

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 23 - 26 octobre 2000

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2000/6/5
8 septembre 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS—ÉGYPTE

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).

Note au Conseil d'administration



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

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le fonctionnaire du PAM mentionné ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Attaché de liaison principal, Région M. P. Turnbull tel.: 066513-2800
Moyen-Orient et Afrique du Nord (OMN):

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

L'Égypte est classée parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). En 1999, le pays a importé 7,9 millions de tonnes de céréales, soit 50 pour cent de ses besoins. L'indice global de la sécurité alimentaire des ménages établi par la FAO était de 96,0 pendant la période 1993-95, en hausse par rapport à la période 1979-81, où il atteignait 92,7. Toutefois, les données récentes tirées d'enquêtes nationales par sondage indiquent que 12 pour cent de la population totale (soit 7,7 millions de personnes) et 21 pour cent (quatre millions de personnes) des personnes figurant dans les trois déciles inférieurs en termes de répartition de revenus consomment une quantité de protéines inférieure à leurs besoins énergétiques journaliers. Parmi les enfants de moins de cinq ans, 21 pour cent souffrent de retard de croissance et 11 pour cent d'insuffisance pondérale. Le PNUD, dans son Rapport mondial sur le développement humain 1997, estimait à 73 pour 1 000 naissances vivantes le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans. La croissance économique globale a atteint des niveaux impressionnants, puisque le produit national brut (PNB) par habitant est passé de 660 dollars en 1993 à 1 290 dollars en 1998; mais la répartition des revenus est inégale, puisque près de 23 pour cent des habitants du pays (soit environ 13,6 millions de personnes) vivent avec nettement moins de un dollar par jour. L'indice de développement humain de l'Égypte, établi par le PNUD, est de 0,623, ce qui place le pays au 119^{ème} rang sur 174 pays.

En se fondant sur les principes de la politique visant à favoriser le développement ainsi que sur les enseignements tirés de l'expérience passée, et en particulier sur l'évaluation du programme de pays en cours, le présent schéma de stratégie de pays (SSP) pour la période 2002-2006 s'attache avant tout aux formes d'assistance et aux groupes cibles qui permettront l'utilisation la plus efficace de l'aide alimentaire du PAM en Égypte. L'aide alimentaire sera ciblée de manière précise afin d'atteindre un objectif de développement bien déterminé, et elle sera fournie au moment opportun. La stratégie recourt au ciblage géographique, sur la base d'analyses fournies par l'Unité régionale d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV), afin d'aider les ménages particulièrement vulnérables à échapper à l'insécurité alimentaire et à la pauvreté. Le PAM collaborera avec le gouvernement et nouera des partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies ainsi qu'avec des ONG afin d'apporter aux groupes les plus vulnérables des infrastructures matérielles, un renforcement des capacités locales et des initiatives de développement social. Ces activités se feront avec la participation des bénéficiaires, afin de garantir tant la cohésion sociale au sein des communautés de colons que la durabilité des capacités de production. Dans tous les domaines d'assistance, le SSP traitera de la question intersectorielle essentielle que constitue le renforcement de l'autonomie des femmes. L'engagement du PAM de plaider la cause des pauvres sera consolidé et réalisé de manière plus efficace. En s'appuyant sur ses réussites passées, le PAM utilisera l'expérience qu'il s'est acquise en matière de programmes pour renforcer et élargir les politiques concernant les pauvres et pour susciter des changements durables en améliorant



leur existence.

Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le PAM axe ses activités de développement sur cinq objectifs. Le présent SSP vise les objectifs 2, 3 et 5.

Par conséquent, la présente stratégie identifie les domaines d'assistance et les groupes cibles suivants:

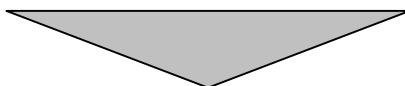
- a) *Permettre aux plus pauvres d'accéder à une sécurité alimentaire autonome grâce à l'agriculture:* Cette activité bénéficiera aux personnes sans terre et pratiquement sans terre, aux pauvres et aux familles souffrant d'insécurité alimentaire dans les zones les moins fertiles de Haute-Egypte, où les analyses de vulnérabilité ont révélé de graves problèmes de faim, de pauvreté et de faiblesse du développement humain. Une méthode nouvelle sera adoptée; il s'agira, en collaboration avec le gouvernement, de susciter un développement de l'agriculture et de mettre en œuvre des programmes de colonisation rurale dans les zones où vivent les personnes pauvres, plutôt que de réinstaller ces personnes dans d'autres zones. Cette manière de procéder permettra à la communauté pauvre, dans son ensemble, de mieux bénéficier des retombées économiques et sociales des nouvelles activités économiques. L'aide alimentaire soutiendra les bénéficiaires pendant la période transitoire de création d'actifs agricoles, ce qui améliorera leur niveau de sécurité alimentaire.
- b) *Stabiliser les moyens d'existence des Bédouins souffrant d'insécurité alimentaire:* Cette activité bénéficiera aux communautés bédouines pauvres et gravement touchées par l'insécurité alimentaire vivant dans des conditions très dures en zones désertiques, et appuiera l'acquisition de moyens de subsistance durables à plus large assise. L'aide alimentaire viendra soutenir ces groupes durant la phase de transition de leur mode de vie traditionnel au nouveau modèle.
- c) *Aider les familles pauvres à envoyer leurs enfants à l'école:* Les repas de midi offerts dans les établissements scolaires encourageront les familles pauvres de deux des gouvernorats les plus pauvres d'Egypte à envoyer leurs enfants à l'école. Les enfants bénéficieront directement, sur le plan nutritionnel, des aliments fournis.
- d) *Améliorer l'existence des enfants des villes en situation de risque:* Dans le cadre de cette activité, qui sera entreprise conjointement avec le Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime (BCDPC) et l'UNICEF, les enfants des rues du Caire et d'Alexandrie recevront une incitation, sous forme de nourriture, à participer à des programmes de développement de capital humain, exécutés par des ONG.

La période du programme de pays actuel (1998-2001) a été réduite d'un an pour assurer l'harmonisation du cycle de programme dès le prochain programme de pays quinquennal (2002-2006). Dans le cadre du processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le PAM collaborera avec les partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG) afin de planifier et mettre en œuvre des interventions intégrées plus particulièrement axées sur l'alphabétisation et la formation des femmes ainsi que sur l'éducation des enfants, sans oublier les questions de santé et de nutrition au sein des



communautés qui bénéficieront de l'assistance du PAM. Il est à souhaiter que l'intervention dans le secteur urbain, qui sera entreprise conjointement avec deux organismes des Nations Unies, conduira à accorder une importance accrue aux enfants des villes en situation de risque.

Projet de décision



Le Conseil approuve le schéma de stratégie de pays pour l'Egypte (WFP/EB.3/2000/6/5) et autorise le Secrétariat à procéder à la formulation d'un programme de pays, qui devrait tenir compte des observations du Conseil.



