions approfondies avec divers organismes gouvernementaux, avec les principaux organismes bailleurs de fonds, avec des organisations non gouvernementales (ONG) et avec les anciens *Kamaiyas* eux-mêmes, les membres de la mission ont préparé un aide-mémoire assorti de recommandations en vue de modifier la conception du projet. Le Gouvernement a accepté en principe les recommandations, et le FIDA a ensuite envoyé sur place une mission de suivi technique, dont les

membres ont travaillé en étroite collaboration avec les autorités, les communautés et les ONG afin d'établir une proposition chiffrée pour une nouvelle composante de projet comprenant trois grandes sous-composantes destinées aux familles d'anciens *Kamaiyas*: i) amélioration de l'habitat; ii) amélioration des modes de subsistance; iii) renforcement des capacités. Le coût total de cette nouvelle composante est estimé à 302 millions de NRP (soit 4,2 millions de USD). Compte tenu du plan détaillé esquissé pour la composante dans le rapport de janvier 2001 de la mission de suivi technique et pour répondre à la demande officielle du Gouvernement, les mesures ci-après sont proposées: i) modifier la conception actuelle du projet pour y inclure la nouvelle composante; ii) tenir compte du coût de la nouvelle composante en réaffectant le montant du prêt; iii) modifier en conséquence l'accord de prêt existant.

## II. LES ANCIENS KAMAIIYAS

6. Au Népal, l'esclavage a été aboli en 1924 et la Constitution de 1990 a proscrit la pratique du travail en servitude. Toute forme de recours au travail forcé pour une activité quelconque est inconstitutionnelle et sanctionnée par la loi. Le *Muluki Ain* (Code civil) de 1963 et la Loi sur les contrats de 1964 proscrirent également ces modes de travail contractuel. En dépit de ces dispositions légales, le travail servile dans le cadre du système *kamaiya* existait au Népal il y a peu de temps encore, principalement dans cinq districts du Terai – Banke, Bardiya, Dang, Kailali et Kanchanpur – dans l'ouest et l'extrême ouest du pays. Le système *kamaiya* touchait essentiellement (pour plus de 95%) les *Tharus*, c'est-à-dire les tout premiers habitants du Terai népalais. On a là une idée de la dimension ethnique du système.

7. Les autorités ont commencé à se préoccuper de ce problème au milieu des années 1980, période à laquelle une enquête officielle a débuté. Finalement, en raison de la préoccupation croissante de la population et de certains milieux politiques face à la pratique du travail en servitude, le Gouvernement a annoncé le 17 juillet 2000 l'interdiction du système *kamaiya*, qu'il a déclaré illégal, libérant avec effet immédiat les anciens *Kamaiyas* de toutes les dettes contractées auprès de propriétaires terriens et prévoyant une peine de trois à dix ans d'emprisonnement en cas d'infraction.

8. Si ces mesures ont été bien accueillies dans la population, les anciens *Kamaiyas* ont toutefois été confrontés à un problème nouveau. Dès après l'annonce faite le 17 juillet 2000, environ 1 300 familles d'anciens *Kamaiyas* se sont retrouvées à la rue après avoir été expulsées de leur logement et ont dû trouver refuge dans des lieux publics – écoles, bureaux, champs, etc. Les mesures d'urgence prises alors par divers organismes ont permis d'installer temporairement les anciens *Kamaiyas* dans des camps mais ils n'ont encore que très peu accès aux services de base et, à moyen terme, leurs perspectives d'existence restent précaires. On parle de famine et d'accès insuffisant à une eau potable sûre. De plus, les personnes déjà déplacées ne représentent qu'une fraction des quelque 9 000 familles d'anciens *Kamaiyas* qui ne possèdent ni terre ni ferme et vivent de ce que leur fournissent les propriétaires terriens. Il est donc urgent de trouver une solution durable au problème des anciens *Kamaiyas* pour assurer véritablement leur émancipation.

