

برنامج
الأغذية
العالمي

Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos



Première session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 20 - 22 janvier 1999

PROJETS SOUMIS À L'APPROBATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Point 7 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/99/7-A/3
14 décembre 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

INTERVENTION PROLONGÉE DE SECOURS ET DE REDRESSEMENT—SOMALIE 6073.00

Aide alimentaire destinée à une intervention de secours et de redressement en Somalie

Nombre de bénéficiaires **1 320 000**
(directs: 700 000—indirects: 620 000)

Durée Trois ans
(du 1er juillet 1999 au 30 juin 2002)

Coût (dollars des Etats-Unis)

Coût total pour le PAM	55 448 041
Coûts des produits alimentaires pour le PAM	12 237 195
Coût total pour les autres participants	Indéterminable
Coût total	55 448 041

RÉSUMÉ

La Somalie demeure l'un des pays les plus pauvres du monde. La guerre et les conflits qui ont sévi pendant des années ont entraîné la destruction des services sociaux de base, des infrastructures socio-économiques et des secteurs productifs, et ont créé de multiples situations d'urgence humanitaire. Nombre de Somalis sont exposés de manière chronique ou temporaire au risque de pénurie alimentaire générale. Les groupes de population n'ayant que des moyens limités de se procurer des vivres et un revenu sont continuellement en proie à une grave insécurité alimentaire.

Le retour d'un calme relatif dans quelques régions de Somalie et la remarquable détermination des communautés rurales qui souhaitent rétablir une certaine normalité dans leur vie et prendre en charge leur redressement et le relèvement de leur communauté ont encouragé le PAM à lancer une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR). Il faut espérer que cette initiative s'inscrira dans le cadre plus général de programmes intégrés de relèvement menés en Somalie, tout en conservant la souplesse nécessaire pour faire face aux situations d'urgence et ne laisser passer aucune occasion de favoriser le développement. Cette intervention atteindra environ 700 000 bénéficiaires directs et 620 000 bénéficiaires indirects par an, moyennant des activités de redressement et de relèvement, un appui aux institutions sociales et des secours d'urgence. Soixante-dix pour cent des bénéficiaires vivent dans le sud de la Somalie et 30 pour cent dans le nord-ouest et le nord-est.

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour examen et approbation.

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

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

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

Directeur du Bureau régional: M. Zejjari tel.: 066513-2201

Coordonnateur de programmes, OSA/1: O. Bula-Escobar tel.: 066513-2735

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



STRATEGIE DE REDRESSEMENT

Analyse de la situation

1. La Somalie demeure l'un des pays les plus pauvres du monde. La guerre et les conflits qui ont sévi pendant des années ont entraîné la destruction des services sociaux de base, des infrastructures socio-économiques et des secteurs productifs, et ont créé de multiples situations d'urgence humanitaire, qui ont contraint les Somalis à émigrer en grand nombre à la recherche de meilleures conditions de vie. Au moment de la rédaction du présent document, dans les seuls pays voisins (Djibouti, Ethiopie, Kenya et Yémen), on comptait 482 200 réfugiés somalis¹. Rares sont les sociétés où le niveau des soins de santé publique, de l'éducation primaire et de l'appui institutionnel est aussi faible qu'en Somalie.
2. La principale récolte céréalière *Gu* (juillet/août) de 1998 ayant été fortement réduite, on estime qu'au début de 1999, 630 000 Somalis seront menacés de pénurie alimentaire générale. Les dégâts très importants causés par les inondations (octobre 1997–mars 1998), la capacité limitée des agriculteurs de mettre les terres en culture, et le manque d'entretien des systèmes d'irrigation et de pompage sont autant de facteurs qui suscitent de sérieuses préoccupations quant à la vulnérabilité des ménages pratiquant une agriculture de subsistance, des agro-pasteurs, des pasteurs et des habitants des villes.
3. En raison des circonstances, faute de données statistiques fiables, la Somalie n'a pas été incluse dans les rapports du PNUD sur le développement humain de 1996 et 1997. Pour mettre en évidence les problèmes rencontrés par le pays, le PNUD a commandé une étude², selon laquelle l'indicateur de développement humain estimatif est compris entre 0,184 et 0,159, ce qui situe la Somalie parmi les tout derniers pays du monde. D'après ce rapport, l'espérance de vie moyenne est de 41 à 43 ans; le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est de 211 pour 1 000; le taux d'alphabétisation des adultes est compris entre 14 et 17 pour cent et le taux d'inscription à l'école primaire entre 13 et 16 pour cent; l'accès à l'eau potable varie largement, entre deux et 31 pour cent³. Le produit national brut (PNB) réel par habitant est de 176 dollars, le revenu national actuel étant égal à 60 pour cent de celui d'avant-guerre.

La situation politique

4. Depuis son indépendance, la Somalie a traversé trois périodes distinctes. En 1960–69, une démocratie pluripartite et un régime civil ont vu le jour, mais ne sont pas parvenus à endiguer la montée de l'esprit de clan et de la corruption. On se souvient de la période du début des années 70 pour ses initiatives de développement social et socialiste, et pour ses campagnes nationalistes de mobilisation qui ont permis d'apporter des améliorations dans

¹ Service des statistiques du HCR, octobre 1998.

² PNUD, *Rapport sur le développement humain—Somalie*, octobre 1998.

³ Dans le nord-ouest, 31 pour cent de la population totale et seulement cinq pour cent de la population nomade a accès à l'eau potable; dans le nord-est, ces chiffres sont de 19 pour cent pour la population totale et de deux pour cent seulement pour la population nomade; dans les régions du sud et du centre, moins de 29 pour cent de la population totale bénéficie d'une alimentation permanente en eau potable (35 pour cent dans les zones urbaines et de quatre à 14 pour cent seulement dans les zones rurales). *Enquête de l'UNICEF sur les ménages*, 1997.



les domaines de l'agriculture et du commerce, de promouvoir les droits de la femme, et d'entreprendre de vastes campagnes d'alphabétisation qui ont produit une génération de cadres bien formés pour les secteurs public et privé. Par contre, cette période a été également marquée par des investissements peu rentables et tout à fait inefficaces, par une importante dette internationale, par l'expropriation de terrains sans dédommagement et par le mauvais usage généralisé de l'aide internationale. Après l'invasion de la région d'Ogaden en Ethiopie en 1977, le pays s'est trouvé isolé sur le plan diplomatique et entraîné dans l'engrenage de l'insurrection, de la militarisation, de la répression et de la réduction de l'aide économique. L'effondrement du gouvernement en janvier 1991 n'a pas conduit à la formation attendue de coalitions, mais a eu pour conséquences la lutte pour le pouvoir, la guerre entre diverses factions, la généralisation du banditisme, le pillage et de nouvelles destructions des infrastructures économiques et sociales. Les clans et les groupes sociaux faibles, tels que les agriculteurs Bantous, les populations des zones côtières et les Digil-Rahanweyn des régions de Bay et de Bakool, ont été les principales victimes de la famine de 1991/92 provoquée par la sécheresse.

5. Les interventions internationales de la période 1992–95 ne sont parvenues à rétablir ni les structures administratives, ni l'ordre public. La capacité des organisations humanitaires de mener des interventions de secours et d'acheminer l'aide au développement s'en est trouvée sérieusement limitée. Le retrait de la plupart des organismes d'aide et des représentations internationales en 1995 a réduit encore plus les moyens à disposition des institutions des Nations Unies et de leurs partenaires.
6. La situation politique actuelle reste changeante, et les énergies ainsi que les mécanismes de survie des couches de la population ayant la plus grande capacité d'adaptation sont mis à l'épreuve. Des initiatives visant à mettre en place des autorités politiques et administratives à l'échelon des régions—comme dans la “Somaliland” du nord-ouest et la “Puntland” du nord-est—constituent de nouvelles tendances politiques et sont sans précédent dans le contexte politique historique de la Somalie. Des négociations analogues sont menées actuellement par des factions à Mogadiscio pour mettre en place des autorités régionales à Benadir. Des propositions en vue de la création de la “Hiranland” et de la “Jubaland” dans le sud sont à l'étude. Ces initiatives engagées par des communautés qui revendiquent la maîtrise de leurs propres affaires et souhaitent trouver leur place dans le processus politique pourraient constituer les premiers éléments d'une nouvelle structure étatique.
7. En 1995, le PAM a mis en place à Nairobi son “bureau en exil”, d'où il continue à programmer et à coordonner des activités de secours et de relèvement, en particulier dans les zones du sud. De petits bureaux auxiliaires sont maintenus dans le nord-est et le nord-ouest pour appuyer les opérations du PAM dans ces régions. Bien que peu satisfaisante, cette situation opérationnelle d'urgence risque de rester incontournable. Même si un retour partiel en Somalie devenait possible dans les quelques années à venir, cette démarche serait progressive et subordonnée au rétablissement de la sécurité, des services de base et des infrastructures essentielles¹. Les longs trajets nécessaires, les difficultés d'accès et les négociations détaillées obligatoires avec les communautés locales dans un contexte opérationnel fragmenté—nécessitant un mode d'intervention avec de forts

¹ Mogadiscio n'a plus d'électricité ni d'alimentation centrale en eau, et n'a qu'un accès limité au combustible et aux produits de base.



effectifs de personnel—sont des facteurs qui entraînent des coûts opérationnels relativement élevés.

