

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 24 octobre 1996

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 6 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/96/6/Add.1
23 août 1996
ORIGINAL: ANGLAIS

PROJET CAMBODGE - SPP

RÉSUMÉ

Après vingt ans de guerre, le Cambodge a entamé depuis le début des années 90 un effort rigoureux de redressement économique. Le pays demeure toutefois très pauvre: il figure à la fois parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) et parmi les pays les moins avancés (PMA). L'instabilité persiste et il est indispensable que l'allocation des ressources destinées à parer aux besoins immédiats reste souple. L'assistance du PAM au Cambodge a pour objectif de soutenir l'effort à long terme que déploie le gouvernement pour éliminer la pauvreté et assurer la sécurité alimentaire à l'ensemble de la population. L'intervention du PAM est axée principalement sur la remise en état de l'infrastructure rurale qui a subi des dégâts considérables. Le programme du PAM comporte, entre autres éléments, des plans de crédit, des actions de formation, un soutien aux institutions et une aide d'urgence. Ultérieurement, des activités économiques à long terme, par exemple en foresterie, pourront venir s'y ajouter, sous réserve qu'un soutien technique adéquat soit assuré. L'un des principaux facteurs de réussite de l'opération du PAM au Cambodge a été sa capacité d'identifier les communes¹ les plus vulnérables sur l'ensemble du territoire. L'exercice de cartographie de la pauvreté mené par le PAM a permis de dresser une liste de communes cibles servant de guide géographique pour le ciblage de ses interventions. Celles-ci ont un horizon de cinq ans. Il n'est pas impossible que durant cette période le Cambodge devienne totalement autosuffisant en céréales, et que le pays connaisse une croissance économique qui permettrait au gouvernement de prendre en charge, en fin de période, le financement des programmes de sécurité alimentaire. En tout état de cause, une assistance internationale demeurera nécessaire dans ce secteur au cours des cinq prochaines années.

¹ Collectivité territoriale regroupant un ensemble de villages. On dénombre 1 573 communes au Cambodge.

NOTE À L'INTENTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

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

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

Directeur régional: J. Schulthes tel.: 5228-2209

Chargé des opérations: R. Huss tel.: 5228-2358

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

INSECURITE ALIMENTAIRE ET PAUVRETE

L'insécurité alimentaire au niveau national

1. Situé au coeur de la région qui connaît la plus forte croissance économique du monde, le Cambodge est très en retard sur ses voisins du point de vue de la qualité de la vie et du développement économique. Le pays n'a pas encore totalement surmonté le traumatisme du régime Pol Pot des années 70, durant lequel l'infrastructure économique, les systèmes de production, les services sociaux, et même les liens familiaux et communautaires ont été complètement bouleversés. Les circonstances politiques ont ensuite motivé, durant les années 80, un blocus économique international prolongé, retardant encore les perspectives de relèvement du pays. Les élections de 1993, surveillées par les Nations Unies, ont donné naissance à un gouvernement dirigé et administré à tous les niveaux par une alliance problématique entre deux partis politiques. Conjugué à la persistance des combats entre les Khmers Rouges et les troupes gouvernementales dans plusieurs provinces, cet état de choses a été source d'appréhension et de tensions considérables au sein de la population. Un effort massif de reconstruction est toutefois en cours avec l'assistance de donateurs internationaux, et le pays connaît des transformations rapides grâce à l'adoption d'un système d'économie de marché dynamique.
2. Il convient de souligner que la croissance de l'économie cambodgienne au cours des années 90 partait d'un niveau très bas. Le pays figure toujours parmi les PFRDV et les PMA. À l'aune de tous les critères de bien-être, la population est pauvre. Le revenu par habitant est actuellement d'environ 200 dollars par an et l'on estime que 38 pour cent de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté. L'économie rurale basée sur la riziculture prédomine, avec un secteur agricole représentant 50 pour cent du PIB et 82 pour cent de l'emploi. Le taux annuel d'accroissement de la population est d'environ 2,8 pour cent, et celle-ci était estimée, en juillet 1996, à 10,5 millions d'habitants. C'est dans les zones rurales, où résident 85 pour cent de la population, que l'incidence de la pauvreté est la plus forte.
3. Le Cambodge a commencé en 1996 à se démarquer de son image de pays en crise. Et ce, en particulier dans le secteur de la production de riz qui est le pilier de son économie. La récolte de 1995/96 (3,318 tonnes de riz-paddy) dépasse de 30 pour cent, selon les estimations, la moyenne des cinq années précédentes. Ce tonnage est légèrement supérieur aux besoins intérieurs. Il faut toutefois se montrer prudent dans la prévision des tendances futures, surtout si l'on tient compte du fait que le pays est extrêmement vulnérable aux aléas climatiques.
4. L'agriculture cambodgienne est en grande partie une agriculture pluviale aux faibles rendements, utilisant peu d'intrants, et constamment exposée aux caprices du temps et aux effets des inondations et de la sécheresse. Les ouvrages d'irrigations sont en piètre état, et la riziculture irriguée ne représente actuellement que 10 pour cent environ de la superficie cultivée totale qui atteint 1,9 million d'hectares. D'autre part, l'infrastructure des transports et le système de commercialisation sont rudimentaires, restreignant les possibilités de développement d'une économie de marché offertes aux petits agriculteurs.

5. Le Cambodge est l'un des pays les plus minés du monde. On estime que le tiers des terres arables ont été minées, ce qui limite fortement l'expansion des cultures sur certaines des terres les plus fertiles. Récemment, des combats périodiques et les incursions des Khmers Rouges ont poussé des communautés agricoles entières à se déplacer, désorganisé la production et détruit les cultures.
6. Les stocks vivriers nationaux sont alimentés presque exclusivement par l'aide alimentaire des donateurs internationaux, dont 90 pour cent est acheminée par le PAM. Du fait des lourdes contraintes budgétaires, le gouvernement ne dispose actuellement pas des moyens administratifs et financiers lui permettant d'acheter des denrées et de pallier aux principaux déficits vivriers. Dans ces conditions, la poursuite de l'intervention du PAM est considérée vitale.