L'INSECURITE ALIMENTAIRE, LA PAUVRETE ET LA FAIM

L'insécurité alimentaire à l'échelon national

1. L'Égypte est classée parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Sur les 64 millions d'habitants que compte le pays¹, 97 pour cent vivent sur moins de quatre pour cent du territoire, ce qui entraîne des pressions énormes aussi bien sur les ressources en eau limitées et les moyens de production agricoles réduits que sur le milieu naturel. Bien que le taux d'accroissement démographique ait faibli—passant de 2,8 pour cent pendant la période 1976–1986 à 2,1 pour cent pour la période 1986–1996—la dynamique démographique acquise entraîne chaque année une augmentation notable des besoins en ressources. L'urbanisation rapide pèse sur les terres cultivables; depuis 1952, quelque 378 000 hectares (900 000 feddans—un feddan équivaut à environ 0,42 hectare) de terres dans la fertile vallée du Nil ont été perdus à des fins d'urbanisation et de développement industriel.
2. Alors que l'Égypte produisait largement assez, au début des années 70, pour ses propres besoins alimentaires, et pouvait même se targuer d'un surplus dans le commerce extérieur de produits agricoles, elle souffre aujourd'hui d'un déficit massif. Ce déficit commercial agricole, toutefois, se réduit, même si c'est à un rythme peu élevé. Après avoir atteint un niveau sans précédent de trois milliards de dollars en 1985, il a passé à 2,6 milliards de dollars en 1995 et à 2,5 milliards de dollars en 1997. Cette légère amélioration est attribuée à une productivité plus élevée des terres et à des modifications dans les modes de culture.
3. Les céréales, source principale de calories dans le régime alimentaire de la population, représentent la majeure partie des importations de produits alimentaires. En ce qui concerne les principales céréales, l'Égypte est autosuffisante uniquement pour le riz, dont elle produit un petit surplus exportable. En 1999, le pays a importé 7,9 millions de tonnes de céréales, soit 50 pour cent de ses besoins.
4. Selon des estimations du Fonds monétaire internationale, les réserves en devises de l'Égypte permettaient de couvrir 15,7 mois d'importations en 1996-97; ce chiffre n'était plus que de 10,2 mois en 1999-2000, et il devrait baisser à 7,9 mois d'ici à 2004-05. Étant donné la proportion importante d'aliments de base importés, ces chiffres dénotent une situation de sécurité alimentaire précaire.
5. Les politiques de l'Égypte en matière d'approvisionnement alimentaire ont réussi à assurer des quantités relativement importantes de vivres, à l'échelle nationale, pour répondre à la demande du marché. Toutefois, une analyse récente des données touchant la consommation alimentaire des ménages, réalisée par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), montre que 12 pour cent environ de la population, soit quelque 7,7 millions de personnes, consomment moins de 2 100 kilocalories par jour². Le chiffre de 2 100 kilocalories représente un niveau de référence, puisqu'il s'agit de la

¹ Ce chiffre tient compte de la croissance démographique depuis l'estimation faite au milieu de l'année 1999 par l'Institut de la planification nationale (62,8 millions). Selon le recensement de 1996, l'Égypte comptait alors 59,3 millions d'habitants. Le taux de croissance démographique par rapport au recensement précédent, 10 ans plus tôt, avait été de 2,1 pour cent pour an.

² Cette analyse a été réalisée en juin 2000, après l'évaluation à mi-parcours du programme de pays, par Edirisinghe, N. et Asmaa El-Ganainy. L'estimation de la consommation de calories est tirée de l'Étude intégrée sur les ménages égyptiens effectuée par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) (document polycopié: bureau régional OMN du PAM).



ration recommandée lors d'interventions d'urgence dans les pays en développement³. Il s'agit donc d'un niveau *critique* plutôt que d'une ration journalière recommandée dans des conditions normales⁴. Dans les gouvernorats les plus défavorisés de Haute-Egypte (Beni-Souef, Minièh, Assiout et Sohag), près de 15 pour cent des ménages des zones rurales ont une ration inférieure à 2 100 kilocalories.

6. La consommation alimentaire insuffisante, aggravée par les facteurs d'une hygiène déficiente, de la maladie et d'habitudes alimentaires peu appropriées, a entraîné une malnutrition élevée parmi les enfants. L'enquête démographique de santé réalisée en Egypte en 1998 indiquait qu'un jeune enfant sur cinq souffrait de retard de croissance grave ou modéré, tandis que 10,7 pour cent présentaient un déficit pondéral. A l'intérieur du pays, la même source révèle que c'est dans les zones rurales de Haute-Egypte que le retard de croissance est le plus répandu (24,9 pour cent). C'est aussi cette région qui présente la prévalence la plus forte d'enfants présentant une insuffisance pondérale (14,2 pour cent) et souffrant d'émaciation (8,1 pour cent). La carence en fer et l'anémie sont aussi des phénomènes répandus parmi les femmes et les enfants d'âge préscolaire.
7. Paradoxalement, la pauvreté marquée coexiste avec des résultats macro-économiques impressionnants obtenus au cours des dernières années. Des programmes de réforme structurelle—et notamment le programme gouvernemental de réforme économique et d'ajustement structurel—ont été lancés en 1987. Ces mesures ont produit les bénéfices attendus en termes de réserves en devises étrangères, et ils ont aussi entraîné une réduction du déficit budgétaire et une croissance du produit intérieur brut (PIB), qui s'est accru en moyenne de 5,2 pour cent par an entre 1995 et 1998. Selon la Banque mondiale, le PNB a passé de 660 dollars par habitant en 1993 à 1 290 dollars en 1998, soit une augmentation de près de 14 pour cent par an. Il faut toutefois noter que ce chiffre très élevé reflète certes une croissance bien réelle, et tout à fait remarquable, de l'économie, mais aussi des changements dans les méthodes de calcul utilisées.
8. Selon des estimations récentes, 23 pour cent des Egyptiens (13,6 millions de personnes) vivent dans la pauvreté (voir tableau)⁵. Là encore, c'est en Haute-Egypte que l'incidence de la pauvreté est la plus forte, puisqu'elle atteint 34 pour cent, contre 17 pour cent environ en Basse-Egypte. Alors que 36 pour cent seulement de la population totale vit en Haute-Egypte, 55 pour cent environ des 13,6 millions de personnes qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté relèvent des entités administratives (gouvernorats) de cette partie du pays. Le tableau 1 montre que les taux de pauvreté s'échelonnent de 34 pour cent à 53,4 pour cent parmi les six gouvernorats de Haute-Egypte.
9. Les données suggèrent aussi qu'il n'y a pas de différence significative, en termes d'incidence de la pauvreté, entre le milieu urbain et le milieu rural. C'est dans la ville du Caire et de ses environs que l'on recense le plus grand nombre de pauvres en zone urbaine, tandis que c'est à Alexandrie que l'on enregistre l'incidence la plus élevée de pauvreté urbaine: 29 pour cent des habitants de la ville vivent au-dessous du seuil de pauvreté.
10. On dispose encore de peu de données sur la sécurité alimentaire, la pauvreté et les autres conditions socio-économiques à l'intérieur des gouvernorats. Cette question est en cours d'examen dans le cadre de la procédure de bilan commun de pays, avec la participation de

³ OMS, *The Management of Nutrition in Major Emergencies*, Genève, 2000.

⁴ En l'absence, au moment de la rédaction du présent document, de chiffre agréé pour la ration calorique journalière recommandée en Egypte, le niveau de 2 100 kilocalories a été considéré comme représentant le seuil critique.