8. Prenant son parti de ces réalités, la communauté des donateurs a adopté une *approche par zone*, qui permet aux programmes d'appui de répondre selon un processus dynamique à des besoins humanitaires divers. Dans les *zones de redressement*—dans la République auto-proclamée de Somaliland, et dans une certaine mesure dans la Puntland—les communautés accueillent favorablement la création d'une structure étatique embryonnaire, de forces de l'ordre plus efficaces et d'un environnement plus sûr. En outre, on y trouve des systèmes d'éducation et de soins de santé très rudimentaires et un nouvel élan est imprimé au commerce.
9. Les régions du centre et certaines zones du sud de la Somalie sont considérées par les organismes d'aide comme des *zones en transition*, entre situation de crise et redressement. Dans ces zones, les communautés ne sont pas victimes de conflits armés endémiques, mais elles ne sont dirigées que par des autorités politiques très localisées et rudimentaires, percevant habituellement des recettes fiscales très limitées, voire inexistantes.
10. Dans la plupart des régions du sud, ce sont cependant les *zones de crise* qui prédominent: l'autorité politique y est extrêmement fragmentée, contestée et militarisée, et les populations sont exposées à des crises répétées sur le plan humanitaire. Les activités du PAM sont concentrées dans ces régions, où vivent environ la moitié des six millions de Somalis¹.

L'économie

11. L'économie de la Somalie est principalement une économie de subsistance, rurale, reposant sur quatre principales sources de revenu: l'élevage, l'agriculture, les envois de fonds et le commerce.
12. Le secteur de l'élevage, qui assure la subsistance quotidienne de plus de deux millions de personnes, reste le pivot de l'économie; c'est également la principale source de recettes d'exportation. Entre 1996 et le début de 1998, plus de 6,4 millions de têtes de bétail ont été exportées vers l'Arabie saoudite, le Yémen et les Etats du Golfe via Berbera et Bossaso². Les exportations ont été sérieusement perturbées en février 1998, quand l'Arabie saoudite a interdit les importations de bétail de Somalie, par suite d'une poussée de fièvre de la Vallée du Rift à l'échelle régionale. Pendant la période où la maladie était à son paroxysme, les exportations de bétail ont reculé d'environ 70 pour cent dans le nord-ouest et de plus de 25 pour cent dans le nord-est, par rapport à la même période en 1997³.
13. Le secteur agricole a subi le contrecoup de la guerre civile, de la sécheresse et tout récemment des inondations dues à El Niño (octobre 1997–mars 1998). Un tiers des bananeraies du Bas Shebelle ont été détruites par les inondations, ce qui a réduit les revenus de la population bantou, déjà vulnérable et tributaire essentiellement de ces

¹ Les informations démographiques sont rares et les estimations varient beaucoup. A Mogadiscio et dans le nord-est, la population a augmenté, tandis qu'elle a diminué dans les zones du centre et du sud; la densité de population est très élevée dans les régions de Bay et du Bas Shebelle (>500 per km²).

² PNUD, *Rapport sur le développement humain—Somalie*, octobre 1998.

³ USAID/FEWS Somalie, rapport mensuel d'avril 1998.



plantations pour le travail salarié. On estime entre cinq et 10 millions de dollars la perte de recettes d'exportation enregistrée en 1998¹.

14. Depuis les années 90, la production des paysans pratiquant une agriculture de subsistance dans des zones productives a marqué un net recul en raison de l'insécurité, des faibles rendements, de la sécheresse et des dégâts dus aux inondations liées à El Niño. Les pluies ont sérieusement amputé la capacité de production vivrière de zones agricoles importantes dans les régions du Bay, du Shebelle et du Bas Juba. Au total, 60 000 hectares de terres agricoles ont été ravagés ou rendus inutilisables à cause du tassement du sol, de l'envasement et des dégâts causés aux systèmes d'irrigation, ce qui a mis en péril la subsistance d'environ 5 000 ménages d'agriculteurs. Cependant, en 1998, les possibilités immédiates offertes par ces inondations ont permis dans une large mesure de pratiquer des cultures de contre-saison et d'augmenter à court terme les disponibilités d'aliments venant de la faune et de la flore sauvages et de poisson.
15. Mis à part ce répit temporaire, les brusques fluctuations de la production annuelle, les sécheresses périodiques et les mauvaises récoltes, qui se produisent généralement tous les trois à cinq ans, limitent la capacité de la Somalie de faire face à ses besoins alimentaires. Les troubles civils latents et l'insécurité qui sévissent continuellement ont considérablement réduit l'efficacité des mécanismes de survie traditionnels, si bien que la vulnérabilité chronique tend à dégénérer rapidement en vulnérabilité aiguë.
16. Les envois de fonds de l'étranger représentent une source importante de revenu pour les ménages somalis. On estime qu'à eux seuls, les envois effectués par l'intermédiaire d'opérateurs commerciaux atteignent 375 millions de dollars par an, sans compter l'argent versé de la main à la main. Un tiers serait acheminé vers les régions du nord et les deux tiers restants vers les régions du sud². Cependant, la répartition des envois de fonds est irrégulière, les principaux bénéficiaires étant les habitants des villes et la classe moyenne.
17. Le secteur commercial reste prospère, car l'économie de transit internationale offre un point d'accès rentable pour l'activité d'import-export entre le Kenya, l'Éthiopie, l'arrière-pays de la Somalie et le monde extérieur. Un pourcentage relativement faible d'importations est destiné effectivement au marché somalien. En raison de la géographie du pays et du faible taux de prélèvement fiscal, les marchandises en transit peuvent être commercialisées avec profit dans les pays voisins. Cependant, plusieurs contraintes pèsent sur le secteur commercial: les risques élevés, les fortes pressions sociales exercées pour garantir une part des bénéfices à des parents démunis, et les coûts supportés pour s'assurer la protection d'un clan. En outre, l'activité commerciale est gênée par la détérioration rapide des routes, des ponts, des ports et des pistes d'aéroport.

Les secteurs sociaux

18. Aujourd'hui encore, les secteurs de l'éducation et de la santé sont victimes de la guerre et de l'absence d'administration publique. Du fait de la destruction des institutions et des infrastructures d'éducation, l'instruction et la formation de la génération qui devra assumer à l'avenir des rôles de production et de direction ont été insuffisantes. De plus, l'exode des cadres qualifiés a de graves répercussions sur certains ménages et sur une société qui s'efforce de reconstruire une économie anéantie.

¹ Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire, septembre 1998.

² PNUD, *Rapport sur le développement humain—Somalie*, octobre 1998.



19. Le taux de scolarisation de la Somalie est l'un des plus faibles du monde: seuls 20 pour cent des enfants d'âge scolaire (six à 14 ans) sont inscrits, avec une forte concentration des élèves dans les petites classes. Une nette inégalité entre les filles et les garçons se dessine, avec moitié moins de filles inscrites à l'école primaire que de garçons. Au départ, le taux d'inscription des filles est comparable à celui des garçons, mais leur taux d'abandon est beaucoup plus élevé, car les familles à court de liquidités investissent plutôt dans les garçons, choix renforcé par le fait que les filles quittent leur famille très jeunes pour s'installer dans celle de leur mari. Cette inégalité entre les sexes risque d'annuler les avantages acquis depuis l'indépendance par des femmes somalis instruites, tant dans le commerce que dans la vie professionnelle.
20. Les efforts déployés pour relever et appuyer le système public d'éducation primaire sont contrariés par l'insécurité, par la pénurie d'enseignants qualifiés et par le manque de détermination des familles qui enlèvent de l'école les enfants dont le travail est utile à la maison. Pour ceux qui en ont les moyens, les écoles privées et les précepteurs remplacent le système scolaire public, qui s'est effondré, surtout dans les zones urbaines. Les ménages plus pauvres font preuve d'une beaucoup plus grande détermination quand il s'agit d'envoyer leurs enfants dans des écoles islamiques où sont enseignés la religion, l'arabe, le somali et des notions d'arithmétique.
21. On estime qu'en Somalie, 90 pour cent des équipements de santé ont été détruits ou pillés, une grande partie des dysfonctionnements étant dus à une mauvaise gestion, à l'insécurité et à l'émigration du personnel de santé qualifié. Seuls 10 pour cent des enfants sont vaccinés et 10 pour cent des femmes sont suivies par du personnel formé pendant leurs grossesses ou au moment de l'accouchement. Le taux de mortalité infantile est de 125 pour 1 000, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans de 211 pour 1 000 et le taux de mortalité liée à la maternité de 1 600 pour 100 000. Les infections des voies respiratoires inférieures, le paludisme, la tuberculose et la diarrhée sont des problèmes de santé fréquents¹.
22. **Problèmes spécifiques aux femmes.** De tout temps, les femmes ont joué un rôle déterminant dans le développement économique et politique de leur communauté, rôle joué cependant dans les coulisses, dans le cadre du ménage, plutôt que publiquement. Il sera difficile de surmonter entièrement les obstacles limitant la participation ouverte des femmes à la prise de décisions, surtout dans les campagnes. Cela étant, c'est aux femmes qu'il incombe de plus en plus de se procurer au jour le jour le revenu nécessaire pour couvrir les dépenses quotidiennes du ménage. En raison de la perte d'emplois dans le secteur public, il est devenu plus difficile pour les hommes de s'assurer un revenu et nombre d'entre eux sont absorbés par la guerre ou par des fonctions de protection. On voit aujourd'hui de plus en plus de femmes engagées dans des activités de détail ou dans d'autres petites entreprises².
23. Le bureau du PAM en Somalie a étudié diverses possibilités pour que ses programmes soient mieux adaptés aux problèmes spécifiques aux femmes. En 1996, le bureau de pays a adopté une ligne d'action en matière de distribution qui donne la priorité aux familles ayant une femme à leur tête et à celles comptant un ou plusieurs enfants souffrant de