L'offre et la demande au niveau provincial et local

7. Le PAM/FAO a mené au début de 1996 une évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires dans 15 des provinces les plus peuplées, qui produisent 96 pour cent de la récolte de riz du pays. L'examen des résultats de cette étude au niveau communal fait apparaître qu'en 1996, 291 communes (21 pour cent des communes hors zones urbaines) avaient enregistré un déficit. Sur ce nombre, 232 sont considérées comme ayant une production rizicole structurellement déficitaire. La population comprend 80 pour cent d'agriculteurs de subsistance, qui exploitent en majorité une faible superficie allant de un à deux hectares et dont les rendements ne dépassent pas en moyenne 1,75 tonne de paddy à l'hectare (sur la base des chiffres de la récolte 1995/96). Il convient par conséquent de souligner que, malgré l'excédent national enregistré en 1996, les déficits observés au niveau communal laissent entrevoir une grave insécurité alimentaire des ménages. L'évaluation a aussi révélé que 39 pour cent des 291 communes déficitaires enregistreraient un déficit de trois à cinq mois, et que pour 32 pour cent d'entre elles le déficit durerait de six à neuf mois. Aucune tendance nette ne se dégage de la concentration géographique du déficit, que ce soit au niveau des régions, des provinces ou même des districts. On trouve des communes déficitaires dans toutes les provinces (voir carte à l'Annexe I).

POPULATION CIBLE

Identification et caractéristiques

8. Dans un pays où la population rurale représente 85 pour cent de la population totale, dont 80 pour cent sont des agriculteurs de subsistance connaissant différents degrés de pauvreté, il est évident que le principal groupe cible se trouve dans la population rurale. Au cours des quatre dernières années, le PAM au Cambodge s'est livré à un exercice annuel de cartographie de la pauvreté afin de relever des indicateurs de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et d'identifier clairement les plus démunis parmi les pauvres au sein de ce groupe plus large.

9. L'une des particularités de la pauvreté au Cambodge est qu'elle est étroitement liée aux récents conflits qu'a connu le pays. Un grand nombre de familles ont été séparées par la force ou par nécessité, beaucoup ont perdu un certain nombre de leurs membres et souffert d'invalidités physiques. En outre, les victimes de ces bouleversements ont dû reconstruire leur vie dans un climat de rupture des liens familiaux et communautaires et souvent d'effondrement des systèmes traditionnels d'entraide.
10. D'après les rapports, 20 pour cent des ménages ruraux sont dirigés par une femme. Du fait du grand nombre de ces ménages - impliquant une pénurie de main-d'oeuvre masculine - et du faible niveau d'éducation des femmes, celles-ci occupent une place disproportionnée parmi les plus démunis des pauvres en zone rurale. Le handicap commun aux ménages dirigés par des femmes est qu'ils doivent embaucher de la main-d'oeuvre masculine ou louer des animaux de labour, ce qui représente une dépense supplémentaire. Ces femmes sont aussi limitées dans leurs activités génératrices de revenus par la nécessité d'élever leurs enfants. Dans ces familles, les filles aînées doivent en général s'occuper de leurs cadets ou cadettes, si bien qu'elles abandonnent souvent les études. Le taux d'alphabétisation des femmes ne dépasse pas 22 pour cent. La piètre situation des femmes ressort du taux élevé de mortalité maternelle. Actuellement de 600 à 900 pour 100 000 naissances, selon les estimations, chiffre plus élevé d'Asie. Ces taux soulèvent de sérieuses inquiétudes sur la qualité de la vie des Cambodgiennes, si on les compare à la moyenne régionale de 160 et à celle des pays d'Europe occidentale, où elle est inférieure à 10 pour 100 000 naissances.
11. Le nombre des invalides et des malades est une autre caractéristique importante liée à la pauvreté et à la vulnérabilité au Cambodge. Les mines terrestres encore en place dans les zones rurales tuent ou blessent entre 300 et 500 personnes par mois. Les ruraux pauvres n'ont guère la possibilité d'aller s'installer ailleurs ou de trouver d'autres moyens de subsistance, même s'ils savent qu'ils doivent cultiver la terre, trouver leur nourriture ou ramasser du bois de feu dans des zones parsemées de mines. Une personne sur 236 est un amputé victime des mines terrestres, ce qui représente à la fois un grave problème social et une sérieuse réduction de la capacité de production de revenus.
12. La diarrhée, les infections respiratoires aiguës et les maladies qui pourraient être évitées par la vaccination figurent parmi les problèmes sanitaires liés à l'insécurité alimentaire. Ces problèmes sont aggravés par la malnutrition protéino-énergétique et les carences en micronutriments. Ce sont les enfants qui sont les plus touchés. Les taux de mortalité des nourrissons et des enfants de moins de cinq ans sont de 115 et 181 pour 1 000 enfants nés vivants, respectivement. Parmi les maladies infectieuses, la tuberculose est la première cause de mortalité chez les adultes au Cambodge. Elle frappe surtout les plus nécessiteux, l'environnement dans lequel ils sont contraints de vivre étant particulièrement propice à la propagation de cette maladie. Dans certaines régions, en outre, de graves carences en iode sont constatées.
13. Parmi les autres groupes de population spéciaux qui sont identifiables au Cambodge et dont les problèmes recourent dans une mesure considérable ceux qui ont été mentionnés ci-dessus, figurent les personnes déplacées sur le territoire national et les rapatriés. À la mi-1996, plus de 75 000 personnes se trouvaient dans des lieux d'hébergement temporaire et 6 500 autres étaient en cours de réinstallation avec une assistance spéciale. Sur les 370 000 rapatriés, qui provenaient des camps frontaliers thaïlandais et ont été réinstallés, 60 000 au moins sont considérés comme extrêmement vulnérables. Pour les personnes déplacées comme pour les rapatriés, l'accès fortement limité aux terres agricoles et autres moyens de

subsistance est un problème fondamental qui risque de persister pendant plusieurs années encore.

Problèmes et obstacles rencontrés par la population cible et mécanismes permettant de les surmonter

14. Les disponibilités alimentaires sont soumises à l'influence de facteurs saisonniers liés au cycle des cultures. Il est courant parmi les ruraux pauvres du Cambodge que des familles possédant des terres ne soient pas en mesure de produire assez d'aliments pour se nourrir pendant toute l'année. Ces familles souffrent de la faim et de privations pendant la "période de soudure", c'est-à-dire pendant les mois qui précèdent la récolte. Ceux qui sont physiquement aptes, mais ne possèdent pas de terres, cherchent souvent du travail chez les autres pendant la saison des semis, des travaux cultureux et de la moisson. Il est aussi courant que les familles pauvres se livrent à la chasse du gibier sauvage ou à la cueillette de baies et d'herbes pour compléter leur ordinaire ou tout simplement pour survivre.
15. Les familles privées de disponibilités alimentaires suffisantes recourent souvent à l'emprunt et, dans de nombreuses régions, elles n'ont pas d'autre issue que de s'adresser aux prêteurs locaux (d'argent ou de riz) ou aux commerçants. Les taux d'intérêt élevés qu'elles sont contraintes de payer, et qui peuvent aller jusqu'à 200 pour cent, aggravent souvent leur situation. Les familles endettées qui vivent au niveau de subsistance peuvent se trouver en grande difficulté si le malheur survient (décès ou maladie). Elles doivent alors emprunter pour faire face aux dépenses imprévues et peuvent se trouver prises dans l'engrenage de l'endettement, qui aboutit souvent à la perte de biens ou de terres.
16. La migration saisonnière vers les villes des travailleurs manuels aux bas salaires est l'un des mécanismes couramment utilisés pour surmonter les difficultés. Bien que la pauvreté urbaine soit en elle-même un sujet de préoccupation, il est évident que le problème est directement lié à la situation de la sécurité alimentaire dans les campagnes. Il est par conséquent indispensable d'élargir les bases de la production dans les zones rurales et d'améliorer les conditions de vie élémentaires.