⁵ Institut de la planification nationale, *Rapport sur le développement humain en Egypte, 1996*. Les estimations se fondent sur l'Etude sur les revenus, les dépenses et la consommation des ménages, 1995-96.



l'Unité régionale ACV du PAM. Chacun s'accorde cependant à reconnaître que les communautés bédouines, qui vivent dans des zones désertiques dans des conditions extrêmement difficiles, représentent un cas à part. Ainsi, les données dont on dispose au sujet de la péninsule du Sinaï montrent que le revenu mensuel moyen y est de 57 livres égyptiennes (LE), soit 16,6 dollars, montant nettement inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 68 LE (19,8 dollars) par habitant et par mois.

11. L'impact inégal de la pauvreté sur les hommes et les femmes est une cause de préoccupation. Plus de 12 pour cent des familles égyptiennes ont une femme à leur tête, et ces familles courent beaucoup plus de risques de connaître la pauvreté que celles qui sont dirigées par un homme. Une étude montre qu'en milieu urbain, 33 pour cent des ménages ayant une femme à leur tête vivent dans la pauvreté, contre environ 22 pour cent des ménages dirigés par un homme. En milieu rural, ces proportions sont respectivement de 36 pour cent et de 28 pour cent⁶.
12. Les femmes sont désavantagées aussi en ce qui concerne la valorisation des ressources humaines. Ces désavantages semblent plus marqués en milieu rural. Le taux d'alphabétisme en milieu rural est de 44 pour cent (70 pour cent en milieu urbain), tandis que le taux d'alphabétisme des femmes s'élève tout juste à 29 pour cent (contre 62 pour cent en zone urbaine). De la même manière, 20 pour cent de la population rurale a un niveau d'éducation secondaire ou supérieur, par rapport à 40 pour cent en milieu urbain. En milieu rural, 14 pour cent des femmes ont un niveau d'éducation secondaire ou supérieur, alors que ce chiffre atteint 36 pour cent en milieu urbain⁷.
13. Des progrès ont toutefois été enregistrés dans l'éducation primaire, tant en termes de scolarisation générale qu'en ce qui concerne l'égalité entre les sexes. Le nombre d'enfants scolarisés dans le primaire est passé d'environ 75 pour cent en 1992/93 à près de 87 pour cent en 1998/99. Toutefois, dans plusieurs gouvernorats, les taux de scolarisation demeurent nettement inférieurs à la moyenne nationale. C'est en Haute-Egypte et dans les zones habitées par les Bédouins dans le nord du Sinaï et à Matrouh que le problème est le plus prononcé. Il faut relever en outre que 52 pour cent environ des écoliers (âgés de six à 12 ans) souffrent d'anémie, et 20 pour cent environ présentent des carences en vitamines et en protéines. Les fossés importants entre les sexes qui persistent dans l'éducation secondaire et supérieure sont dus, pour l'essentiel, à des problèmes d'accès et à des facteurs culturels; ces problèmes font aussi l'objet de mesures, en particulier avec l'assistance de la Banque mondiale.

Population cible

14. En accord avec la décision du Conseil d'administration sur la politique visant à favoriser le développement, le présent SSP étudie en premier lieu les zones géographiques les plus touchées par l'insécurité alimentaire et la pauvreté, auxquelles les ressources du PAM devraient être consacrées de manière prioritaire.
15. **Le secteur rural:** plusieurs types d'analyse montrent que la Haute-Egypte est la zone géographique dans laquelle la pauvreté rurale, l'insécurité alimentaire et le faible niveau de développement humain sont les plus répandus.
 - Le rapport sur le développement humain en Egypte indique que les zones rurales de Haute-Egypte sont celles qui connaissent l'incidence de pauvreté la plus élevée (34 pour cent).

⁶ G. Datt, D. Joliffe et M. Sharma, *A Profile of Poverty in Egypt: 1997*, IFPRI, 1998.

⁷ Institut de la planification nationale, Rapport sur le développement humain en Egypte 1997/98.



- Une analyse préliminaire de vulnérabilité entreprise par l'Unité régionale ACV et fondée sur un ensemble diversifié d'indicateurs associés au développement humain (taux d'alphabétisme, niveau d'éducation, accès à de l'eau sous conduite, assainissement et électricité, taille des ménages et taux de dépendance, capacité de travail rémunéré et nombre d'habitants par unité de terres) montrent que Minièh, Assiout, Sohag et Beni-Souef sont les gouvernorats les plus défavorisés de Haute-Egypte. Les mêmes gouvernorats sont aussi le principal théâtre d'interventions d'un certain nombre d'organismes des Nations Unies (FIDA, PNUD, FNUAP et UNICEF). Il est établi que deux autres gouvernorats, Qena et Fayoum, souffrent de problèmes d'insécurité alimentaire, de pauvreté et de développement social, bien qu'à un degré moindre. Des analyses complémentaires seront effectuées à l'échelon des districts pour soutenir les interventions de programmes dans ces gouvernorats.
 - Il faut aussi évoquer le cas particulier des communautés bédouines, qui vivent dans les zones désertiques et sont extrêmement vulnérables. Leurs modes de subsistance semi-nomades sont caractérisés par l'insécurité alimentaire et par des revenus faibles.
16. Comme les revenus, en milieu rural, dépendent fortement de l'agriculture, l'étendue des terres que possèdent les agriculteurs sont de tout évidence un facteur clé. Une étude réalisée par l'IFPRI a classé la population rurale en agriculteurs (fermiers) et non-agriculteurs, et a constaté que les non-agriculteurs ainsi que les fermiers ayant les plus petites exploitations étaient les personnes qui risquaient le plus de pâtir de la pauvreté. Selon le recensement agricole de 1995, près de trois millions d'exploitations agricoles en Egypte couvraient une superficie inférieure à un feddan.
17. Les ouvriers agricoles sans terre constituent la principale composante de la catégorie des non-agriculteurs. Ce sont eux aussi qui courent le plus de risques d'être le plus mal lotis parmi les pauvres. Leurs possibilités de revenus sont étroitement liées à la demande de main-d'œuvre agricole, soit dans les zones où ils vivent, soit dans les zones vers lesquelles ils migrent (travailleurs agricoles *taraheel*) à la recherche de travail. Les ménages qui disposent de moins d'un quart de feddan de terres sont classés dans la catégorie des "presque sans terre"; les revenus très limités de leur activité les condamnent presque automatiquement à la pauvreté. Parmi ces catégories de personnes, la pauvreté peut être soulagée par des politiques qui améliorent les possibilités d'accès à la propriété de terres agricoles, ainsi que par l'augmentation de la demande de main-d'œuvre agricole liée à l'expansion de l'activité dans le secteur.
18. **Le secteur urbain:** près de 43 pour cent de la population égyptienne (27,5 millions de personnes) vivent dans des zones urbaines. On estime que la pauvreté en milieu urbain s'élève à 22,5 pour cent; le plus grand nombre de pauvres vivent dans des communautés concentrées dans les grandes villes que sont Le Caire et Alexandrie. Cette concentration de la pauvreté s'explique notamment par l'exode rural dû au manque d'emplois productifs, au problème des paysans sans terre et au sous-emploi caractéristiques des zones rurales. Dans le secteur urbain, on estime que 40 pour cent de la population vit dans des sites de peuplement marginaux (ou communautés de squatters) en périphérie des cités et des villes. Dans ces zones, le taux de chômage est important, et bien que l'incidence de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition parmi les squatters n'ait pas été quantifiée, elle est probablement très élevée, étant donné le manque de possibilités pour les habitants de telles zones d'avoir accès à des activités rémunérées.
19. L'augmentation du nombre d'enfants des rues est un phénomène urbain qui suscite une grave préoccupation. Les modes de vie de ces enfants entraînent presque inévitablement la malnutrition, la pauvreté et un risque accru de subir des mauvais traitements. Leur nombre a de fortes chances d'augmenter proportionnellement au rythme de l'urbanisation.