¹ PNUD, *Rapport sur le développement humain—Somalie*, octobre 1998.

² Selon l'UNICEF, 80 pour cent des ménages somalis sont tributaires du revenu apporté par les femmes de la famille.



malnutrition, considérées comme les bénéficiaires premiers de l'aide du PAM. Dans le cadre de ces dispositions, il a été demandé aux accoucheuses traditionnelles et aux femmes agents sanitaires de participer à la formulation de plans de distribution des produits alimentaires et au recensement des bénéficiaires. Par ailleurs, des ONG et des comités de secours ont encouragé la participation des femmes.

24. Au cours de l'intervention de 1997 consécutive à la sécheresse, les stratégies de distribution des vivres ont été conçues de manière proactive et mises en oeuvre par des femmes chef de famille. En conséquence, plus de 70 pour cent des bénéficiaires de l'aide alimentaire étaient des femmes. Cependant, le manque de ressources, la difficulté d'identifier des projets générateurs de revenu durables, la pression sociale et l'insécurité restent de gros obstacles empêchant les femmes de participer pleinement et systématiquement aux projets appuyés par le PAM.

Aspects environnementaux

25. Les informations les plus récentes concernant les problèmes d'environnement suscitent des inquiétudes. La désertification gagne du terrain, après l'arrêt des programmes de stabilisation des dunes de sable dû à la guerre civile. Parmi les zones les plus touchées, la bande côtière entre Mogadiscio et Brava, les chaînes de dunes au nord de Kismayo, certaines parties de la région de Bay et la zone comprise entre Hargeisa et Boroma. Des terres de bonne qualité risquent ainsi d'être perdues pendant de nombreuses décennies. De même, la production illégale de charbon de bois pour l'exportation a entraîné la destruction de vastes secteurs de forêts d'acacia dans certaines régions du nord-ouest, dans la zone de Kismayo et dans la région de Bay. Après que des initiatives locales ont été prises pour interdire l'exportation du charbon de bois, sa production a joué un rôle de plus en plus important dans la stratégie de survie des ménages. Cependant, sans une détermination résolue en faveur d'une bonne gestion, il ne sera pas possible de mettre en application un contrôle efficace des exportations de charbon de bois.
26. Le PAM peut contribuer à mettre un terme à la dégradation de l'environnement en appuyant des initiatives locales de boisement. Ces projets renforceront la sécurité alimentaire des ménages en offrant une autre source de revenu, tout en favorisant la durabilité d'une activité traditionnelle sur le plan environnemental et économique.
27. Le PAM est également conscient que des activités de remise en état et de création d'actifs—telles que la construction de routes rurales et les travaux d'irrigation—peuvent avoir des effets préjudiciables sur l'environnement. Afin de réduire ces risques au minimum, le PAM et ses partenaires d'exécution prendront les aspects environnementaux en considération dans le suivi et dans leurs bilans de l'impact des activités.

Aide du PAM en Somalie

28. Après avoir mené de multiples opérations en faveur d'un grand nombre de réfugiés dans les années 80, le PAM a dû fournir une aide alimentaire d'urgence à près de 1,5 million de Somalis pendant la famine de 1991/92. De 1994 à 1997, dans le cadre d'une série d'opérations, le Programme a distribué plus de 77 000 tonnes de vivres à 1,4 million de bénéficiaires par an en moyenne. Ces interventions avaient pour objet de faire face à des pénuries alimentaires saisonnières et localisées, d'aider à prévenir de nouvelles situations d'urgence sur une grande échelle et d'éviter de nouveaux déplacements de population vers les camps de réfugiés de Djibouti, d'Éthiopie, du Kenya et du Yémen, où quelque 482 000 réfugiés sont dans l'attente d'une amélioration de la situation politique et économique pour



pouvoir rentrer dans leur pays. Là où cela a été possible, les distributions d'aide alimentaire ont été l'occasion pour des paysans pratiquant une agriculture de subsistance d'entreprendre des activités vivres-contre-travail, en vue de remédier à la dégradation des infrastructures et de réparer les dégâts causés par les inondations.

Justification de l'IPSR

29. Le retour d'un calme relatif dans quelques régions de Somalie et la remarquable détermination des communautés rurales qui souhaitent rétablir une certaine normalité dans leur vie et prendre en charge leur redressement et le relèvement de leur communauté ont encouragé le PAM à lancer une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR). Il faut espérer que cette initiative s'inscrira dans le cadre plus général de programmes intégrés de relèvement menés en Somalie, tout en conservant la souplesse nécessaire pour faire face aux situations d'urgence et ne laisser passer aucune occasion de favoriser le développement.

Evaluation des besoins

30. Il n'est pas facile d'évaluer les besoins à cause des difficultés d'accès, dues à l'insécurité et aux contraintes saisonnières, en particulier pendant la saison des pluies où de nombreuses régions ne sont pas accessibles par la route. La desserte des zones visées par voie aérienne est souvent limitée aux alentours des terrains d'aviation, ou bien elle nécessite de prendre d'importantes précautions en matière de sécurité et des dispositions préalables.
31. Pour comprendre la dynamique de la sécurité alimentaire, le PAM continue à faire fond sur des sources confirmées d'information sur la "sécurité alimentaire", telles que l'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire, créée en 1994 grâce à un financement conjoint de la Commission européenne, de l'USAID, du Gouvernement italien et du PAM. Prenant en considération les mécanismes de survie disponibles à l'échelon du ménage, l'unité repère les populations vulnérables par zone géographique et par groupes d'économie alimentaire, et propose une série d'interventions appropriées, dont l'aide alimentaire, pour surmonter l'insécurité alimentaire temporaire. Ces analyses jouent un rôle décisif dans les évaluations de la vulnérabilité, les évaluations des besoins et l'identification des projets. Un vaste réseau d'observateurs appartenant au PAM, à d'autres institutions des Nations Unies, à des ONG internationales et au Système d'alerte rapide en cas de famine (FEWS/USAID) vérifient en permanence l'évolution de toute une gamme d'indicateurs. Une variation négative déclenche une "alerte" et, si nécessaire, une étude plus approfondie tandis que des stratégies d'intervention sont élaborées.
32. D'après les données d'expérience recueillies par le PAM en Somalie pendant les années 90, l'insécurité alimentaire serait généralisée parmi les petits agriculteurs et les agropasteurs, les travailleurs agricoles salariés et les pauvres des villes. Des perturbations extérieures, même peu importantes, telles que de faibles précipitations et des troubles latents, peuvent créer en quelques jours une situation de vulnérabilité aiguë.
33. L'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire, la FAO et le PAM procèdent régulièrement à des évaluations détaillées des récoltes. Les résultats de ces études jouent un rôle décisif dans la détermination du niveau d'intervention nécessaire, le cas échéant. Etant donné que la récolte *Gu* (juillet/août) assure en Somalie de 75 à 80 pour cent de la production céréalière totale, le reste provenant des cultures de la campagne *Deyr* (décembre), c'est au cours des mois précédant la moisson (de mars à juillet)—période de



soudure cruciale pour les interventions du PAM—que les effets d’une récolte insuffisante de la campagne *Gu* se font le plus sentir.