PRIORITES ET POLITIQUES GOUVERNEMENTALES VISANT LA PAUVRETE ET LA SECURITE ALIMENTAIRE

Politiques de lutte contre la pauvreté

17. Le premier Plan de développement socio-économique 1996-2000 proclame que l'élimination de la pauvreté est l'objectif à long terme le plus important du gouvernement; il a donc pour principale orientation de la réduire. La réduction de la pauvreté implique une amélioration de la situation nutritionnelle, éducationnelle et physique des ressources humaines.
18. Le gouvernement a indiqué que le développement rural se trouve au coeur de sa stratégie de développement. Pour mener à bien la participation et la décentralisation, il a élaboré et commencé à mettre en place une nouvelle structure de gestion du développement rural qui va des ministères nationaux jusqu'au niveau des villages. Des comités de développement rural ont été établis ou sont prévus au niveau des villages, des communes, des districts et des provinces. Le Ministère du développement rural est chargé à titre principal d'élaborer et de mettre en place cette structure qui sera dirigée par le Conseil de l'agriculture et du développement rural, dont les coprésidents sont les copremiers ministres.

19. Les Comités de développement villageois (CDV), qui forment l'assise de cette structure de développement rural, sont aussi un important mécanisme permettant d'assurer la participation directe des villageois à l'identification et à la satisfaction de leurs besoins les plus urgents. À la fin de 1995, 500 CDV environ avaient été créés. Leurs membres sont élus et les femmes doivent représenter 40 pour cent au moins des membres. L'ancien Secrétariat aux affaires féminines est devenu un ministère à part entière. Une politique nationale des femmes a été promulguée pour servir de guide aux ministères et organismes sur la façon de répondre aux besoins des femmes. Le Plan de développement socio-économique prend explicitement en compte le rôle des femmes dans le processus de développement. La nécessité de prendre des mesures spéciales en faveur des autres groupes vulnérables a également été reconnue.
20. Le Plan de développement socio-économique identifie les secteurs critiques suivants comme éléments à prendre en compte dans le programme de développement rural: routes rurales; soins de santé primaires, assainissement et adduction d'eau dans les campagnes; éducation et formation; développement communautaire; systèmes agricoles, et en particulier la petite exploitation, l'élevage, la maîtrise de l'eau, l'irrigation et l'aquaculture; crédit rural et en particulier les banques de riz; semences et engrais; petit bétail et micro-entreprises.
21. Jusqu'à présent, les budgets strictement limités du gouvernement pour la mise en oeuvre des activités de développement ont imposé le recours à des ressources multilatérales et bilatérales ou provenant d'ONG. Les diverses formes de soutien aux institutions fournies par les donateurs et l'élargissement graduel de l'assiette des recettes devrait permettre une grande amélioration du rôle de coordination du gouvernement et de l'efficacité des structures à tous les niveaux. Il est toutefois probable que les investissements directs dans les projets continueront de dépendre au cours des prochaines années des ressources fournies par les donateurs. Dans ces conditions, l'incitation au travail, le transfert de revenus et le soutien budgétaire fournis par l'aide alimentaire resteront, au moins pendant les cinq prochaines années, un moyen efficace à l'appui des efforts de relèvement et de développement du Gouvernement cambodgien. Il en sera ainsi en particulier si l'aide alimentaire peut être utilisée de façon décentralisée et répondre directement aux besoins immédiats des communautés rurales, tout en soutenant la structure de gestion décentralisée prévue dans la stratégie de développement rural du gouvernement.

Politiques de sécurité alimentaire

22. Le Plan de développement socio-économique assigne comme objectif primordial au secteur agricole d'assurer la sécurité alimentaire à toute la population. Il souligne que le gouvernement s'est engagé à s'en remettre largement aux forces du marché pour stimuler la croissance. La commercialisation du riz est maintenant libéralisée, les prix étant déterminés par le marché et les restrictions quantitatives aux exportations/importations de ce produit ayant été supprimées. Le gouvernement reconnaît que l'amélioration des perspectives de revenus des agriculteurs passe par le libre accès aux marchés, tant intérieurs qu'extérieurs. L'absence de pouvoir d'achat des ménages pauvres en cas de mauvaises récoltes, conjuguée aux carences des communications intérieures, a donné lieu dans le passé à des exportations frontalières vers les pays voisins, alors que de nombreuses localités connaissaient de graves pénuries de riz.
23. C'est pourquoi le gouvernement estime nécessaire de disposer de la capacité d'intervenir sur le marché du riz - de concert avec les organisations internationales et les ONG - pour fournir une aide alimentaire à caractère humanitaire en période de crise. Le Ministère du

commerce se propose de conserver un stock de réserve restreint pour répondre aux urgences; la FAO a recommandé à cet effet le chiffre de 25 000 tonnes. Jusqu'ici toutefois, aucun stock n'a été constitué et aucun soutien des donateurs n'a encore été obtenu à ce titre.

24. Le gouvernement, dont les ressources sont extrêmement limitées, ne dispose pratiquement d'aucun programme, financé sur ses propres deniers, qui servirait de filet de sécurité en cas de pénurie alimentaire subite. Des moyens limités sont disponibles pour des programmes d'alimentation dans les institutions publiques, telles qu'hôpitaux, orphelinats et prisons, mais même ceux-ci reçoivent, dans une large mesure, soit une aide alimentaire directe, soit un soutien budgétaire de donateurs extérieurs. Le gouvernement ne fait qu'entamer le renforcement institutionnel nécessaire à la mise en oeuvre de programmes sociaux. C'est pourquoi il a accueilli avec enthousiasme les programmes exécutés directement par les organisations internationales et les ONG dans les domaines de la création de revenus, de l'emploi à base de main-d'oeuvre, de l'assistance institutionnelle aux groupes vulnérables et des interventions d'urgence.