20. **Le chômage:** la main-d'œuvre croît rapidement, au rythme de trois pour cent par an, tandis que la population augmente de deux pour cent par an. Il est patent que la main-d'œuvre augmente beaucoup plus rapidement que le nombre de nouveaux emplois. Ce fait résulte de divers facteurs, y compris l'accroissement démographique général, les réformes des systèmes d'emplois publics et l'évolution dans le secteur industriel. Le profil des chômeurs a aussi évolué au cours des dernières années; en 1986, 77 pour cent des chômeurs étaient des personnes à la recherche de leur premier emploi; en 1996, ce chiffre était passé à 95 pour cent.
21. Dans les zones rurales, les problèmes sont aggravés par le phénomène des familles nombreuses et des petites exploitations: en d'autres termes, les fermes n'ont pas la superficie de terres ou la capacité de faire vivre les générations suivantes. Le chômage et le sous-emploi sont des problèmes graves. Certaines personnes quittent les petites exploitations pour devenir des ouvriers agricoles sans terre ou migrants, tandis que d'autres gagnent les agglomérations et les grandes villes dans l'espoir de trouver un emploi temporaire ou un travail occasionnel.

PRIORITES ET POLITIQUES DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'INSECURITE ALIMENTAIRE

Politiques générales

22. La réaction générale des autorités, face aux problèmes de la pauvreté et de la sécurité alimentaire, a consisté à lancer des programmes de réforme économique visant à susciter une croissance économique rapide. Si les résultats, en termes de croissance, ont été assez irréguliers par le passé, le programme global de réforme économique adopté à la fin des années 80 et renforcé au début des années 90 a entraîné une croissance annuelle du PIB de 5,2 pour cent, en moyenne, entre 1995 et 1998. Toutefois, comme on l'a relevé plus haut, une partie importante de la population ne bénéficie toujours pas de cette évolution, et reste en proie à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire. En matière d'orientation politique, le défi consiste à assurer non seulement une croissance économique dynamique, mais aussi une participation plus large au processus et un partage plus équitable des fruits de la croissance.
23. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, la réaction du gouvernement a été double. D'une part, les autorités ont soutenu le développement agricole, à la fois pour accroître la production intérieure et pour créer des possibilités d'activités sources de revenus dans le secteur rural. D'autre part, divers programmes de subventions et de distributions alimentaires demeurent en place pour aider les pauvres, même s'ils fonctionnent à une échelle plus réduite qu'il y a quelques années encore.

Développement du secteur agricole

24. La politique gouvernementale insiste beaucoup sur le développement du secteur agricole. Outre sa contribution à l'approvisionnement vivrier du pays, ce secteur emploie près de 30 pour cent de la main-d'œuvre, et représente environ 21 pour cent des exportations, si l'on excepte le pétrole brut et les minerais. Si l'on y inclut l'agro-industrie, cette contribution aux exportations atteint 53 pour cent. Comme 55 pour cent de la population égyptienne vit en milieu rural, les résultats du secteur agricole sont vitaux pour réduire la pauvreté et pour améliorer la sécurité alimentaire.



25. Les choix stratégiques du gouvernement pour l'agriculture (jusqu'en 2017) comportent les éléments thématiques suivants:
- Porter le taux de croissance du secteur agricole à 4,1 pour cent, par une expansion verticale et horizontale.
 - Encourager une utilisation plus efficace des terres et de l'eau, améliorer la recherche et la vulgarisation agricoles, élargir le crédit, améliorer les coopératives de commercialisation.
 - Multiplier par deux et davantage la valeur des exportations par rapport au niveau actuel, en se fondant sur l'assurance de la qualité et la sécurité des produits, qui sont des éléments de compétitivité essentiels dans l'optique de l'Organisation mondiale du commerce et des accords de partenariat avec l'Union européenne et les Etats-Unis.
 - Développer les ressources en bétail, volaille et poisson pour porter de 18 à 24 grammes la consommation quotidienne par habitant de protéines animales.
26. Les technologies nouvelles ont été introduites à grande échelle, et des améliorations importantes en termes de vulgarisation agricole, de commercialisation et de crédit ont été apportées. Ces efforts, au même titre que l'expansion des terres cultivées par la mise en valeur des terres, ont contribué à une augmentation de la production agricole de 2,6 pour cent dans les années 80 à 3,4 pour cent dans les années 90. Les terres disponibles pour l'agriculture sont passées de 2,6 millions d'hectares en 1982 à 3,3 millions d'hectares en 1995. Cette surface est utilisée plus d'une fois par année; les récoltes annuelles totales correspondent en moyenne à 180 pour cent des terres disponibles. Le plan quinquennal actuel envisage la mise en valeur de 63 000 nouveaux hectares de terres arables par an jusqu'à la fin de 2001, dont 21 000 hectares destinés aux pauvres sans terre.
27. La politique de colonisation de nouvelles terres menée par le gouvernement, qui s'est concentrée récemment sur les pauvres sans terre et sur les chômeurs, a contribué à l'amélioration des revenus et de la sécurité alimentaire parmi les pauvres des zones rurales.

Programmes de sécurité alimentaire pour les pauvres

28. Malgré les réformes structurelles entreprises, l'Egypte maintient des programmes de subventions alimentaires, bien qu'à une échelle nettement plus modeste qu'au cours des décennies passées. Certaines indications ont pu laisser penser que ces subventions pourraient être supprimées, mais pour l'instant tel n'est pas encore le cas.
29. C'est le Ministère des approvisionnements et du commerce intérieur qui assume la responsabilité de la plupart de ces mécanismes, y compris le plus gros programme de subvention alimentaire, qui concerne la subvention sur les farines à taux d'extraction élevé. Le coût du programme est de l'ordre de 2,8 milliards de LE par an (presque un milliard de dollars).
30. Le Ministère des approvisionnements administre aussi un programme de cartes d'alimentation. Les cartes, qui permettent d'acheter de l'huile et du sucre subventionnés dans des magasins désignés à cet effet, sont destinées aux familles ayant les revenus les plus faibles. Il y a environ 9,7 millions de cartes familiales de ce type, ce qui signifie que le nombre de bénéficiaires avoisine les 40 millions. Le coût actuel de ce programme est de l'ordre de 1,2 milliard de LE (environ 300 millions de dollars).
31. Toutefois, une étude récente de l'IFPRI suggère que ces programmes de subventions ne sont pas très bien ciblés et qu'ils ne sont pas aussi efficaces qu'ils pourraient l'être par rapport à leur coût. En outre, ils sont biaisés en faveur des personnes qui vivent en zone urbaine, puisqu'il existe très peu de boulangeries ou de magasins spéciaux en zone rurale.