34. En Somalie la malnutrition est un problème endémique, surveillé en permanence par l’UNICEF, par l’Unité d’évaluation de la sécurité alimentaire et par des ONG. Bien que, dans l’ensemble, la situation nutritionnelle du pays se soit améliorée depuis 1993/94, la malnutrition générale constitue toujours une menace en cas de sécheresse ou d’événements saisonniers anormaux, et continue à être un sujet de préoccupation à Mogadiscio, où la malnutrition chronique, qui sévit de longue date parmi les pauvres vivant en ville et dans les zones périurbaines, est aggravée par l’afflux des personnes fuyant les zones rurales en proie à l’insécurité. Selon l’UNICEF, les taux de malnutrition sont généralement bas (moins de 10 pour cent) dans les régions stables du pays, une augmentation saisonnière étant observée parmi les communautés pastorales vers la fin de chaque saison sèche et parmi les paysans pratiquant une agriculture de subsistance, avant la récolte. On trouve des niveaux de malnutrition moyens ou élevés (10–25 pour cent) parmi les pauvres des villes et les paysans pratiquant une agriculture de subsistance dans la majeure partie des zones du sud et du centre. On observe parfois des taux de malnutrition très élevés (plus de 25 pour cent), surtout chez les rapatriés et les personnes récemment déplacées à Mogadiscio, Baidoa, Kismayo et Bakool. Le taux de retard de croissance est élevé parmi les jeunes enfants (12-24 mois), en particulier dans les zones du sud et du centre (15 à 30 pour cent). Le pourcentage d’enfants de six à 59 mois souffrant de malnutrition modérée est de six pour cent dans le nord-est et de 10 pour cent dans le nord-ouest, le taux de malnutrition grave étant de deux pour cent dans ces deux zones.

Bénéficiaires

35. Du fait de l’amenuisement des ressources familiales et de la fragilité des mécanismes de survie, de nombreuses communautés sont à la merci d’une mauvaise récolte. Les groupes de populations n’ayant que des moyens limités de se procurer un revenu et des vivres, en particulier les agriculteurs possédant peu d’animaux, voire aucun, et les personnes essentiellement tributaires du travail salarié, sont continuellement en proie à une grave insécurité alimentaire. De même, les clans et les minorités faibles tendent à être vulnérables de manière chronique. Les statistiques démographiques respectives sont encore peu détaillées et incomplètes, mais, selon des estimations non officielles, le nombre total de personnes vulnérables de manière chronique ou saisonnière s’établirait à plus de 1,5 million (environ 25 pour cent de la population totale), pour la plupart des veuves, des divorcées et des handicapés physiques. Cette IPSR atteindra en moyenne environ 12 pour cent (calcul fondé sur les bénéficiaires directs), ou 22 pour cent (bénéficiaires directs et indirects) de la population totale de Somalie.
36. Cette intervention atteindra environ 700 000 bénéficiaires directs et 620 000 bénéficiaires indirects par an, moyennant des activités de redressement et de relèvement, un appui aux institutions sociales et des secours d’urgence. Sur ce total, 70 pour cent vivent dans le sud de la Somalie et 30 pour cent dans le nord-ouest et le nord-est. Les bénéficiaires appartiennent aux principaux groupes d’économie alimentaire: paysans pratiquant l’agriculture pluviale, agriculteurs utilisant l’irrigation par inondation ou l’irrigation par pompage, agro-pasteurs et pasteurs et, pour autant qu’ils puissent être atteints en toute sécurité, habitants des villes.



Secteur	Groupes de bénéficiaires
Relèvement et redressement	Femmes, femmes chefs de familles et jeunes Agriculteurs utilisant l'irrigation artificielle Agriculteurs pratiquant des cultures pluviales Agro-pasteurs Rapatriés
Appui aux institutions sociales	Enfants souffrant de malnutrition et enfants de moins de cinq ans Femmes enceintes et mères allaitantes Enfants des centres d'accueil (orphelinats) Enfants des écoles primaires (pendant la période de soudure) Tuberculeux
Secours d'urgence	Personnes victimes d'une mauvaise récolte (sécheresse, inondations, etc.) Personnes déplacées à l'intérieur du pays Femmes chef de famille, personnes âgées et veufs ou veuves sans soutien suffisant de la part du clan ou de la famille Pauvres des villes (personnes âgées et handicapés)

37. Les bénéficiaires de l'aide au redressement et au relèvement comprendront les ménages dirigés par une femme, les veufs ou veuves sans soutien suffisant de la part du clan ou de la famille, les paysans pratiquant une agriculture pluviale, ceux qui utilisent l'irrigation, les agro-pasteurs et les rapatriés, ainsi que les hommes et les femmes suivant des cours d'alphabétisation pour adultes (soit un sixième du nombre effectif des travailleurs). Le nombre estimatif des bénéficiaires est de 686 000 pour la première année, de 707 000 pour la deuxième et de 777 000 pour la troisième année. D'après la ventilation par sexe, 60 pour cent des bénéficiaires sont des femmes et 40 pour cent des hommes.
38. La structure sociale n'est pas identique dans toute la Somalie, mais elle a pour caractéristique commune d'être hautement sophistiquée, rationnelle, complexe, organisée et profondément enracinée dans un système de relations mutuelles. La meilleure manière d'accomplir la mission du PAM, qui est d'atteindre les plus pauvres d'entre les pauvres à des moments critiques de leur vie, est donc de faire participer les communautés à la sélection des bénéficiaires/travailleurs des activités de relèvement et redressement. Le personnel du PAM et les partenaires d'exécution guideront ce processus de manière à garantir que les pauvres et les ménages exposés à l'insécurité alimentaire participent aux projets vivres-contre-travail et tirent profit des actifs ainsi restaurés ou créés. Les communautés connaissant les ménages touchés par la pauvreté, leurs indications serviront de point de départ pour la sélection des bénéficiaires directs/travailleurs.
39. Les bénéficiaires des institutions sociales comprendront des enfants, en particulier ceux qui souffrent de malnutrition et ceux qui ont moins de cinq ans, les femmes enceintes et les mères allaitantes, les tuberculeux, les orphelins et les élèves des écoles primaires des zones exposées à l'insécurité alimentaire pendant les périodes de soudure et de contre-saison. Le nombre moyen des bénéficiaires est de 299 200 par an pendant les trois ans de l'intervention. D'après la ventilation par sexe, 53 pour cent des bénéficiaires sont des femmes et 47 pour cent des hommes.
40. Les groupes cibles de bénéficiaires ne disposent pas du soutien familial voulu ou d'une protection suffisante de la part du clan ou de la communauté. Environ 50 pour cent des



bénéficiaires au titre de cette composante seront des enfants souffrant de malnutrition, des enfants de moins de cinq ans, et des femmes enceintes et des mères allaitantes qui tireront profit de l'alimentation complémentaire et thérapeutique du PAM par le biais des réseaux de santé maternelle et infantile (SMI), appuyés par l'UNICEF et par des ONG internationales. Quinze autres pour cent seront des enfants qui vivent dans des centres d'accueil gérés par des ONG et qui bénéficieront d'une alimentation complémentaire. Environ cinq pour cent seront des malades atteints de tuberculose et leur famille, qui recevront une aide alimentaire dans les principaux hôpitaux centraux leur garantissant une nutrition adéquate pendant leur traitement. La plupart des tuberculeux viennent de foyers pauvres et font appel pour leur subsistance à des parents qui, le plus souvent, sont eux-mêmes en situation d'insécurité alimentaire. Nombre de tuberculeux, qui sont également soutien de famille, ne seront pas en mesure de mener des activités rémunératrices pendant leur traitement. Enfin, quelque 30 pour cent des bénéficiaires des institutions sociales seront les élèves et les enseignants des écoles primaires des zones exposées à l'insécurité alimentaire. Ils bénéficieront d'une aide alimentaire complémentaire pendant les périodes de soudure.

41. Les bénéficiaires des secours d'urgence comprendront les personnes victimes d'une mauvaise récolte, les personnes déplacées à l'intérieur du pays, les veuves et les femmes chef de famille ne disposant pas d'un soutien suffisant de la part de leur famille ou de leur clan, et les pauvres des villes. Le nombre estimatif des bénéficiaires pour chaque année est établi comme suit: a) 412 200 pour la première année; b) 379 200 pour la deuxième; c) 312 000 pour la troisième année. Sur ce total, 52 pour cent seront des femmes et 48 pour cent des hommes.
42. En principe, environ 75 pour cent des bénéficiaires vivent dans des régions du sud (Bay, Bakool, Gedo, Bas Shebelle, Moyen Shebelle, Bas Juba, Moyen Juba, Hiraan et Benadir). Les 25 pour cent restants vivent dans des régions du nord-est (Bari, Nugal et Mudug) et des régions du nord-ouest (Awdal, Galbeed, Togdheer, Sanaag et Sool).

OBJECTIFS ET PLAN D'EXECUTION

Buts et objectifs

43. Cette IPSR contribuera à améliorer la sécurité alimentaire des ménages et à relancer des économies locales en Somalie. Conformément au mandat du PAM dans ce pays, ses objectifs premiers seront les suivants:
 - a) promouvoir et appuyer des initiatives locales qui créeront des possibilités d'emploi à court et à long terme et conduiront à l'autosuffisance;
 - b) maintenir un niveau nutritionnel minimum parmi les groupes de population les plus en danger;
 - c) promouvoir et appuyer des activités éducatives et accroître le taux de scolarisation, en s'attachant en particulier à attirer et à retenir les filles à l'école;
 - d) fournir des vivres pour assurer la sustentation des pauvres souffrant de la faim dans des zones où sévissent des pénuries alimentaires locales et saisonnières aiguës; et
 - e) favoriser l'alphabétisation des adultes.