Politiques d'aide alimentaire

L'aide alimentaire programme

25. Il n'existe actuellement aucune politique gouvernementale concernant l'acquisition auprès des donateurs, de denrées alimentaires destinées à la mise en vente sur le marché local. Par conséquent, les questions relatives aux mécanismes de monétisation des acquisitions de ce genre et aux prix de vente ne se posent pas au Cambodge.

L'aide alimentaire projets

26. Le gouvernement s'est adressé au PAM dans le passé pour environ 90 pour cent de l'aide alimentaire totale destinée à des projets ou à des urgences. De 1979 à 1993, l'aide alimentaire humanitaire destinée au Cambodge s'est élevée à quelque 670 000 tonnes; l'opération de secours à la frontière thaïlanno-cambodgienne a fourni, au cours de la même période, un million de tonnes supplémentaires. En 1994, aussitôt après l'instauration du nouveau gouvernement royal, le PAM a lancé le "Programme d'aide alimentaire pour le relèvement du Cambodge" destiné à soutenir les efforts de relèvement et de reconstruction déployés dans le pays pendant la phase du "continuum secours-développement".
27. L'approche révisée de l'aide alimentaire, et en particulier son volet vivres-contre-travail au niveau communautaire, était nouvelle au Cambodge, où les interventions précédentes s'étaient surtout bornées à des aides gratuites dans les cas d'urgence. Or, le programme a bénéficié d'une reconnaissance et d'un soutien considérables de la part du nouveau gouvernement. Le concept vivres-contre-travail est désormais bien connu au Cambodge. Alors que le programme avait débuté dans le cadre d'un accord d'exécution en partenariat avec la communauté des ONG principalement, au cours des deux dernières années, le gouvernement a pris de plus en plus de responsabilités dans la mise en oeuvre du programme.
28. Il est reconnu qu'en dehors du secteur agricole, des activités peuvent contribuer à l'instauration de la sécurité alimentaire. Par exemple, le Cambodge dispose d'abondantes ressources forestières qui, si elles sont bien gérées, constitueront une richesse inépuisable. Les forêts cambodgiennes couvrent encore de vastes étendues à l'échelle de la région, mais elles sont soumises à de fortes pressions dues à l'exploitation commerciale, à la conversion des terres à d'autres utilisations et au ramassage de bois de feu. S'il convient de mettre

l'accent sur l'aménagement des forêts existantes, le reboisement s'impose dans les zones écologiquement vulnérables telles que les bassins-versants. Avec un soutien technique adéquat, il est probable que ce serait là une activité vivres-contre-travail appropriée et d'un bon rapport coût-efficacité. Il est cependant essentiel de s'attaquer aussi aux causes profondes de la déforestation - par exemple, par la création d'autres sources de bois de feu et par un contrôle accru de l'exploitation commerciale des forêts.

Aide alimentaire d'urgence et de secours

29. Compte tenu des déplacements continus de populations causés par la guerre civile localisée et les calamités naturelles, il est essentiel de conserver encore au Cambodge une capacité d'intervention d'urgence. Pour les raisons déjà exposées, le gouvernement reconnaît le fait qu'en cas de besoins d'urgence, un tant soit peu importants au cours de la période couverte par le présent SSP, le coût des produits et de la logistique devra être pris en charge par les donateurs extérieurs. Il existe un Groupe d'intervention d'urgence composé de représentants des organisations des Nations Unies et des ONG spécialisées dans les secours, et présidé par la Croix rouge cambodgienne (CRC), qui fait office de cellule de crise chargée d'agir dans les cas d'urgence. Le PAM est l'un des membres fondateurs de ce groupe constitué en l'absence de structures nationales d'intervention d'urgence. Le gouvernement, qui est en train d'organiser un office des secours en cas de catastrophes, devrait jouer dans l'avenir un rôle plus central en la matière.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

Assistance antérieure du PAM et enseignements recueillis

30. Seule organisation internationale à avoir maintenu depuis 1979 une présence ininterrompue au Cambodge et le long de la frontière thaïlondo-cambodgienne, le PAM a joué un rôle majeur dans la résolution des crises extrêmement complexes que ce pays a connues du fait de la guerre civile prolongée. Entre la fin de 1989 et 1993, le PAM a exécuté trois programmes:
- a) **Personnes déplacées dans le pays:** Après le retrait de l'armée vietnamienne en 1989, la recrudescence des combats entre factions rivales a entraîné le déplacement de quelque 190 000 personnes. En l'absence d'organisation dûment mandatée, le PAM a assumé le rôle de chef de file coordonnant les actions humanitaires avec la CRC et un certain nombre d'ONG internationales. Entre 1990 et 1992, une assistance de 25 millions de dollars a été mobilisée pour répondre aux besoins des personnes déplacées, dont 17 millions de dollars sous forme d'aide alimentaire acheminée par le PAM.
 - b) **Rapatriement - Opération de réapprovisionnement alimentaire:** Entre avril 1992 et mars 1993, 370 000 personnes ont été rapatriées de la région frontalière thaïlondo-cambodgienne. La part du budget prise en charge par le PAM pour financer les 400 rations journalières destinées aux rapatriés s'est élevée à 35 millions de dollars. Alors qu'il avait initialement pour mandat d'acheminer les denrées alimentaires à cinq points de livraison désignés à l'intérieur du pays pour le compte du HCR, à compter du 1er avril 1993, le PAM a été chargé de prendre en main l'ensemble du système de distribution alimentaire, héritant du même coup de 105 poids lourds et de 70 véhicules légers. Au plus fort de l'opération, le PAM a mené à bien, avec le concours de la CRC, plus de 500 distributions par mois en 150 points de distribution différents répartis dans tout le pays.