## III. RAISON D'ÊTRE DE LA NOUVELLE COMPOSANTE DU PROJET

9. Les problèmes des anciens *Kamaiyas* avaient été portés à l'attention du FIDA par une mission générale d'information organisée par le Centre d'investissement de la FAO en mai 1993. Les membres de la mission avaient suggéré plusieurs domaines dans lesquels le FIDA pourrait intervenir, en soulignant notamment l'urgente nécessité d'aider les *Kamaiyas*, en particulier parmi les *Tharus*, à se libérer de la servitude de la dette. C'est dès après la réception du rapport de la mission qu'a été retenu le projet de réduction de la pauvreté dans l'ouest du Terai. Le rapport de formulation, qui insistait tout particulièrement sur les conditions de vie extrêmement difficiles des anciens *Kamaiyas* et d'autres occupants de terres sans titre, était établi en septembre 1994. Ces populations sont apparues comme le



groupe cible prioritaire du projet du FIDA et les membres de la mission ont recommandé la mise en place d'un programme de réinstallation des occupants sans titre, comprenant une aide à l'amélioration de l'habitat. Cependant, cette formule a été abandonnée lors de l'évaluation prospective du fait que la nouvelle politique officielle en matière d'occupation des terres et d'aide au logement avait été modifiée et que l'ONG retenue pour exécuter la composante du projet n'était plus disponible.

10. Le projet a été approuvé sous cette forme tronquée et était en cours d'exécution lorsque le Gouvernement a déclaré que tous les travailleurs asservis seraient libérés à compter du 17 juillet 2000. Cette décision soudaine des autorités peut être attribuée avant tout à la vigueur du mouvement de la société civile apparu au Népal depuis l'introduction de la démocratie représentative. Ce changement politique audacieux de la part du Gouvernement a eu des incidences très importantes pour le projet en cours.

11. Quoique théoriquement "libres" aujourd'hui, la plupart des anciens *Kamaiyas* ne possèdent ni terres ni fermes et vivent de façon précaire dans des camps gérés surtout par des ONG, avec l'appui d'organismes des Nations Unies tels que le Programme alimentaire mondial et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance. Les conditions de vie dans les camps sont des plus rudimentaires, les anciens *Kamaiyas* restent très vulnérables et, les années passant, ils auront de moins en moins de chance de pouvoir prendre leur vie en main. Comprenant que les anciens *Kamaiyas* risquaient fort de devoir se retourner vers les prêteurs, le Gouvernement a préparé un rapport intitulé "Proposition de secours et de redressement immédiat en faveur des travailleurs anciens *kamaiyas* récemment émancipés de l'ouest du Népal" qu'il a soumis à divers donateurs, dont le FIDA.

12. Les anciens *Kamaiyas* sont sans aucun doute parmi les ruraux pauvres du Népal le groupe le plus vulnérable et le plus exploité, et le fait que les *Tharus* – un groupe autochtone – soient les principales victimes du système rend celui-ci particulièrement répréhensible. Plusieurs missions du FIDA organisées lors de la préparation du projet ont montré à l'évidence que ce groupe méritait tout particulièrement de retenir l'attention du FIDA et de bénéficier de son appui. Avec le recul du temps, il apparaît que la mission d'évaluation prospective du projet avait sous-estimé la vigueur du mouvement de la société civile en faveur de l'affranchissement des *Kamaiyas*. Il est d'autre part évident que la conception initiale aurait dû être suffisamment souple pour que ce type de changement puisse être intégré dans la politique officielle et que le projet puisse cibler les anciens *Kamaiyas* comme cela était prévu au départ.

13. L'exécution des composantes initiales du projet ne s'est faite que lentement. Au cours des 35 mois écoulés depuis que le projet a pris effet, le taux de décaissement a été inférieur à 19%, y compris l'affectation au Compte spécial. L'une des principales composantes – la construction de puits tubulaires de faible profondeur – a peu de chances d'être menée à bien parce que le Gouvernement a supprimé les subventions envisagées à cette fin. De plus, la roupie népalaise (NPR) s'est dépréciée de plus de 30% depuis l'évaluation prospective, de sorte que les taux de décaissement en DTS devraient être inférieurs à ce qui était prévu lors de l'évaluation prospective. C'est compte tenu des réaffectations à opérer pour inclure la nouvelle composante qu'est formulée la proposition de composante destinée aux anciens *Kamaiyas* (voir la partie IV). Cette proposition prend également en considération le taux actuel de décaissement ainsi que les modifications susmentionnées de la politique de subvention des autorités, qui aura un effet assez important sur les composantes actuelles du projet.