44. Parmi les activités qui permettront d'atteindre ses objectifs figurent: a) les activités de relèvement et de redressement; b) l'appui aux institutions sociales; c) les secours d'urgence.

Activités de relèvement et de redressement

45. Ces activités seront exécutées au moyen de vivres-contre-travail et de vivres pour la formation. Elles mettront l'accent sur la relance d'économies locales relatives stables dans des zones souffrant d'insécurité alimentaire chronique; elles renforceront les mécanismes de survie et encourageront des initiatives en auto-assistance qui favoriseront la production agricole et la remise en état des moyens de production dans le moyen ou le long terme. Ces projets comprendront: a) la remise en état de puits, d'étangs et de réseaux d'irrigation; b) la reconstruction des berges des rivières; c) la remise en état d'infrastructures de base (écoles primaires et dispensaires); d) la réfection de routes d'accès essentielles allant des exploitations aux marchés; e) des banques de semences communautaires; f) la formation en vue d'activités génératrices de revenu; et g) des projets liés à l'environnement comme le reboisement.
46. L'exécution des activités de relèvement et de redressement obéira à des critères d'efficacité et d'efficience, l'accent étant mis sur la conception et la planification de projets réalistes. Les propositions de projet seront étudiées minutieusement par le personnel du PAM et par les partenaires d'exécution sous divers rapports: a) faisabilité technique et logistique; b) ciblage des bénéficiaires; c) rôle de l'aide alimentaire; d) création d'actifs et identification de leurs principaux bénéficiaires; e) participation des femmes à l'identification, la planification, l'exécution et la gestion; f) contribution communautaire de contrepartie; g) risques d'atteinte à l'environnement; et h) dispositions appropriées en matière de gestion et d'entretien. Au besoin, les projets soutiendront activement la réintégration des rapatriés dans leur communauté d'origine.
47. Les projets seront exécutés en partenariat avec des autorités locales, des ONG internationales, des institutions soeurs des Nations Unies et des ONG nationales, essentiellement dans des zones exposées à l'insécurité alimentaire. Les bénéficiaires seront l'élément moteur du processus d'identification des projets et d'établissement des priorités, qui sera guidé par le personnel du PAM et les partenaires d'exécution. Les bénéficiaires directs de l'aide alimentaire seront désignés en consultation avec les autorités locales et les partenaires d'exécution, et avec leur pleine participation. Les communautés bénéficiaires devront convenir de points de livraison avancés (PLA), ou en créer, et désigner des comités d'exécution qui recevront les denrées alimentaires pour leur compte.
48. La sensibilité à la problématique hommes-femmes sera développée grâce à l'intégration des questions relatives à la spécificité de chaque sexe dans les activités de relèvement et de redressement, une attention plus importante étant accordée au renforcement d'une capacité de planification interne, de contrepartie, qui tiendrait compte du rôle spécifique des femmes dans le cadre de stratégies clairement définies, telles que les politiques de distribution de l'aide fondées sur le sexe adoptées en 1996 (paragraphe 23). L'objectif est de renforcer le rôle joué par les femmes dans l'identification des projets et l'établissement des priorités, la planification, l'exécution et le suivi, ainsi que la distribution et la gestion des produits alimentaires. A cet égard, le bureau du PAM en Somalie continuera à sensibiliser son personnel et ses partenaires quant à la nécessité d'adopter une approche de l'aide au relèvement et au redressement qui soit différenciée selon le sexe et axée sur l'impact. En outre, on s'efforcera d'atteindre les femmes dans le contexte de leur famille et



de leur communauté et d'appuyer les associations féminines et leurs liens mutuels, ainsi que leurs initiatives visant à promouvoir l'alphabétisation des adultes.

Appui aux institutions sociales

49. Cet appui visera à maintenir un niveau nutritionnel minimum, et à apporter un soutien à des organisations menant des activités de formation portant sur la sensibilisation en matière de santé et d'hygiène, et de promotion de l'alphabétisation des adultes. Dans les écoles primaires, la distribution d'un repas quotidien sera subordonnée à la fréquentation et constituera une mesure d'incitation visant à augmenter et à conserver les effectifs. L'accroissement du taux d'inscription des filles sera une condition préalable à la distribution de l'aide, qui sera effectuée dans le cadre d'un dialogue suivi avec des associations parents-enseignants. L'aide alimentaire aura généralement une durée limitée et visera à faire face aux fluctuations saisonnières des prix des vivres et de leurs disponibilités, ou à les compenser. Elle sera distribuée dans des institutions où les autorités locales, les ONG, les institutions soeurs des Nations Unies ou des groupements privés pourront fournir des garanties quant à la responsabilité sur le plan opérationnel et à l'appui fourni. Si possible, les institutions seront encouragées à définir et à mener des activités en auto-assistance.
50. Une aide alimentaire sera également mise à la disposition des centres SMI, des centres de traitement de la tuberculose, des centres d'accueil pour les enfants et des centres d'éducation des adultes. La distribution de l'aide à ces institutions sociales sera effectuée en association avec l'UNICEF, l'OMS, l'UNESCO et des ONG internationales. En règle générale, elle complétera les activités des partenaires d'exécution.
51. Une assistance est actuellement apportée aux enfants souffrant de malnutrition et aux enfants de moins de cinq ans, ainsi qu'aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, par l'intermédiaire d'un réseau de centres SMI appuyés par l'UNICEF et par des ONG internationales. Ces centres sont essentiellement fréquentés par des femmes enceintes et des mères allaitantes appartenant à des familles pauvres.
52. L'OMS appuie en Somalie un programme de traitement de la tuberculose, qui atteint actuellement 4 450 patients. Ce chiffre devrait être porté à 6 000 en 1999 et à 8 000 en 2000. Les tuberculeux quittent souvent leur foyer pour suivre un traitement sous surveillance directe et sont tributaires pour leur subsistance de parents, appartenant dans bien des cas à des familles pauvres. L'aide alimentaire du PAM garantira aux patients et à leur famille un niveau nutritionnel suffisant pendant le traitement d'une durée de six mois¹.
53. Il pourrait être nécessaire de fournir des rations préparées aux centres d'accueil pour les enfants pendant la période de soudure (de mai à juillet), ou de manière suivie jusqu'à ce que des dispositions provisoires puissent être appliquées. Tant que ces centres seront gérés d'une manière transparente et rendront des comptes, le PAM sera prêt à les appuyer en leur allouant une aide alimentaire.

Secours d'urgence

54. L'aide alimentaire aura pour objectif de sauver des vies humaines et des biens dans des zones urbaines ou rurales, quand sévissent des pénuries alimentaires temporaires et graves

¹ Les médicaments contre la tuberculose ouvrent l'appétit, et les besoins énergétiques augmentent pendant la guérison. Les vivres servent également à inciter les patients à terminer leur traitement.



dues à: a) une mauvaise récolte à l'échelle locale ou régionale; b) des inondations pendant le cycle de végétation; c) la désorganisation du commerce des céréales; d) l'effondrement ou l'affaiblissement des mécanismes de survie; et e) des déplacements de population sur une grande échelle et d'autres événements qui pourraient avoir pour conséquence la malnutrition, la faim et, peut-être, la famine. La distribution d'aide alimentaire sera de courte durée jusqu'à ce qu'il soit possible d'entreprendre ou de reprendre des activités de relèvement et de redressement.

55. Des mesures appropriées seront arrêtées et mises en œuvre en étroite consultation avec les institutions soeurs des Nations Unies et les partenaires. S'agissant des secours d'urgence du PAM, les éléments indispensables sont notamment les suivants: a) des évaluations approfondies; b) l'identification des bénéficiaires; c) un plan d'exécution; et d) la confirmation de la viabilité logistique. Dans le cadre de la préparation d'une intervention reposant sur l'aide alimentaire, les évaluations menées sur place permettront de déterminer la gravité de la crise, les mécanismes locaux de survie, le soutien local disponible pour l'exécution, les mesures les plus appropriées et l'appui fourni par les communautés. Ces évaluations seront conduites par l'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire et le personnel du PAM, avec le concours, le cas échéant, d'autres services spécialisés. Le PAM quantifiera les ressources nécessaires en vivres et en espèces et préparera un plan d'exécution. Cette démarche, qui a déjà été appliquée, s'est avérée efficace.
56. Les secours d'urgence seront distribués par l'intermédiaire de structures communautaires locales ou d'ONG internationales et nationales travaillant dans les zones ciblées. Les bénéficiaires seront désignés en consultation avec les autorités locales et les partenaires d'exécution du PAM—et avec leur pleine participation—conformément aux priorités suivantes: a) femmes chef de famille; b) femmes enceintes et mères allaitantes; c) ménages comptant des enfants souffrant de malnutrition; d) personnes déplacées; e) personnes ayant perdu provisoirement leur revenu de subsistance; et f) personnes n'ayant pas accès à d'autres ressources alimentaires telles que les produits de l'élevage ou de la faune et la flore sauvages.
57. Afin de disposer de moyens d'intervention immédiate, le PAM s'emploiera à constituer et à conserver à Mombasa—en coordination avec le bureau régional du PAM—un stock régulateur de produits de base suffisants pour 250 000 bénéficiaires. Ces stocks ne peuvent cependant être constitués que si les contributions d'aide alimentaire sont suffisantes et si la programmation des livraisons est anticipée.