- c) **Programme en faveur des groupes vulnérables (PGV)**: En 1993, le PAM a commencé à se préoccuper aussi des besoins des groupes les plus défavorisés au sein de la population rurale des zones déficitaires en riz. Grâce à une série d'enquêtes au niveau des villages, une assistance alimentaire limitée (trois mois d'approvisionnements) a été ciblée sur les ménages dirigés par des veuves et des handicapés ou des personnes âgées et des malades sans autre moyen de subsistance. Le programme avait pour objectif de parer aux pénuries alimentaires immédiates pendant la période de soudure, et de rompre le cercle vicieux de l'endettement dont les familles vulnérables sont fréquemment victimes. Quelque 130 000 familles ont ainsi été assistées pour un coût d'environ 10 millions de dollars.
31. Il est à noter qu'avant 1995, les activités du PAM au Cambodge étaient entièrement financées par voie bilatérale, les allocations répondant à des appels spécifiques. En 1995 et 1996, les financements bilatéraux ont été complétés pour la première fois par des ressources IPR/IPPD.
 32. À la faveur des grandes opérations mentionnées ci-dessus, le PAM et son principal partenaire, la CRC, se sont dotés d'une structure logistique opérationnelle à l'échelle de l'ensemble du pays, d'une capacité d'intervention rapide permettant de faire face aux urgences localisées et d'une capacité de suivi de l'exécution efficace. Tout aussi important a été le fait qu'ils ont aussi acquis une connaissance concrète de la localisation géographique des poches de pauvreté et des problèmes communs, des difficultés liées à la sécurité alimentaire des ménages et des mécanismes adoptés pour faire face à l'adversité.
 33. Dès 1993, environ 120 000 personnes déplacées dans le pays étaient rentrées dans leur village d'origine ou avaient été réinstallées. Quelque 70 000 personnes demeuraient dans des centres d'hébergement temporaire, tandis que de nouveaux déplacements affectaient des milliers de personnes, exigeant des interventions rapides. Si les populations déplacées à long terme avaient encore besoin d'une assistance, la fourniture gratuite d'aliments commençait cependant à créer des dépendances. Ceux qui rentraient chez eux ou étaient réinstallés avaient aussi besoin d'aide pour reconstituer leur base économique dans les villages qu'ils avaient abandonnés ou sur les nouvelles terres.
 34. S'agissant des rapatriés, il avait été décidé très tôt de ne pas aller au-delà des 400 jours de rations prévus pour éviter de créer une dépendance. Toutefois, une enquête menée par le PAM à la fin de l'opération a révélé que 31 pour cent des rapatriés étaient vulnérables et vivaient dans un état de pauvreté extrême: plus de 50 pour cent d'entre eux faisaient partie de familles dirigées par une femme.
 35. En ce qui concerne le Programme en faveur des groupes vulnérables, une évaluation interne a fait apparaître que souvent l'aide alimentaire avait empêché les bénéficiaires de s'enfoncer plus profondément dans l'endettement ou de liquider des actifs essentiels, par exemple des terres ou des animaux de trait. L'impact à long terme de cette assistance était toutefois considéré comme sujet à caution car celle-ci n'agissait pas directement sur les causes de la pauvreté comme la privation de terre, les pratiques agricoles inefficaces et les carences de l'infrastructure. Il a été constaté en outre que des tensions apparaissaient au sein des communautés du fait essentiellement de la sélection strictement limitée à certains types de ménages, alors que la pauvreté était conçue comme un problème plus large à l'échelle de la communauté elle-même.
 36. Le PAM a tiré, des expériences mentionnées ci-dessus, un certain nombre de conclusions. Il n'a plus été considéré comme judicieux de fournir une assistance prolongée à certaines catégories de population comme les personnes déplacées dans le pays ou les rapatriés, sauf dans le cas de nouvelles situations d'urgence. Des modalités d'assistance

aussi exclusives peuvent en effet aliéner des individus ou des groupes. Le ciblage sur des ménages individuels - comme dans le cadre du Programme en faveur des groupes vulnérables - devrait aussi être évité dans les situations de pénurie et d'insécurité alimentaire générales. Il a été constaté que cette forme d'assistance avait tendance à provoquer du ressentiment entre les familles et à détruire les structures locales d'entraide communautaire. Compte tenu de l'évolution de la situation dans le pays, il est apparu clairement que l'aide alimentaire devrait avoir pour objectif d'éliminer les obstacles qui empêchent ces communautés de subvenir elles-mêmes à leurs propres besoins, et que le PAM devrait concevoir un mode totalement nouveau de ciblage de son assistance.

Le programme actuel et le mécanisme de ciblage

37. La politique poursuivie par le PAM au Cambodge depuis 1994 a pour principal objectif de venir en aide aux communautés rurales les plus pauvres par l'exécution de diverses activités de relèvement en auto-assistance. Des projets vivres-contre-travail au niveau villageois reçoivent un soutien à l'échelle nationale en vue d'atténuer les pénuries alimentaires dans les communautés les plus pauvres et de remettre en état l'infrastructure rurale, par exemple les routes d'accès, les canaux d'irrigation et les réservoirs d'eau, et de préparer les lieux de réinstallation et les nouvelles terres agricoles par des travaux de défrichement. Des systèmes de crédit rural à assise communautaire bénéficient d'un soutien depuis 1993. De manière générale, les banques de riz et de semences fonctionnent bien. Toutefois, la viabilité de ces systèmes dépendant entièrement des remboursements, eux-mêmes conditionnés par le volume des récoltes, une fraction seulement (moins de quatre pour cent) du riz du PAM a été utilisée à cet effet. En outre, un soutien est apporté aux activités de formation de base et aux programmes d'assistance aux groupes vulnérables exécutés par les ONG. Le Programme doit aussi maintenir une capacité d'intervention en cas d'urgences car les conflits régionaux continuent d'entraîner des déplacements de population.
38. Le PAM mène une série d'enquêtes approfondies afin d'obtenir un tableau complet des zones exposées à l'insécurité alimentaire. Des données sur la riziculture et les récoltes au niveau des communes, rassemblées par le Ministère de l'agriculture dans 15 provinces, sont recueillies et stockées dans une base de données de manière à obtenir un profil détaillé de la récolte de riz estimée pour l'année considérée. Une enquête indépendante réalisée au moyen de coupes échantillons est ensuite menée sur le terrain pour vérifier la fiabilité des chiffres officiels. L'enquête 1995 a été menée à bien (en pleine collaboration avec la FAO et le Ministère de l'agriculture). Ce processus est suivi d'une évaluation rapide sur le terrain portant sur 1 500 villages représentatifs des communes. Cette évaluation fait appel à l'observation directe et à des interrogatoires dans les villages sur certains indicateurs de pauvreté.
39. Les résultats de la récolte et les enquêtes d'évaluation communautaire sont ensuite triangulés et le classement des communes par rang de pauvreté est établi. Ces diverses opérations assez élaborées permettent de dresser une liste de communes cibles destinée à guider le ciblage géographique des activités du PAM. La base de données est reliée au Système d'information géographique (SIG), qui permet de repérer graphiquement les communes vulnérables ainsi que de fournir des données sur la population et d'autres informations clés. En outre, des données détaillées sur l'assistance fournie, y compris les quantités de vivres, le nombre de bénéficiaires, les résultats, etc., sont enregistrées dans une autre base de données liée, ce qui permet au PAM de vérifier et de chiffrer les objectifs atteints à la fin de chaque année. La carte des communes cibles du PAM pour 1996 figure à l'Annexe II.