32. **Nourrir les écoliers:** le Ministère de l'éducation administre un programme d'alimentation dans les écoles, qui a été récemment étendu pour couvrir quelque huit millions d'écoliers, lesquels reçoivent des biscuits enrichis. Le Ministère de la santé apporte des conseils techniques pour ce programme et supervise l'approvisionnement en ingrédients. Le coût total du programme varie entre 300 et 400 millions de LE (environ 100 millions de dollars).
33. **Politiques pour les pauvres en milieu urbain:** le Ministère des affaires sociale a la responsabilité de diverses interventions visant à soulager la pauvreté, y compris des programmes d'assistance sociale et de pension tels que les programmes d'aide sociale et le fonds de pension Sadate. Il s'agit de programmes non contributifs, qui offrent des versements en espèces à des groupes défavorisés, tels que veuves, orphelins, handicapés et épouses abandonnées, ainsi qu'une aide de secours en cas de nécessité. L'ensemble de ces programmes touchent environ un million de personnes et coûtent quelque 35 millions de LE (soit environ 10 millions de dollars) par an.
34. **Le Fonds social pour le développement:** ce Fonds a été créé pour protéger les pauvres et les chômeurs et pour améliorer leur situation pendant la période de réformes structurelles. Le Fonds a entamé ses activités en 1993; il est financé par le gouvernement, en coopération avec la Banque mondiale/IDA, l'Union européenne, le Fonds arabe de développement économique et social et d'autres donateurs. Des ONG participent aussi à sa mise en œuvre.
35. Le Fonds remplit sa mission essentiellement en encourageant les activités génératrices de recettes et d'emplois, en offrant des services sociaux de base, et en renforçant la participation et la sensibilisation locales.
36. Au terme d'une évaluation récente des activités du Fonds social pour le développement à l'aune de six critères—dont le degré auquel les objectifs initiaux avaient été atteints, le ciblage et la durabilité—les donateurs et le gouvernement ont conclu que le Fonds avait obtenu de bons résultats.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS PAR LE PAM A CE JOUR

37. Le PAM apporte une aide à l'Égypte depuis 1963. Dès le départ, l'accent a été placé sur les personnes les plus pauvres en zone rurale et sur le développement de leurs ressources. Ces activités comprenaient aussi diverses initiatives concernant à la fois les situations d'urgence et le développement. Une aide alimentaire a été accordée à des écoliers du primaire et à des étudiants des écoles techniques, ainsi qu'à des pauvres employés à la conservation de monuments historiques (comme par exemple Abou Simbel). Ce travail a contribué à un accroissement important des revenus du tourisme, dont ont bénéficié les pauvres vivant dans la région. Des secours d'urgence ont été fournis aux personnes déplacées ainsi qu'aux victimes de sécheresses et d'inondations.
38. Au cours des 10 dernières années, le programme du PAM a été axé exclusivement sur les pauvres en milieu rural. Une assistance a été fournie pour soutenir les efforts entrepris par la population pour mettre en valeur de nouvelles terres ou pour améliorer l'utilisation de ses ressources naturelles, tout en développant aussi de nouvelles sources de revenus. L'insistance sur les victimes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire a été renforcée, et les femmes pauvres se sont vu accorder une attention beaucoup plus grande.
39. Les activités de base approuvées par le Conseil pour le programme de pays actuel comprennent: colonisation de terres nouvellement mises en valeur dans le Delta; mise en



valeur de terres et colonisation autour du lac du Grand barrage; gestion des ressources naturelles dans le désert du nord-ouest; colonisation de terres nouvellement mises en valeur en Haute-Egypte; enfin, une activité pilote, assistance aux enfants qui travaillent au Caire. Les trois premières activités de base avaient été lancées avant le début du programme de pays, la quatrième a commencé 18 mois après le début du programme, et l'assistance aux communautés bédouines dans le Sinâï a commencé trois ans après le début du programme de pays. Ce programme de pays reflétait les priorités du gouvernement et répondait au souci croissant du PAM de cibler son aide de manière plus précise.

40. Si toutes les activités en cours visent les personnes les plus pauvres en milieu rural, elles présentent entre elles des différences notables. Deux activités concernent l'installation d'agriculteurs dans des zones non irriguées jusque-là. Ces colons sont en majorité des paysans sans terre ou pratiquement sans terre, originaires de régions voisines. Deux autres activités aident les familles de Bédouins à mieux gérer les ressources et à créer de nouvelles sources de revenus dans les terres désertiques traditionnelles. Tous les projets présentent un aspect très important, à savoir qu'ils utilisent aussi l'aide alimentaire pour favoriser le développement de services essentiels tels que l'éducation et la santé, facteurs indispensables à l'édification de communautés stables et viables.
41. Au début de l'année 2000, un examen à mi-parcours de trois activités ainsi qu'une évaluation à mi-parcours du programme de pays ont été réalisés. Les missions d'examen et d'évaluation ont conclu que tous les projets, dans une large mesure, touchaient les bénéficiaires visés et atteignaient leurs objectifs. Sous certains aspects importants, chacune des activités obtient des résultats supérieurs à ce qui était prévu. Si l'on en croit les conclusions des missions, les projets touchent bien les groupes visés, qui sont réellement démunis. Les missions se sont félicitées de l'inclusion, dans le projet du Delta comme dans le projet de Wadi el Saaida, d'anciens métayers qui avaient perdu leurs fermes en raison de la réforme récente du régime de jouissance des sols.
42. Dans le désert ainsi que dans les sites nouvellement colonisés, les conditions sont particulièrement dures pour les femmes, en particulier pour les femmes chef de famille, qui se heurtent fréquemment à des limites, dues aux mœurs établies, pour tout ce qui touche le travail et leur participation au travail et aux activités sociales aux côtés des hommes. Néanmoins, tous les projets ont activement encouragé la création de possibilités pour les femmes.
43. Qui plus est, comme la plupart des femmes rurales n'ont pas d'acte de naissance ni de carte d'identité, il a été décidé, d'entente avec les pouvoirs publics, que toutes les femmes participant à des projets du PAM se verraient délivrer une carte d'identité. Cette mesure a été mise en œuvre avec succès, et elle est considérée comme un exemple à répéter dans d'autres contextes. En outre, des rations sont mises à disposition des hommes et des femmes, car les cartes portent les noms du principal bénéficiaire et de son conjoint.
44. Le rôle du PAM dans la réforme des lois sur le régime foncier dans les nouvelles zones de colonisation de terres (grâce auxquelles 20 pour cent des nouvelles terres d'un bénéficiaire sont inscrites au nom de sa femme) ont aussi fait l'objet de commentaires très positifs. Les missions d'évaluation et d'examen ont apprécié l'accent placé sur l'amélioration de l'accès des femmes aux actifs des projets. Cette mesure d'allocation des terres devrait fournir au conjoint un certain degré de sécurité en cas de décès du bénéficiaire principal ou en cas de divorce.
45. Selon les équipes d'évaluation et d'examen, le personnel de tous les projets est bien conscient de la nécessité de la participation et met en œuvre des principes participatifs dans son travail. De nouvelles initiatives ont été prises pour renforcer les processus de



participation, comme la création, par les habitants eux-mêmes, d'organismes de représentants de la communauté.