Logistique

58. **Services aériens associés des Nations Unies.** L'exécution de la présente intervention est subordonnée dans une large mesure à la capacité d'atteindre les bénéficiaires. Etant donné que les services aériens commerciaux font défaut et qu'il n'existe pratiquement aucun moyen autre que l'avion d'atteindre des zones critiques sur le plan des besoins, trois institutions des Nations Unies (UNICEF, PNUD et PAM) ont créé les Services aériens associés des Nations Unies pour la Somalie (UNCAS), qui sont devenus le pivot logistique des interventions des Nations Unies dans le pays. L'UNCAS est géré par le PAM en tant que système conjoint de services aériens à l'intention des institutions des Nations Unies et des ONG partenaires d'exécution. Son exploitation est financée sur la base du remboursement des coûts. Pour faciliter les activités opérationnelles et le suivi et pour favoriser la participation de petites ONG locales à l'effort de distribution de secours, de



relèvement et de redressement, les institutions des Nations Unies prennent en charge les transports aériens de leurs partenaires d'exécution respectifs. Le bureau du PAM en Somalie aura besoin de 816 100 dollars par an en moyenne pour financer un peu moins de 1 000 allers et retours pour le personnel du PAM et ses partenaires d'exécution¹. Ce chiffre représente environ un quart des frais de fonctionnement annuels de l'UNCAS (voir à l'annexe II la composante voyages).

59. La perspective de l'insécurité et le conflit permanent au sujet du contrôle du port de Mogadiscio vont probablement contraindre le PAM à utiliser le port de Mombasa au Kenya pour la réexpédition des denrées vers des ports considérés comme sûrs, Merka et El Maan près de Mogadiscio et Bosasso et Berbera dans le nord-est et le nord-ouest. Les réexpéditions seront effectuées en fonction des besoins opérationnels.
60. Il est possible qu'au cours de la présente intervention, par suite des progrès réalisés sur le plan politique, le port principal de Mogadiscio soit de nouveau ouvert. Dans ce cas, le PAM reviendrait progressivement au transport maritime direct, en prenant toutes les précautions voulues pour ce qui est de l'entreposage et de la sécurité.
61. A partir des ports de la zone de Mogadiscio, le PAM livre les produits aux PLA situés dans tout le sud de la Somalie, sauf dans la région du Bas Juba. En 1997 et 1998, les sous-traitants du PAM ont réussi à effectuer les livraisons, malgré plusieurs attaques, deux sérieuses et trois moins graves, des convois du PAM.
62. Les régions du Bas Juba et de Gedo seront en partie desservies moyennant des opérations transfrontières et de transit par le Kenya. Dans le cadre de ces opérations, les camps de réfugiés de Dadaab au Kenya sont parfois utilisés pour stocker provisoirement les denrées.
63. Le mauvais état des infrastructures—routes impraticables et ponts détruits ou inutilisables, sections de routes de transit minées et insécurité locale—risquent encore de limiter la capacité de livraison du PAM. Il est souvent nécessaire de faire des déviations et des détours au cours des opérations de transport. Dans les cas extrêmes, les livraisons par voie aérienne pourraient devenir nécessaires pour répondre aux besoins alimentaires les plus urgents. Ces imprévus n'ont pas été pris en compte dans le taux de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM), qui est de 276 dollars par tonne.
64. Le coût du transport des produits alimentaires des ports de Somalie jusqu'aux PLA et aux sites de distribution finals a été calculé sur la base des projections opérationnelles concernant la présente intervention. Par ailleurs, le coût nettement plus élevé du transport par voie terrestre par le Kenya (à travers la frontière) est pris en considération dans le calcul du taux de TTEM pour 3 932 tonnes par an. Toutefois, les dépenses afférentes au transport maritime entre Mombasa et les ports de Somalie (réexpédition) ne sont pas prises en compte dans le taux de TTEM; elles figurent en tant que "transport extérieur" dans le budget du projet (voir annexe I).
65. Pour garantir la livraison des vivres en toute sécurité dans les zones visées, le PAM fait appel à des transporteurs commerciaux somalis auxquels il demande un dépôt de garantie, en espèces ou bancaire, d'un montant égal à la valeur des produits alimentaires dont ils

¹ Le financement de ses partenaires par le PAM représente environ 30 pour cent du total des versements du PAM à l'UNCAS, le reste correspondant aux dépenses encourues pour les déplacements du personnel du Programme. Les coûts afférents à l'exploitation de l'UNCAS indiqués dans le budget de cette IPSR se rapportent **uniquement** au PAM et aux partenaires qu'il prend en charge. Les autres institutions comptabiliseront leurs contributions séparément.



doivent assurer la manutention ou le transport. Le PAM continuera également à affecter du personnel à Mogadiscio pour accompagner les convois parcourant une longue distance, afin de les surveiller et d'établir des rapports sur leur acheminement.

Accords de partenariat

66. Le bureau du PAM en Somalie collabore actuellement avec 14 ONG internationales et 28 ONG nationales, ainsi qu'avec des institutions des Nations Unies, des autorités locales et des communautés bénéficiaires. Soixante-dix pour cent des projets appuyés par le PAM sont exécutés en association avec des ONG internationales et nationales, les 30 pour cent restants étant mis en œuvre en partenariat avec des institutions soeurs des Nations Unies, des autorités locales et des communautés bénéficiaires. Il est important de noter que dans les zones les moins sûres et les plus vulnérables, les partenaires potentiels sont rares. Cet état de fait a favorisé la coopération directe entre le PAM et les communautés locales.
67. La coordination est assurée principalement à deux niveaux:
- par l'intermédiaire de l'Organisme de coordination de l'aide en Somalie et de ses comités sectoriels, et de l'Equipe de pays des Nations Unies basée à Nairobi: ces dispositifs suivent un axe stratégique commun et servent à mobiliser des ressources par le biais du processus d'appel global; et
 - moyennant une coordination régionale au niveau de la mise en oeuvre, dans le cadre de laquelle les organismes d'exécution, les partenaires et les représentants des communautés définissent avec précision les mécanismes d'identification et d'exécution des projets.
68. On cherchera à collaborer avec les ONG partenaires, les institutions des Nations Unies et les autorités locales capables d'assumer leurs fonctions, pour garantir que les ressources limitées disponibles sont employées de manière complémentaire et porter à un niveau aussi élevé que possible l'impact des projets appuyés par le PAM. On continuera à étudier les possibilités d'obtenir un appui technique, financier et de gestion pour les projets et à en tirer parti conformément au mandat et à l'orientation générale arrêtés dans le cadre du processus d'appel global, en tenant compte des avantages comparatifs des institutions soeurs des Nations Unies et des ONG.
69. La collaboration avec les institutions des Nations Unies portera sur les domaines suivants:

Institution	Domaine de collaboration
FAO	Evaluation des récoltes, création de banques de semences communautaires et diffusion de variétés améliorées
UNICEF	Nutrition, centres SMI, enseignement primaire, eau potable et formation de revenu, aide aux groupements féminins
PNUD	Campagnes de sensibilisation au problème des mines et démobilisation
OMS	Aide aux tuberculeux
HCR	Réintégration des rapatriés dans des zones sujettes à l'insécurité alimentaire
UNESCO	Education, en particulier éducation des adultes



70. Afin de rationaliser et de renforcer les associations avec la communauté des ONG, on encouragera la mise en place à des fins de coopération de partenaires assumant une fonction tutélaire, qui mettront en œuvre des projets par le biais d'ONG nationales ou de structures à assise communautaire.
71. Les autorités locales et les structures administratives naissantes qui s'efforcent de créer un environnement propice aux activités de relèvement et de redressement seront appuyées et au besoin encouragées. En travaillant à la planification et à l'exécution des projets d'aide alimentaire avec des autorités locales et des administrations communautaires crédibles et bien établies, le PAM s'efforcera de contribuer au renforcement de ces institutions.