Effacité

40. Le Programme pour le Cambodge insiste sur l'approche participative et encourage les chefs de village ainsi que les villageois à identifier eux-mêmes leurs priorités en matière de relèvement. Une fois le projet évalué sur site, un accord spécifiant les résultats attendus et les paiements en vivres est signé entre le village, le PAM et l'instance gouvernementale, l'ONG ou l'organisation internationale participante.
41. Comme il a été expliqué plus haut, le Programme ne cible pas son aide exclusivement sur les catégories par définition vulnérables, comme les familles dirigées par des femmes, les handicapés et les personnes âgées ou malades. Des possibilités de travail sont offertes à l'ensemble de la communauté. Toutefois, les activités étant exécutées au niveau des villages, il est facile d'identifier les familles vulnérables qui ne seraient pas en mesure de participer (pour cause d'invalidité ou parce qu'elles ont des enfants à élever). Pour ces familles d'autres opportunités, physiquement moins pénibles, sont offertes, par exemple garder les enfants d'autres familles, poser des clôtures ou produire du compost. Dans plusieurs cas, les villageois ont eux-mêmes proposé de travailler gratuitement pour fournir des rations alimentaires à ceux qui ne pouvaient pas participer. En dernier recours, le PAM fournit des rations gratuitement à ces familles avec l'accord de la communauté.
42. Les questions intéressant spécialement les femmes et l'assistance directe aux groupes vulnérables font l'objet d'un volet distinct du programme, normalement exécuté en collaboration avec des organismes partenaires et des ONG. Par exemple, le PAM soutient le programme national d'alphabétisation au niveau des villages et de formation de nourrices, de concert avec l'UNICEF, en fournissant des rations incitatives. Y figurent aussi la formation professionnelle, l'espacement des naissances et le soutien d'un certain nombre de crèches en zone rurale. Un ensemble de stratégies, couvrant toutes les activités du programme, a été adopté pour améliorer l'engagement du PAM envers les femmes.
43. Dans le secteur de la santé publique, le PAM apporte son soutien au programme antituberculose en fournissant des rations alimentaires à la fois pour les malades hospitalisés et pour les consultants externes, afin d'encourager les visites pour le diagnostic précoce et le traitement régulier de la maladie. La Banque mondiale a récemment évalué le programme d'alimentation du PAM en faveur des tuberculeux et en a fortement appuyé la poursuite. Parmi les autres aides fournies aux groupes vulnérables figurent le soutien à la formation des handicapés (principalement les victimes des mines), aux personnes âgées et aux enfants sans abri, en collaboration avec diverses ONG.
44. Dans les situations d'urgence, une aide alimentaire gratuite de durée limitée est fournie aux populations touchées dans les jours qui suivent l'évaluation et l'enregistrement. Le Programme a toutefois pour politique de passer le plus rapidement possible à une assistance vivres-contre-travail. L'un des principaux obstacles que rencontrent les personnes déplacées dans le pays est le grand nombre de mines qui ont été posées dans leurs villages d'origine. Au fil des années, le PAM a conclu des accords de partenariat avec des équipes de déminage pour aider les populations à rentrer dans leurs foyers. Immédiatement après le déminage, les communautés sont attelées à la remise en état de l'infrastructure dans les villages qu'elles avaient abandonnés. Le Programme s'est toujours efforcé de se tenir au principe du "continuum" au niveau de chaque communauté.

Forces et faiblesses de la capacité d'exécution

45. Pour mener à bien les divers programmes d'assistance qui ont une vaste portée géographique, le PAM a adopté une approche souple allouant les ressources aux activités prioritaires selon le type ou la localisation, dans une situation en constante évolution. En

outre, la répartition des responsabilités des fonctionnaires par secteurs a été abandonnée au profit d'une division géographique. Le PAM dispose actuellement de six bureaux sous-régionaux couvrant chacun deux ou trois provinces. Dans d'autres provinces, le PAM partage un bureau avec la Croix rouge cambodgienne et maintient ainsi une présence dans 15 provinces au total. Dans les autres bureaux sous-régionaux, le personnel est responsable de l'identification, de l'approbation, du suivi et des rapports concernant tous les projets au niveau villageois, ainsi que de la mise en oeuvre de l'aide d'urgence en coordination avec les autorités gouvernementales et les ONG.

46. Cette organisation renforce beaucoup la capacité de gestion des crises, la coordination et la programmation conjointe avec les autorités locales et les ONG, permettant d'acquérir une connaissance approfondie de la situation en matière de sécurité et des facteurs de pauvreté dans les différentes régions; elle rend aussi le PAM directement accessible aux bénéficiaires. Le PAM a ainsi été en mesure de pénétrer dans des zones reculées et parfois dangereuses, où aucune autre assistance ne parvient. La délégation de pouvoirs aux bureaux sous-régionaux est un important aspect de l'exécution du programme au Cambodge, car l'ordre de priorité des projets ou des interventions d'urgence ne peut être établi avec efficacité que par le personnel de terrain qui connaît bien les groupes cibles avec lesquels il travaille quotidiennement. Le travail considérable de cartographie de la vulnérabilité mené à bien par le PAM, conjugué à la présence physique du personnel dans les zones cibles, qui permet d'assurer que l'aide parvient aux plus pauvres des pauvres, est peut-être la plus grande force du programme.
47. La capacité d'exécution du gouvernement, si elle est en voie d'amélioration, reste très limitée. Les services du gouvernement sont dotés d'effectifs suffisants, mais leur budget opérationnel est très strictement limité. La plupart des organismes des Nations Unies et des ONG doivent normalement prendre en charge les frais de déplacement des fonctionnaires gouvernementaux qui participent à l'exécution et au suivi des projets. Le PAM a fourni plus de 90 motocyclettes, ainsi que du carburant et du matériel, tel que des ordinateurs au Ministère du développement rural (MDR); ce dernier a été officiellement désigné comme organisme de contrepartie du PAM pour 1996. Sans un tel soutien, il aurait été irréaliste que le gouvernement assume des responsabilités dans l'exécution des projets.
48. Une assistance technique renforcée demeure nécessaire pour assurer la qualité des réalisations vivres-contre-travail. Un soutien en ingénierie, en équipement et en matériaux de construction est essentiel pour assurer la durabilité des travaux de restauration de l'infrastructure rurale. Le PAM au Cambodge a réussi à obtenir, avec un certain succès, des financements des donateurs pour l'assistance technique. Depuis 1995, plus de 8,3 millions de dollars ont été engagés par des donateurs tels que l'Union européenne (UE), le Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), et le PNUD/OIT, qui a fourni des enveloppes d'assistance technique pour les activités vivres-contre-travail, notamment dans les domaines de la construction de routes et d'ouvrages d'irrigation, et du déminage. Le PAM au Cambodge continue à négocier avec divers donateurs afin d'obtenir un soutien supplémentaire pour l'assistance technique.