46. Le SSP précédent proposait d'étudier la possibilité d'une intervention du PAM en zones urbaines. Dans le programme de pays, cette proposition a été développée sous forme d'activité pilote d'assistance aux enfants qui travaillent dans les villes. Le bureau de pays a révisé à plusieurs reprises son point de vue concernant cette activité. On a de ce fait estimé nécessaire, pour respecter les principes visant à favoriser le développement, de réorienter les objectifs de départ.
47. Depuis le début de 1999, le bureau de pays a consacré beaucoup de temps et d'énergie à l'étude du phénomène des "enfants en situation de risque". Le bureau de pays a noué des partenariats avec des ONG, avec l'UNICEF, le BCDPC, la Banque mondiale et le PNUD, et il finance avec l'UNICEF et le BCDPC une étude approfondie qui fournira des informations importantes sur la consommation de stupéfiants et la délinquance au sein de ce groupe. Il a aussi contribué à l'organisation d'un atelier sous la direction de la Banque mondiale, et il prépare une nouvelle activité qui tiendra compte de ces nouvelles informations et des relations de partenariat. L'activité devrait commencer avant la fin de l'année 2000.
48. S'il est un enseignement important à tirer de ce travail, c'est que les objectifs de toute activité censée venir en aide aux enfants en situation de risque doivent être arrêtés au terme d'un dialogue politique avec les ministères compétents.

Conformité avec la politique du PAM visant à favoriser le développement

49. Tant l'examen à mi-parcours que l'évaluation du programme de pays parviennent à la conclusion que le programme de pays actuel apporte une contribution importante à trois des cinq domaines prioritaires en vue de favoriser le développement:
 - il génère des actifs importants pour les pauvres en aidant à la réinstallation des familles démunies, réduisant par là leur vulnérabilité par rapport à l'insécurité alimentaire du ménage en accroissant la production vivrière et les revenus;
 - il contribue à l'amélioration des ressources naturelles dégradées et à la protection des ressources existantes, en aidant les familles bédouines démunies dans les zones les plus marginales à diversifier et améliorer leurs actifs, tout en assurant la protection d'un environnement fragile et en aidant à soulager le surpeuplement dans la vallée du Nil, à forte densité de population;
 - il apporte un investissement en capital humain par des programmes complets d'éducation et de formation dans des domaines allant de la sensibilisation et du renforcement des capacités des femmes bénéficiaires jusqu'à des programmes techniques de lutte contre les ravageurs des cultures par des moyens biologiques et de techniques d'irrigation et de gestion des terres.
50. Selon l'évaluation, l'aide alimentaire joue un rôle précieux en termes d'appui aux familles pauvres. Dans les projets de réinstallation, elle répond aux besoins réels de sécurité alimentaire des ménages pendant la période initiale, en aidant les nouveaux arrivés à prendre pied jusqu'au moment où leurs terres deviennent productives. Pour les populations bédouines, l'aide alimentaire permet aux pauvres qui en bénéficient de constituer des actifs durables qu'ils ne seraient pas en mesure de générer autrement.
51. Les activités soutenues par le PAM sont concentrées sur l'octroi d'une aide alimentaire aux pauvres afin d'assurer la sécurité alimentaire à long terme par la création d'actifs durables, d'emplois, de revenus et de communautés stables. L'aide alimentaire est



particulièrement appropriée dans la mesure où les activités sont situées dans le désert et sur des terres qui viennent seulement d'être mises en valeur, c'est-à-dire dans des zones où les possibilités, ainsi que les infrastructures permettant d'obtenir des vivres, sont limitées.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

Groupes cibles et ciblage géographique

52. Dans la stratégie proposée, le principal groupe cible de l'aide alimentaire sera issu du secteur rural. L'accent sera mis en particulier sur les pauvres sans terre ou pratiquement sans terre et les familles victimes de l'insécurité alimentaire, avec une attention particulière portée aux ménages dirigés par une femme. L'aide alimentaire pour ces bénéficiaires sera concentrée dans des zones choisies de Haute-Egypte, où les problèmes d'insécurité alimentaire, de pauvreté et de développement humain sont les plus marqués. Les programmes gouvernementaux de colonisation rurale offrent les meilleures possibilités pour aider les personnes vulnérables dans ces zones. Le PAM étudiera les possibilités de soutenir la mise en œuvre des programmes de colonisation rurale et de développement agricole dans les zones les plus défavorisées de Haute-Egypte, en particulier Sohag, Assiout, Minièh et Beni-Souef. Les communautés bédouines pauvres recevant une assistance seront celles qui vivent dans des zones désertiques où l'insécurité alimentaire représente un problème grave. Les écoliers souffrant de malnutrition seront ciblés dans le gouvernorat de Fayoum, en Haute-Egypte, ainsi que dans le nord du Sinaï. Dans le secteur urbain, l'accent sera placé sur les enfants des rues du Caire et d'Alexandrie.
53. Le bureau de pays va utiliser les capacités nouvelles en matière d'ACV dans la région pour renforcer le ciblage des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables. Le prochain programme de pays utilisera cet outil pour cibler de manière plus précise encore les communautés les plus pauvres de Haute-Egypte, ainsi que les communautés marginalisées dans les déserts. A l'intérieur des communautés, le ciblage sera concentré sur les personnes qui manquent de terres—paysans sans terre ou pratiquement sans terre—et sur les ménages pauvres dirigés par des femmes, ainsi que sur les fillettes d'âge scolaire. L'ACV sera utile pour affiner les critères de sélection et les moyens d'identification.
54. L'accent sera mis sur la préparation de rapports concernant les procédures de dépistage et les caractéristiques socio-économiques essentielles des bénéficiaires choisis, conformément aux recommandations de l'évaluation à mi-parcours du programme de pays. L'objectif consiste à assurer un ciblage approprié ainsi qu'une procédure transparente. Les capacités d'ACV et les activités de suivi et d'évaluation seront utilisées pour examiner les améliorations apportées au ciblage (durée, niveau) après la création initiale d'actifs et pour évaluer les indicateurs des effets et de l'impact.

Principaux domaines d'aide

55. Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le PAM axe ses activités de développement sur cinq objectifs. Le présent SSP vise les objectifs 2, 3 et 5: permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation; permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver; et permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.
56. Le présent SSP est axé avant tout sur les formes de l'aide et les groupes cibles qui permettront de faire l'usage le plus efficace de l'aide alimentaire du PAM. La stratégie



proposée se concentre sur l'assistance aux personnes pauvres vivant dans l'insécurité alimentaire dans les zones les plus démunies, afin de leur permettre de constituer et de détenir des actifs dans un nouvel environnement communautaire. Le caractère opportun des interventions représente un élément crucial de cette stratégie. L'intervention en matière d'aide alimentaire est ciblée de manière très précise sur un moment crucial de passage à une nouvelle forme de vie économique pour les bénéficiaires. L'assistance est limitée à une période bien délimitée, au terme de laquelle les actifs créés doivent permettre une croissance autonome pour les bénéficiaires. Les activités soutenues par le PAM seront analysées pour déterminer leur rapport coût-efficacité en termes de bienfaits attendus pour les participants par rapport aux dépenses encourues, y compris le coût de l'aide alimentaire du PAM.