Renforcement des capacités

72. Le renforcement des capacités du personnel national/homologues, des partenaires d'exécution et des autorités locales capables d'assumer leurs fonctions sera une priorité stratégique. La formation du personnel national et des homologues sera centrée sur: a) les opérations d'urgence; b) la programmation des activités de secours et de relèvement; c) l'évaluation rurale participative; d) l'intégration des problèmes spécifiques aux femmes à la planification des projets; et e) le suivi et l'évaluation. Par ailleurs, des ateliers de formation traiteront des questions relatives à l'efficacité, à l'efficacé et à l'obligation de rendre des comptes. La formation des partenaires d'exécution sera axée sur les évaluations des besoins, le suivi et les bilans de l'impact¹.
73. Le PAM continuera à apporter un appui et à participer aux ateliers de formation organisés par l'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire, qui portent sur les analyses de l'économie alimentaire des ménages et sur la cohérence dans la collecte et l'interprétation des données. Les partenaires d'exécution du PAM et ses homologues au niveau des communautés seront encouragés à participer à ces ateliers.

Suivi et évaluation

74. Le PAM, l'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire, les partenaires d'exécution et les communautés bénéficiaires s'efforceront de trouver le juste milieu entre la collecte de données statistiques et des bilans qualitatifs. Il sera nécessaire d'étudier plus à fond les effets des interventions sur les conditions de vie des bénéficiaires directs et indirects, et d'évaluer dans quelle mesure l'aide atteint les plus vulnérables. Le personnel du PAM effectuera périodiquement des bilans de l'impact tandis que, pour les évaluations aux fins de sélection, on pourrait faire appel à l'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire et à des consultants extérieurs. Des indicateurs de suivi ont été mis au point, conjointement avec l'Unité d'évaluation.
75. Un bilan à mi-parcours, pour lequel des conseils techniques limités seront nécessaires, sera réalisé. De même, d'autres services de consultants permettront de mettre au point le ciblage de l'aide, le bilan de l'impact et les activités connexes de formation, ou de les faciliter.

¹ Le PAM a déjà mis en chantier des activités régulières de formation en Somalie, certaines en association avec les ateliers de formation de l'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire, et d'autres avec le bureau régional du Programme. Autant que possible, les activités de formation sont menées avec la participation des représentants des communautés et des comités de femmes.



STRATEGIE DE RETRAIT

76. En raison des mauvaises récoltes périodiques, de l'inégalité du développement économique, des sécheresses répétées, des inondations et de l'insécurité, il est probable que l'aide du PAM devra être maintenue pendant un certain temps. De même, compte tenu du niveau de destruction et de délabrement des infrastructures, il faudra mener une action résolue et faire d'importants investissements si l'on veut inverser la tendance actuelle. Les ressources du PAM devraient donc être affectées de manière efficace et rentable afin de faire face aux pénuries alimentaires chroniques et aiguës. Pendant l'exécution de l'IPSR, on s'efforcera délibérément de diminuer de plus en plus la part relative aux activités d'urgence dans les zones relativement calmes au profit du relèvement et du redressement, et de favoriser le renforcement des mécanismes de survie et le redressement des économies locales. Pour ce faire, il faudra disposer de moyens de suivi dans toute la Somalie.

EVALUATION DES RISQUES

77. La Somalie est un lieu peu sûr pour le personnel, les opérations et les installations des institutions des Nations Unies—la faiblesse des structures de l'ordre public et les conflits permanents entre clans portent atteinte à la sécurité publique. Cependant, la notion de risque raisonnable a été acceptée par l'Equipe de pays des Nations Unies; moyennant une étroite surveillance des opérations sur le terrain et une stricte application des consignes de sécurité, les facteurs de risque ont été ramenés à un niveau acceptable. Les Nations Unies ne poursuivent leur travail dans le pays qu'en appliquant strictement les procédures de sécurité. La situation varie énormément selon le lieu, le scénario le plus probable en matière d'insécurité concernant des événements isolés, qui en général n'influeront pas sur la situation dans d'autres régions du pays. Une évacuation à l'échelle du pays est le scénario le moins vraisemblable.

78. Les menaces prennent de multiples formes, mais elles peuvent généralement être répertoriées comme suit: le *meurtre*, ayant pour motif un différend ou une punition visant des objectifs spécifiques (une institution des Nations Unies, ou un membre du personnel). L'intention est d'infliger à l'objectif visé une punition venant de Somalis, ou d'exercer une pression pour soutenir un objectif local vis-à-vis des Nations Unies¹; l'*enlèvement/prise d'otage*, pour des motifs analogues²; le *banditisme*, visant les étrangers en général, ou spécifiquement les Nations Unies, avec pour mobile le profit³; l'*implication accidentelle* dans des combats entre clans, avec risque de mort ou de blessure étant donné que l'expérience et la maîtrise des armes sont limitées. En raison des combats dans les régions

¹ En 12 mois -d'octobre 1997 à septembre 1998—un membre international d'une ONG internationale a été assassiné, ainsi que quatre membres nationaux d'ONG internationales et un membre national du personnel des Nations Unies.

² Au cours de la même période, des membres du personnel de l'USAID (1), de la Communauté européenne (3), d'ONG internationales (4), du CICR (9) et des Nations Unies (5) ont été enlevés—heureusement, ils ont tous été relâchés sains et saufs.

³ Au cours de la même période, de nombreuses attaques et agressions contre des convois d'aide, des missions d'évaluation des Nations Unies et des membres du personnel des institutions ont été signalées; de même, on a signalé quatre cas d'attaques à main armée contre le personnel des Nations Unies pendant qu'il traversait la "ligne verte" à Mogadiscio.



de Bay, Bakool, Bas Juba et Jamane, Jowhar, Mogadiscio, Belet Weyn, Kismayo et Buale/Sakow, le personnel des Nations Unies et des ONG internationales a été réinstallé dans des zones plus sûres.

79. Une équipe composée de quatre agents de sécurité surveille en permanence la situation et accompagne, si nécessaire, le personnel des Nations Unies dans ses missions en Somalie. Le PAM prend en charge un agent de sécurité, basé dans ses locaux. Les coûts de soutien afférents à la sécurité du personnel, indiqués dans le budget des coûts d'appui directs, comprennent les communications, la formation en matière de sensibilisation, les voyages et les indemnités de sauvetage.
80. Les autres facteurs qui pourraient à la longue compromettre l'exécution de l'opération sont les suivants:
 - a) de graves problèmes de sécurité dus à des facteurs extérieurs et/ou politiques;
 - b) la reprise des secours aux dépens du redressement;
 - c) une sécheresse ou des inondations généralisées entraînant des pénuries alimentaires sur une grande échelle; et
 - d) une grave détérioration du réseau routier.

BESOINS

Besoins d'aide alimentaire

81. L'IPSR a une durée de trois ans, à partir de juillet 1999. Les ressources totales nécessaires s'élèvent à 63 104 tonnes de produits alimentaires et le coût total de l'opération est chiffré à 55 448 041 dollars.
82. L'aide alimentaire destinée à l'assistance au relèvement et au redressement représente 48 pour cent des besoins totaux de produits alimentaires du PAM au cours de la première année, 50 pour cent la deuxième année et 55 pour cent la troisième année. L'appui aux institutions sociales absorbe près de 19 pour cent des besoins annuels totaux de produits alimentaires. Du fait de l'expansion de l'aide au relèvement et au redressement au cours des périodes successives, les besoins liés aux secours d'urgence devraient être ramenés de 33 pour cent la première année à 26 pour cent la troisième. Compte tenu des fortes incertitudes entourant l'évolution de la situation en Somalie, il faut conserver une certaine souplesse afin de pouvoir reprogrammer les allocations de produits: les ressources destinées aux secours d'urgence pourraient tout à fait être réorientées vers des activités de relèvement et de redressement, et vice versa. Par ailleurs, en cas de situation d'urgence généralisée sur le plan alimentaire, provoquée par une grave inondation ou par une sécheresse exceptionnelle et régionale, il pourrait être nécessaire de lancer un appel distinct pour couvrir les besoins additionnels. L'annexe III fournit le détail des besoins d'aide alimentaire.

Barème des rations

83. Dans le cadre de la présente intervention, les rations alimentaires couvrent les besoins nutritionnels de base:



84. Pour les *opérations d'urgence*, la ration alimentaire est composée essentiellement de céréales et de légumineuses, étant donné qu'il existe en Somalie trois sources de matières grasses: les produits animaux, le sésame produit localement et l'huile importée. Néanmoins, il est prévu de fournir de l'huile, qui représente un tiers des besoins quotidiens en situation d'urgence, au cas où cet apport serait nécessaire; 500 grammes de céréales et 60 grammes de légumineuses par personne et par jour apporteront 1 950 calories. Les évaluations des besoins donnent souvent à penser que seule une partie de la ration devrait être distribuée, selon le degré de vulnérabilité saisonnière des groupes cibles.
85. La *ration destinée à l'appui aux institutions sociales* est calculée d'après les besoins correspondant à l'alimentation en institution, tels qu'ils ont été évalués par des nutritionnistes de l'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire et d'autres institutions des Nations Unies. Cette aide est distribuée par le biais des centres SMI, des centres d'alimentation complémentaire, des centres d'accueil pour les enfants et des hôpitaux. La ration comprend 400 grammes de céréales, 50 grammes de légumineuses, 20 grammes d'huile et 100 grammes de mélange maïs-soja. Elle apporte 2 100 calories. Les rations destinées aux élèves des écoles primaires sont deux fois plus petites et apportent 1 100 calories.
86. La *ration individuelle destinée à l'aide au relèvement et au redressement* comprend 500 grammes de céréales, 60 grammes de légumineuses et 20 grammes d'huile. Elle apporte 2 100 calories. Pour une famille comptant six personnes, la ration familiale mensuelle est de 90 kilogrammes de céréales, 10,8 kilogrammes de légumineuses et 3,6 kilogrammes d'huile, cette dernière permettant également un transfert de revenu, souhaité par les bénéficiaires.