Impact sur les marchés locaux

49. Les communes sont ciblées en fonction de la gravité de l'insécurité alimentaire, en l'absence quasi totale d'autres possibilités de création de revenus. La majeure partie de la population ciblée est incapable, faute de revenus, de subvenir à ses besoins alimentaires par des achats sur les marchés. L'impact sur le marché du riz de ce groupe de clients est donc négligeable.

50. Dans une année de déficit national comme 1995, le PAM a importé pour son programme quelque 70 000 tonnes de riz. Étant donné que les besoins de consommation totaux du pays s'élèvent à 1,56 million de tonnes de riz usiné par an, la quantité de riz importée par le PAM est trop faible pour avoir un effet sur les prix de marché dans quelque province que ce soit. Pendant toute l'année 1995, le PAM a surveillé les prix mensuels du riz dans chaque province sans relever de fluctuations anormales. Dans une année d'excédent national comme 1996, le PAM a acheté du riz sur place. Ces achats sont considérés comme ayant des effets positifs, dont la redistribution des excédents à l'intérieur du pays (qui évite les exportations frontalières clandestines), la fourniture d'une incitation aux riziculteurs du fait que la baisse des prix du riz se trouve minimisée, et la revitalisation de l'économie de marché.

Conclusions

51. Ce n'est pas un hasard si le programme actuel du PAM est déjà bien adapté aux objectifs et aux stratégies du gouvernement évoqués dans la section consacrée aux priorités et aux politiques gouvernementales. Reconnaisant la faiblesse des liens administratifs qui unissent l'administration centrale et les provinces, et les contraintes budgétaires qui limitent le flux des ressources de développement vers les zones rurales, le PAM, avec d'autres partenaires, a donné une impulsion à l'effort de développement rural en travaillant directement avec les communautés rurales. Le Plan de développement socio-économique entérine officiellement la poursuite de cette approche en donnant au gouvernement un rôle de direction et de coordination plus important à tous les niveaux.

52. L'impact des améliorations réalisées au niveau des villages par le biais des activités vivres-contre-travail devrait être étudié de façon plus approfondie pour préparer l'avenir. Il est amplement démontré que les opportunités vivres-contre-travail offertes aux communautés rurales reculées ont contribué à répondre aux besoins urgents de sécurité alimentaire des pauvres. Il est clair également que l'infrastructure créée, par exemple les routes améliorées, les canaux d'irrigation, les barrages et les puits, ont renforcé la production alimentaire locale et amélioré les conditions de vie. Il faut toutefois continuer de veiller attentivement à la qualité technique et à la durabilité de ces ouvrages villageois. La recherche d'un équilibre entre les besoins alimentaires humanitaires des pauvres et le développement rural durable demeurera une importante question de politique.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

Les groupes cibles et les secteurs clés de l'assistance

53. Étant donné que le gouvernement donne clairement la priorité au développement rural dans le plan quinquennal, le PAM ne prévoit aucun changement majeur dans l'orientation de son programme pendant la période visée. Le PAM au Cambodge a mis au point dans le pays une des méthodes de ciblage géographique les plus fines, qui sert de référence aux autres organismes. L'amélioration du travail de cartographie de la pauvreté sera poursuivie et la pleine participation du gouvernement à cet exercice est attendue.

54. L'approche souple, qui permet de fixer l'ordre de priorité des activités en étroite consultation avec le gouvernement, les organismes partenaires et les communautés cibles elles-mêmes, sera poursuivie. Les activités devraient comporter les éléments essentiels suivants:

- a) **Remise en état de l'infrastructure rurale:** L'amélioration de l'infrastructure villageoise par des activités vivres-contre-travail restera l'un des principaux volets du programme. Un soutien sera apporté aux travaux relatifs aux routes d'accès, à l'approvisionnement en eau des communautés, aux ouvrages d'irrigation et de lutte contre les inondations, et au défrichement à des fins agricoles. Le Ministère du développement rural sera responsable du développement communautaire, de la mobilisation et de la coordination d'ensemble.
- b) **Programmes de crédit rural:** Le MRD coordonnera aussi la création de banques de riz ou de semences de riz, dont les stocks initiaux seront fournis par le PAM. Les critères de ciblage géographique du PAM seront appliqués strictement tant dans le domaine de la remise en état de l'infrastructure que dans celui des programmes de crédit. Compte tenu des risques d'échec de ces programmes, les banques resteront comme précédemment de taille réduite.
- c) **Mise en valeur des ressources humaines:** Il est prévu de renforcer le soutien apporté aux initiatives du gouvernement, des autres organismes des Nations Unies et des ONG en matière de formation de base, et spécialement à celles qui sont ciblées sur les femmes. Les programmes de formation à soutenir seront ceux qui portent notamment sur l'alphabétisation, les soins de santé primaires, les soins aux enfants et la création de revenus répondant aux besoins essentiels des femmes au niveau des villages. Il est prévu que ces programmes seront exécutés sous la conduite du Ministère des affaires féminines et des ministères sectoriels compétents, ainsi que dans le cadre d'accords de collaboration avec des organismes comme l'UNICEF, l'UNESCO, le FNUAP et un certain nombre d'ONG.
- d) **Soutien aux institutions:** L'assistance accordée à des institutions à vocation sociale comme les orphelinats et les foyers pour enfants sans abri, sera progressivement supprimée en consultation active avec le Ministère des affaires sociales et les ONG partenaires travaillant dans ce secteur. De même, l'assistance actuellement fournie aux hôpitaux (et en particulier au programme antituberculose) sera réexaminée avec le Ministère de la santé, l'OMS et la Banque mondiale, en vue de transférer systématiquement la responsabilité de l'alimentation au gouvernement pendant la période couverte par le présent SSP.
- e) **Secours d'urgence:** Si la capacité d'intervention d'urgence du PAM/CRC doit être maintenue, ainsi que les réserves de vivres correspondantes, il est prévu que les besoins d'urgence diminueront, du moins ceux qui sont liés aux opérations militaires.
55. Outre les éléments essentiels mentionnés ci-dessus, le PAM pourrait envisager une aide limitée à de nouvelles activités au cours des cinq prochaines années, notamment:
- a) **Foresterie:** Comme il a déjà été mentionné, convenablement géré, le secteur forestier pourrait apporter une contribution importante à l'économie cambodgienne. Le Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches a pressenti la FAO et le PAM en vue d'une éventuelle coopération future. L'assistance du PAM, en particulier pour le reboisement et d'autres projets forestiers communautaires, pourrait être créatrice d'emplois et génératrice de revenus.
- b) **La démobilisation militaire et les communautés sans terre:** Le gouvernement projette de démobiliser 43 000 militaires entre novembre 1996 et décembre 1998. Le programme prévoit un grand nombre de démobilisés à réinstaller dans de nouveaux sites fournis par le gouvernement. Certains groupes de la population, comme les rapatriés, qui ne parviennent pas à acquérir une autosuffisance de base, pourraient aussi être pris en considération pour

une réinstallation organisée. Les activités qui doivent effectivement être soutenues par le PAM, c'est-à-dire principalement le défrichement, figurent déjà dans le programme en cours; il suffira d'y ajouter de nouvelles catégories de participants.