57. L'assistance fournie par le PAM concerne aussi l'édification de communautés. Les personnes qui ont obtenu des actifs doivent former une nouvelle communauté. Il est essentiel que les conditions nécessaires pour renforcer la cohésion sociale soient bien comprises et mises en place, grâce à des efforts concertés du gouvernement et des autres organismes qui apportent une aide au développement. Le PAM fera usage de son pouvoir d'influence pour susciter des initiatives politiques qui aideront au bon développement des communautés. A cet égard, l'un des axes essentiels consistera à assurer la participation des femmes et à renforcer les processus permettant leur responsabilisation/émancipation. Le PAM s'appuiera sur les expériences positives tirées d'activités passées, comme les titres de propriété foncière attribués aux épouses des bénéficiaires principaux, la délivrance de cartes d'identité aux femmes pour leur garantir l'égalité d'accès aux possibilités qui s'offrent et la transmission de compétences et de formation aux femmes ainsi que l'octroi de crédits pour des activités génératrices de revenus. Le PAM coopérera avec le gouvernement et nouera des partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies et ONG pour amener infrastructures matérielles, renforcement des capacités locales et initiatives de développement social aux zones les plus vulnérables et faire participer les bénéficiaires afin d'assurer la cohésion sociale des communautés de colons et garantir la durabilité des capacités productives. Ces objectifs seront atteints dans le contexte des domaines d'assistance essentiels énumérés ci-après.

Permettre aux plus pauvres d'accéder à une sécurité alimentaire autonome grâce à l'agriculture

(Cette activité répond à l'objectif 3: permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver.)

58. Pour les personnes sans terre et presque sans terre de Haute-Egypte, l'agriculture est la clé des revenus et de la sécurité alimentaire. L'aide publique à l'agriculture repose essentiellement sur des activités d'irrigation et de colonisation rurale. L'expérience acquise par le PAM en Egypte a clairement montré que la coopération avec les pouvoirs publics crée un environnement propice dans lequel les personnes pauvres et victimes d'insécurité alimentaire peuvent être aidées à constituer des actifs afin d'améliorer leur existence et de parvenir à une sécurité alimentaire durable. La stratégie consistera à utiliser une méthode nouvelle, en collaborant avec le gouvernement pour entreprendre des activités de développement agricole, de colonisation rurale et de développement communautaire dans les régions où vivent les pauvres, plutôt que de les réinstaller ailleurs. On aidera ainsi les communautés pauvres dans leur ensemble à bénéficier des retombées économiques et sociales des nouvelles activités économiques. L'aide alimentaire aidera les bénéficiaires à passer la période transitoire de création d'actifs agricoles, qui leur permettra de sortir de l'insécurité alimentaire au terme de la période d'assistance.



Stabiliser les moyens d'existence des Bédouins souffrant d'insécurité alimentaire

(Cette activité répond à l'objectif 5: permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.)

59. Les populations tribales de Bédouins vivant dans le désert sont très vulnérables et pâtissent d'une grave insécurité alimentaire; elles survivent dans des zones peu fertiles et arides. Le PAM collaborera avec le gouvernement pour soutenir ces populations semi-nomades et trouver des solutions durables par une assistance afin d'élargir leur base de subsistance économique. La stratégie consiste à familiariser les Bédouins avec une vie économique et sociale sédentaire fondée sur la création d'actifs pour la récolte de l'eau, la culture de variétés à haut rendement et de cultures fourragères. Une aide alimentaire leur sera fournie pendant la période de transition de leur mode de vie traditionnel au nouveau modèle. La sédentarisation débouche sur la création de communautés, auxquelles le gouvernement et d'autres partenaires fourniront des infrastructures matérielles et sociales.

Améliorer la situation des enfants en âge de fréquenter l'école primaire

(Cette activité répond à l'objectif 2: permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation.)

60. Dans plusieurs gouvernorats de Haute-Egypte ainsi que dans les zones habitées par les Bédouins, les taux de scolarisation et de fréquentation scolaire sont plus faibles que les moyennes nationales, et un pourcentage important d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire souffrent de malnutrition. Le PAM s'efforcera de mettre en place un programme d'aide alimentaire aux écoles dans les zones les plus touchées par l'insécurité alimentaire, afin d'encourager les enfants à s'inscrire et à continuer à fréquenter l'école, tout en améliorant la nutrition des enfants déjà scolarisés.

Améliorer l'existence des enfants des villes en situation de risque

(Cette activité répond elle aussi à l'objectif 2: permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation.)

61. L'exode rural vers les grandes villes se poursuit, essentiellement en raison de l'incapacité du secteur rural d'offrir des possibilités d'activités productives à une population toujours plus nombreuse. Les enfants des rues sont un produit de cette migration de la pauvreté. Les enfants qui vivent dans les rues du Caire et d'Alexandrie sont rejetés en marge de la société et courent des risques particulièrement élevés de connaître la faim, la maladie, la drogue et la violence. Pour améliorer leur situation, des efforts concertés sont indispensables. Dans le cadre de cette activité, qui sera entreprise conjointement avec le Ministère des affaires sociales, le BCDPC et l'UNICEF, les enfants des rues vivant au Caire et à Alexandrie recevront une incitation, sous forme de nourriture, à participer à des programmes de développement de capital humain (alphabétisation, formation à l'autonomie fonctionnelle) qui seront exécutés par des ONG. Ce partenariat tentera d'identifier des solutions à plus long terme pour ces enfants et leur famille. Les fillettes des rues seront tout particulièrement ciblées.
62. **Questions intersectorielles:** A l'intérieur de ces secteurs essentiels d'assistance, les ressources du PAM contribueront à traiter les questions intersectorielles suivantes:

Renforcer les initiatives pour accroître l'autonomie des femmes



63. A l'intérieur des domaines d'assistance cités ci-dessus pour le secteur rural, des composantes seront intégrées afin d'améliorer l'alphabétisme des femmes et leurs aptitudes à gagner un revenu, et pour répondre à certains des problèmes de santé pressants que connaissent les femmes. Ces activités seront réalisées en coopération avec l'UNICEF et le FNUAP. En outre, certaines des initiatives politiques réussies soutenues par le PAM pour renforcer l'autonomie des femmes (allocation de terres et attribution de titres de propriété pour soutenir les femmes, délivrance de cartes d'identité) seront renforcées et encouragées pour être plus largement adoptées, jusque dans des zones qui ne bénéficient pas d'une aide directe du PAM. Le PAM va nouer des partenariats actifs avec d'autres organismes travaillant dans ces secteurs, pour garantir le succès et la cohérence de ces actions. A l'échelon des activités, la participation des femmes aux comités de développement sera garantie pour que leurs préoccupations puissent être prises en considération dans les programmes d'action communautaires et dans la définition des priorités des coopératives, ainsi que pour leur permettre de participer activement aux comités de direction.

Encourager la participation pour la cohésion sociale et la durabilité des capacités productives

64. Les éléments d'activités participatives considérés par les missions d'évaluation et d'examen comme apportant des contributions utiles seront encore renforcés. L'un des objectifs clés dans l'adoption d'une méthode participative plus vigoureuse est de veiller à ce que les bénéficiaires eux-mêmes soient prêts à contribuer à la planification et à la prise de décisions lorsque les projets arrivent à leur terme. Ici, le rôle des pouvoirs publics est crucial, et les modes de participation ainsi que les principaux aspects de la mise en œuvre seront indiqués dans les contrats opérationnels pour les activités nouvelles. Conformément aux recommandations de la mission d'évaluation, des plans détaillés de mise en œuvre de méthodes participatives seront en place afin de pouvoir s'appliquer dès le début des activités soutenues par le PAM, et ils seront maintenus jusqu'au terme de ces activités. Des composantes d'aide sociale au sein de la communauté seront intégrées à la conception des activités, et le personnel de contrepartie ainsi que les bénéficiaires recevront une formation complémentaire. La conception des activités en faveur des enfants des villes exigera nécessairement des consultations avec le personnel des ONG concernées.