Articles non alimentaires

87. L'exécution des projets de relèvement et de redressement est souvent subordonnée à la disponibilité d'articles non alimentaires en temps voulu et en quantité suffisante. Normalement, ceux-ci sont mis à disposition par des institutions publiques ou des partenaires d'exécution. En Somalie, la fourniture de ces articles a posé davantage de problèmes: les institutions publiques n'existent pas ou ne sont pas en mesure de prendre en charge le coût des articles non alimentaires; de même, en raison de contraintes financières, très souvent les partenaires d'exécution ne peuvent pas supporter le coût intégral des articles non alimentaires et comptent sur le PAM pour compléter leurs ressources en numéraire. D'après les données d'expérience, un projet de relèvement et de redressement nécessite en moyenne 80 tonnes de produits alimentaires. Environ 60 pour cent de ces projets peuvent être exécutés moyennant uniquement des vivres-contre-travail ou avec des contributions supplémentaires de la part des communautés bénéficiaires. Les 40 pour cent restants nécessitent un appui en numéraire d'un montant de 23 000 dollars environ par projet, pour couvrir le coût des matériaux de construction (60 pour cent), des travaux mécaniques (30 pour cent) et des services techniques locaux (10 pour cent). Le PAM prévoit que ses partenaires d'exécution supporteront 60 pour cent de ces coûts en moyenne et qu'il prendra le reste (500 000 dollars en moyenne par an) à sa charge.

**APPUI EN ESPÈCES POUR LES PROJETS DE RELÈVEMENT
ET DE REDRESSEMENT**



	Nombre de projets comportant des besoins en espèces	Montant total des besoins en espèces (en dollars)	Contributions des partenaires d'exécution (60%) (dollars)	Contribution du PAM (40%) (dollars)
Première année	52	1 196	717 600	478 400
Deuxième année	53	1 219	731 400	487 600
Troisième année	58	1 334	800 400	533 600

Assistance technique

88. L'appui technique et les évaluations de l'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire sont maintenant une composante courante de l'aide humanitaire et de l'aide au redressement. Des études de référence sur les statistiques agricoles, le cheptel, la tenue du marché et l'agro-météorologie, ainsi que la collecte régulière et la diffusion d'informations sur l'économie alimentaire des ménages, la végétation et les conditions climatiques, le commerce et les marchés, la santé et la nutrition sont des éléments importants du processus de planification et de prise de décisions des organisations humanitaires et des représentations des donateurs. Dans ces domaines, l'Unité d'évaluation élabore des données de référence, des indicateurs de suivi et des outils analytiques, qui facilitent la programmation de l'aide au relèvement et au redressement, et des secours d'urgence.
89. Les informations produites par l'unité permettent de prédire l'impact sur la sécurité alimentaire de facteurs de risque tels que des récoltes insuffisantes. Elles fournissent des indications utiles pour ce qui concerne la planification et l'exécution de projets de relèvement et d'interventions d'urgence, ainsi que les possibilités d'achat sur place. De même, en apportant des informations sur les "zones à risque" et les "populations à risque", l'unité facilite le ciblage de l'aide alimentaire en faveur de ceux qui ont besoin d'un soutien nutritionnel.
90. L'Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire a été financée grâce à des contributions spéciales de la Commission européenne, du Gouvernement italien, de l'USAID et du PAM. Partageant les mêmes locaux que l'unité, le Programme a assuré sa gestion et lui a fourni un soutien opérationnel, administratif et logistique. Dans le cadre d'une évaluation de l'unité commandée par la CE et menée en août 1998, la portée de ses activités et ses capacités analytiques ont été examinées. Cette évaluation a également porté sur l'appui apporté par le PAM en matière de gestion. Il est recommandé au Programme de continuer à gérer l'unité pendant la phase 3, qui devrait commencer début 1999. Le PAM est disposé à accepter cette responsabilité, sous réserve d'un financement bilatéral distinct. Le coût annuel moyen de l'unité est estimé à 1 425 000 dollars, qui ne sont pas inclus dans la présente intervention.

RECOMMANDATION DU DIRECTEUR EXECUTIF

91. Il est recommandé au Conseil d'administration d'approuver l'IPRS.



ANNEXE I

VENTILATION DES COÛTS DU PROJET

	Quantité (tonnes)	Coût moyen par tonne	Valeur (dollars)
COÛTS DU PAM			
A. Coûts opérationnels directs			
Produits ¹			
– Céréales	52 708	135 00	7 1
– Légumineuses	6 367	430 00	2 7
– Huile végétale	1 966	840 00	1 6
– Mélange maïs-soja	2 063	355 00	732 3
Total des produits	63 104		12 2
Transport extérieur		144 36	9 1
TTEM		276 00	17 4
Total partiel des coûts opérationnelles directs			38 7
B. Coûts d'appui directs (voir annexe II pour plus de détails)			
Total partiel des coûts d'appui directs			13 0
Total des coûts directs			51 7
C. Coûts d'appui indirects (7,1 pour cent du total des coûts directs)			
Total partiel des coûts d'appui indirects			3 6
TOTAL DES COÛTS DU PAM			55 4

¹ Il s'agit d'un assortiment alimentaire indicatif utilisé à des fins budgétaires et d'approbation. La gamme précise de produits et les quantités effectives à fournir au projet comme à tous les projets assistés par le PAM peuvent varier au cours du temps en fonction des disponibilités du PAM et du marché intérieur des pays bénéficiaires.



ANNEXE II

SOUTIEN DIRECT NÉCESSAIRE (dollars)
--

Dépenses de personnel	
Personnel international	3 365 000
Personnel local	2 149 000
Total partiel	5 514 000
Voyages et indemnités journalières de subsistance	
Déplacements internationaux	34 499
Déplacements intérieurs	1 239 578
Dans la région (AGV)	11 703
Total partiel	1 285 780
Dépenses de bureau	
Location de bureaux	371 034
Abonnements	55 123
Communications	334 796
Fournitures de bureau	68 094
Mobilier	8 000
Réparation et entretien du matériel	53 324
Total partiel	890 371
Véhicules	
Achat des véhicules	50 000
Entretien et frais d'exploitation	299 426
Total partiel	349 426
Matériel	
Matériel de communication	0
Matériel général de bureau	22 400
Traitement de données	39 400
Matériel supplémentaire de bureau (Unité d'évaluation de la sécurité alimentaire)	
Total partiel	61 800
Articles non alimentaires	
Articles non alimentaires	1 500 000
Total partiel	1 500 000
Autres articles	
Consultants internationaux	113 490
Agents de sécurité et dépenses connexes	636 516
Heures supplémentaires	53 096
Journaux et périodiques	1 800
Dépenses de représentation	3 000
Frais bancaires	73 958
Formation du personnel local	46 500
Opérations aériennes/UNCAS	2 448 313
Information du public	30 000
Total partiel	3 407 483
TOTAL DES COÛTS D'APPUI DIRECTS	13 008 860



ANNEXE III

**BESOINS D'AIDE ALIMENTAIRE JUILLET 1999–JUN 2002
(en tonnes)**

Composante	Produits				Total	% du total
	Céréales	Légumineuses	Huile	Mélange maïs-soja		
Secours/urgence	16 560	1 987	437	0	18 98	30
Relèvement et redressement	27 897	3 348	1 116	0	32 36	51
Appui social	8 251	1 031	413	2 063	11 75	19
Total	52 708	6 367	1 966	2 063	63 10	100

RATIONS MENSUELLES (kilogrammes)

	Céréales	Légumineuses	Huile	Mélange maïs-soja
Secours/urgence	15,00	1,80	0,40	0,00
Relèvement/VCT	90,00	10,80	3,60	0,00
Appui social	12,00	1,50	0,60	3,00

RATIONS QUOTIDIENNES (grammes)

	Céréales	Légumineuses	Huile	Mélange maïs-soja
Secours/urgence	500	60		0
Relèvement/VCT	500	60	20	0
Appui social	400	50	20	100

EN POURCENTAGE

	Céréales	Légumineuses	Huile	Mélange maïs-soja
Secours/urgence	87,2	10,5	2,3	0,0
Relèvement/VCT	86,2	10,3	3,4	0,0
Appui social	70,2	8,8	3,5	17,5