Perspectives de programmation conjointe avec d'autres organismes

56. Aux côtés du PNUD, de l'UNICEF, de l'OMS, de l'UNESCO et du FNUAP, le PAM participe activement au "Groupe de lutte contre la pauvreté des Nations Unies". Ces organismes ont manifesté un vif intérêt pour la cartographie de la pauvreté mise au point par le PAM et il est prévu de poursuivre cette collaboration.
57. La FAO et le PAM continuent de collaborer étroitement dans le cadre des enquêtes d'évaluation des récoltes. L'objectif final est d'institutionnaliser la pratique de l'enquête annuelle au sein du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches. Comme il a été mentionné plus haut, la foresterie est un autre domaine potentiel de coopération entre la FAO et le PAM.
58. S'agissant de l'assistance technique (ingénierie) et du financement d'éléments liés aux travaux publics, le PAM se propose de poursuivre son partenariat actuel avec l'Union européenne, le Kreditanstalt für Wiederaufbau et l'OIT. De nouvelles négociations sont en cours avec l'USAID pour la mise en place d'une enveloppe globale analogue d'assistance technique, ainsi qu'avec la Banque mondiale pour une aide à l'irrigation dans deux provinces. Un soutien technique adéquat est particulièrement important, au cas où le PAM s'engagerait dans des activités nouvelles comme la foresterie. Toute initiative dans ce domaine devrait être précédée d'évaluations, d'actions de formation, etc., et il faudrait s'assurer dès le départ que les compétences et le matériel nécessaires sont disponibles. Les ONG exécutent au Cambodge d'importantes activités dans des domaines complémentaires de ceux où travaille le PAM. En 1995 seulement, le PAM a collaboré avec plus de 120 ONG nationales et internationales pour la réalisation de projets villageois. Cette collaboration sera poursuivie, spécialement avec les ONG qui possèdent les capacités techniques requises.
59. La diminution des combats localisés attendue au cours des cinq prochaines années permettra au PAM d'atteindre les communautés reculées qui étaient précédemment inaccessibles. Pour cette raison, une programmation conjointe accrue est aussi envisagée avec les organismes de déminage.

Modalités futures de l'aide du PAM

60. La clef d'une meilleure exécution de l'aide du PAM sous l'angle du coût-efficacité réside dans le transfert au gouvernement de la responsabilité de la mise en oeuvre des projets et du renforcement de sa capacité institutionnelle pour lui permettre de mener avec efficacité le développement rural. Pour que l'aide du PAM ait un effet réellement durable, il est indispensable que le gouvernement mette en place des services de vulgarisation efficaces qui s'attaquent aux différents problèmes au niveau communautaire et en suivent l'évolution. Les programmes d'activités villageoises vivres-contre-travail, ainsi que de crédit ou de formation soutenus par le PAM, offrent aux services gouvernementaux de vulgarisation d'utiles possibilités de formation. Les ressources du PAM peuvent fournir au gouvernement de précieux moyens pour la mise en oeuvre de projets de services communautaires. En retour, les efforts du gouvernement sont reconnus par les communautés, ce qui permet éventuellement de réduire les tensions politiques locales. Le principal objectif de l'aide du PAM restera certes de répondre aux besoins des plus démunis, mais il ne faut pas sous-estimer pour autant son rôle secondaire consistant à

renforcer les structures gouvernementales de vulgarisation et d'auto-assistance communautaire.

61. Il est prévu que la CRC restera le principal organe de contrepartie du PAM pour le mouvement des produits alimentaires et la logistique dans le pays. Cependant, le PAM et la CRC étudieront la possibilité de recourir à des moyens de transport privés à mesure que ce secteur se développera. Et ce, d'autant plus que le vieillissement du parc de camions détenu par la CRC entraîne des coûts d'entretien croissants. Le gouvernement est certes encouragé vivement à renforcer sa capacité de programmation et d'exécution, mais il serait irréaliste qu'il assume des responsabilités logistiques ou financières dans le laps de temps considéré dans le présent SSP. En conséquence, la subvention TTEM au mouvement des produits alimentaires devrait être maintenue à 100 pour cent.

Ressources nécessaires

62. Le programme actuel du PAM (1994-96) a fourni approximativement 170 000 tonnes (y compris les contributions bilatérales) pendant les trois ans. Partant de l'hypothèse que la production cambodgienne de riz n'enregistrera pas de forte baisse par rapport au niveau de la campagne 1995/96, le plan actuel prévoit au total 67 000 tonnes de produits alimentaires pour la période janvier 1997 - juin 1998. Il implique une réduction de quelque 20 pour cent des besoins globaux d'aide alimentaire, ce qui permet d'envisager une diminution des besoins d'aide alimentaire d'urgence et une plus grande concentration sur des activités de développement rural à caractère plus durable.
63. Le Cambodge aura besoin d'une assistance extérieure pendant bien longtemps encore. La mesure dans laquelle ce soutien devra revêtir la forme d'une aide alimentaire dépendra d'un certain nombre de facteurs, dont le plus important est la capacité du pays à produire du riz et d'autres aliments de base. L'évaluation des récoltes permettra de déterminer si la récolte de riz de la dernière campagne était exceptionnelle ou si elle ouvre la perspective d'un excédent durable de la production. La concentration du programme prévu par le PAM sur la remise en état de l'infrastructure rurale vise à réduire à l'avenir la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire, en s'attaquant aux facteurs qui sont à l'origine de la pauvreté. Il s'agit de supprimer progressivement l'aide alimentaire, mais il n'est pas possible à ce stade de préciser combien de temps il faudra encore pour y parvenir.

ANNEXE I

ANNEXE II