#### **IV. ACTIVITÉS À FINANCER AU TITRE DE LA NOUVELLE COMPOSANTE**

14. La composante proposée pour les activités de redressement destinées aux anciens *Kamaiyas* comporte trois sous-composantes: i) amélioration de l'habitat; ii) amélioration des modes de subsistance; et iii) renforcement des capacités.



## **Amélioration de l'habitat**

15. Un appui sera apporté en vue d'assurer: i) des conditions minimales de logement acceptables; ii) l'alimentation en eau potable; et iii) des services d'assainissement. Compte tenu de facteurs tels que le plafond de coûts, la faisabilité technique ainsi que l'adaptabilité au terrain et au climat du Terai, il est prévu de construire 9 000 maisons en briques pour un coût unitaire de 19 398 NPR. Ce sont les anciens *Kamaiyas* eux-mêmes qui fourniront la main-d'œuvre semi-qualifiée ou non qualifiée, tandis que les autorités fourniront le bois de construction. Étant donné que les ressources en eau souterraines sont facilement exploitables sans grands frais, il est d'autre part prévu de construire 1 800 puits tubulaires avec pompe manuelle pour un coût unitaire de 3 500 NPR à l'intention de 9 000 familles d'anciens *Kamaiyas*. Enfin, il est prévu de construire 9 000 latrines améliorées à fosse ventilée pour un coût unitaire de 2 175 NPR.

## **Amélioration des modes de subsistance**

16. Cette sous-composante comporte quatre volets: i) vulgarisation agricole; ii) formation technique; iii) irrigation; et iv) appui sous forme d'un fonds de roulement. Une ou plusieurs ONG seront contractuellement chargées d'exécuter l'ensemble de la sous-composante pendant au moins deux ans ainsi que de mobiliser et de motiver les groupes d'anciens *Kamaiyas* et de leur apprendre à produire commercialement diverses denrées agricoles de haute valeur adaptées aux conditions locales. On créera de nouvelles possibilités de commercialisation ou l'on améliorera celles qui existent déjà et les activités seront ancrées dans les coopératives de commercialisation gérées par les producteurs. Les besoins en matière d'assistance technique ont été chiffrés en fonction de l'hypothèse selon laquelle la ou les ONG devront avoir un bureau pour chaque groupe de 1 000 familles cibles. Il faudra divers types de formation technique spécialisée pour permettre aux familles d'anciens *Kamaiyas* de développer leurs compétences, mais il s'agira surtout de cours d'une journée destinés à conférer des compétences dans des domaines précis liés à une micro-entreprise donnée. Il est prévu d'organiser en moyenne cinq cours par famille pour un coût de 1 000 NPR par famille (200 NPR par participant et par cours) et de construire 900 puits tubulaires/élévateurs collectifs de faible profondeur (un puits par groupe de 10 familles). Pour autant que la main-d'œuvre requise soit fournie par les anciens *Kamaiyas*, on estime à 40 000 NPR le coût unitaire. Étant donné que les familles cibles n'ont pas les moyens financiers d'acheter des semences améliorées, des engrais, des outils agricoles ou du matériel non agricole, il est proposé de fournir à chaque famille, sous forme de don, un fonds de roulement initial de 3 000 NPR.

## **Renforcement des capacités**

17. Cette sous-composante a essentiellement pour but de renforcer la capacité du projet et des organismes locaux à exécuter la nouvelle composante, c'est-à-dire les activités de redressement destinées aux anciens *Kamaiyas*. Le projet ne couvre pour l'instant que dix comités de développement villageois par district, ce qui est insuffisant pour répondre à la demande accrue de services qu'entraînera la nouvelle composante. Afin de renforcer la capacité de gestion du projet, celui-ci sera doté de personnel et d'installations logistiques supplémentaires. En tant qu'organismes chargés du développement local, les comités de développement de district et les comités de développement villageois sont légalement autorisés à fixer les priorités en matière de développement ainsi qu'à suivre et évaluer les programmes de développement en cours dans les zones dont ils sont responsables. Leur participation active sera déterminante pour l'exécution de la nouvelle composante et donc pour l'amélioration à long terme de la situation des anciens *Kamaiyas*. Le rôle de ces organismes locaux sera particulièrement important dans la mesure où ils favoriseront, sur le plan social, psychologique et politique, un climat propre à éviter la réapparition de l'exploitation des travailleurs asservis et où ils mettront sur pied des programmes spécialisés en faveur des femmes et des enfants, (par exemple bourses d'études spéciales, programmes de santé et de nutrition, programmes de création d'entreprises, d'alphabétisation et de formation à l'intention des femmes, etc.). Étant donné que le manque chronique

de fonds risque de faire obstacle à l'organisation de ces programmes, il est prévu de doter chaque comité de développement villageois d'un fonds spécial pour l'amélioration de la situation des anciens *Kamaiyas*. Le montant prévu à cette fin s'élève à 500 NPR par famille.

## V. RÉAFFECTATION DU MONTANT DU PRÊT DU FIDA POUR FINANCER LES ACTIVITÉS DU PROJET JUSQU'À LA DATE DE CLÔTURE DU PRÊT

18. La réaffectation proposée du montant du prêt tient compte des sommes nécessaires pour financer les nouvelles activités. Le tableau ci-après énumère les activités qu'il est proposé de financer. Il convient de noter que les économies réalisées au titre des catégories existantes ainsi que les fonds dégagés du fait de la dévaluation de la roupie népalaise permettront de financer la composante nouvelle sans compromettre les autres activités prévues dans la conception initiale du projet. En particulier, il faut signaler que la composante initiale puits tubulaires collectifs de faible profondeur destinés à l'irrigation a peu de chances d'être menée à bien car le Gouvernement a supprimé les subventions qui avaient été envisagées à cette fin.

### COMPOSANTE RELATIVE AUX ACTIVITÉS DE REDRESSEMENT DESTINÉES AUX ANCIENS *KAMAIYAS* VENTILATION DES COÛTS PAR SOUS-COMPOSANTE

Sous-composante	Coût total (milliers de NPR)	Coût total (milliers de USD)
<b>Amélioration de l'habitat</b>	<b>200 462</b>	<b>2 708,9</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Logement</li> <li>• Eau potable</li> <li>• Assainissement</li> </ul>	174 582 6 300 19 580	2 359,2 85,1 264,6
<b>Amélioration des modes de subsistance</b>	<b>91 100</b>	<b>1 231,1</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vulgarisation agricole</li> <li>• Formation technique</li> <li>• Irrigation</li> <li>• Appui sous forme de fonds de roulement</li> </ul>	19 100 9 000 36 000 27 000	258,1 121,6 486,5 364,9
<b>Renforcement des capacités</b>	<b>10 300</b>	<b>139,2</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement du projet</li> <li>• Renforcement des organismes locaux</li> </ul>	5 800 4 500	78,4 60,8
<b>Coût total</b>	<b>301 862</b>	<b>4 079,2</b>



## VI. RECOMMANDATION

19. Je recommande que le Conseil d'administration approuve:
- a) l'inclusion dans le projet de réduction de la pauvreté dans l'ouest du Teraï (prêt No. 452-NP) d'une composante relative aux activités de redressement destinées aux anciens *Kamaiyas*, conformément à la description de la composante figurant dans la partie IV, ainsi que la ventilation des coûts indiquée dans le tableau ci-dessus; et
  - b) une réaffectation des fonds, en tant que de besoin, de manière à assurer le financement de la nouvelle composante incluse dans le projet.

Le Président  
M. Lennart Båge