Améliorer le suivi et l'évaluation pour se concentrer sur les résultats et sur une meilleure gestion des projets

65. Comme le suivi des effets et de l'impact des interventions du PAM est un impératif de la politique visant à favoriser le développement, des mesures seront prises pour modifier le système de suivi actuel. En gardant cet objectif présent à l'esprit et conformément aux recommandations de la mission d'examen à mi-parcours, le bureau de pays œuvrera avec les partenaires d'exécution afin de:

- a) constituer une base de données systématique, intégrée au bilan commun de pays et fondée sur l'ACV, afin d'obtenir un tableau d'ensemble plus clair de la pauvreté et de la faim en Egypte et des effets des activités du PAM et du gouvernement sur les bénéficiaires;
- b) mettre clairement l'accent sur l'analyse des données du suivi afin d'étayer la gestion des activités et d'évaluer les effets et l'impact;
- c) pousser le personnel de gestion du projet à tenir davantage compte des informations recueillies;
- d) effectuer des analyses périodiques des avantages par rapport aux coûts, afin d'établir quelles sont les activités qui atteignent le plus efficacement les buts visés en fonction des dépenses.



Plaider la cause des pauvres

66. L'engagement du PAM de se faire l'avocat des pauvres sera réalisé de manière plus efficace pendant la période couverte par la présente stratégie. En s'appuyant sur ses réussites passées, le PAM tirera parti de son expérience acquise en matière de programmes pour renforcer et élargir les politiques concernant les pauvres et pour susciter des changements durables améliorant leur existence. La stratégie vise à susciter une mobilisation à grande échelle des ressources gouvernementales afin de venir en aide aux pauvres. En outre, les succès déjà obtenus par le PAM pour influencer sur le gouvernement dans deux domaines, à savoir l'amélioration de la condition des femmes et le ciblage des pauvres, seront exploités plus avant.

Programmation conjointe et implications en termes d'harmonisation

67. Comme la préparation du bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est toujours en cours en Egypte, le présent SSP ne s'inscrit pas dans un cadre complet de programmation conjointe. Le PAM participe activement aux activités de bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et il a déjà pris des mesures pour raccourcir son programme de pays actuel de cinq à quatre ans (1998-2001), à titre de première mesure pour faire en sorte que le prochain programme de pays quinquennal (2002-2006) soit en harmonie avec ceux des autres institutions de l'UNDG. La base de programmation conjointe qui émerge actuellement dans le processus en cours montre clairement que la stratégie proposée dans le présent SSP—fournir une assistance ciblée pour améliorer la sécurité alimentaire parmi les pauvres—s'inscrira parfaitement dans un programme conjoint.

68. En ce qui concerne le bilan commun de pays, la première phase a permis d'aboutir à des indicateurs agréés, conformes aux critères suggérés par le Comité administratif de coordination des Nations Unies. Une deuxième phase est en cours afin de mettre au point des indicateurs plus fins concernant une série de thèmes, dont la nutrition et la sécurité alimentaire, pour lesquels le PAM joue un rôle important. Le PAM coopère avec la FAO, l'UNICEF et l'OMS pour mettre au point des informations approfondies sur la nutrition et la sécurité alimentaire.

Le rôle de l'aide alimentaire

69. Comme l'évaluation à mi-parcours a permis de l'établir, l'assistance alimentaire dans le secteur de l'agriculture est conforme aux principes fondamentaux de la politique visant à favoriser le développement. L'aide alimentaire aide les colons des familles extrêmement pauvres et en proie à l'insécurité alimentaire à survivre à la période transitoire de l'installation. Pendant cette période, les colons ne perçoivent plus leurs revenus habituels, et une aide extérieure est indispensable pour survivre jusqu'au moment où les nouveaux actifs commencent à générer des recettes. L'aide alimentaire est appropriée pour les colons dans les terres nouvellement mises en valeur et dans les zones désertiques, où rares sont les possibilités et les infrastructures permettant d'obtenir des vivres. Les études réalisées dans de nombreux pays ont montré que fournir une alimentation aux écoliers qui souffrent de la faim permet d'améliorer leurs capacités d'apprentissage. Dans le secteur urbain, les enfants des rues et leurs familles, qui sont celles qui courent le plus de risques de pâtir de l'insécurité alimentaire, seront encouragés, sous forme d'une offre de nourriture, à assister à des séances de formation et d'éducation.



PARTENARIATS

70. Le PAM va continuer à développer les excellentes relations de travail qu'il entretient avec le gouvernement. Le comité de coordination des activités bénéficiant de l'appui du PAM, qui a été institué par le Ministère de l'agriculture et de la mise en valeur des terres sera, à cet égard, une instance utile. Il sera utilisé aussi pour faciliter les échanges d'idées nouvelles et de méthodes entre les projets, par exemple pour améliorer le suivi de toutes les activités et pour intensifier la sensibilisation et l'action en faveur des femmes et des enfants.

Autres organismes des Nations Unies

71. Le futur programme de pays fera une place plus large à la collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies s'occupant de développement, telles que le FNUAP, le PNUD, l'UNICEF, le BCDPC, le FIDA et la FAO. Le PAM coopère avec le FNUAP et l'UNICEF afin d'intégrer les activités de ces deux organismes dans les communautés où auront lieu les activités soutenues par le PAM. En outre, le PAM collabore avec plusieurs organismes des Nations Unies, dont UNIFEM, l'UNESCO, le FNUAP, l'UNICEF et la Banque mondiale, pour mettre sur pied un programme conjoint des Nations Unies sur l'éducation des fillettes. Une collaboration étroite est d'ores et déjà engagée avec la FAO pour intégrer les données thématiques contenues dans le bilan commun de pays. Le PNUD souhaite renforcer encore ses liens déjà bien établis avec le PAM pour concevoir des projets conjoints. Le BCDPC et l'UNICEF seront des partenaires pour le projet urbain; en outre, on cherchera des possibilités de coopération supplémentaires avec le BCDPC en matière de lutte contre les stupéfiants dans le Sinai, où le PAM continuera à aider les Bédouins.

ONG et donateurs bilatéraux

72. Dans le cadre de l'activité ARE 5789.00 en Haute-Egypte, le PAM agit en tandem avec Africare, une ONG financée par l'USAID. Le PAM apporte une aide alimentaire pour soutenir les bénéficiaires pendant qu'ils développent leur exploitation dans des conditions très difficiles en milieu désertique, tandis que Africare offre une formation dans divers domaines techniques et une assistance à la commercialisation, qui permet d'assurer le succès de l'activité. L'intervention proposée en milieu urbain pour aider les enfants des rues sera exécutée par l'intermédiaire de plusieurs ONG locales actives dans le domaine du travail social dans le secteur urbain.

73. Le PAM a aussi reçu une aide bienvenue de plusieurs autres ONG et donateurs bilatéraux sous forme de fourniture de services (ainsi, CARE a créé des associations de développement communautaire dans les villages où le PAM apportait une assistance) ou par la distribution d'articles non alimentaires (fournis par l'Allemagne, le Japon et la Norvège). Le PAM a bénéficié à maintes reprises des conseils et du soutien d'ONG telles que la Fondation Ford et Caritas Internationalis (par exemple dans la préparation du projet concernant les enfants), et d'institutions académiques telles que l'Université de Suez, qui a réalisé des études dans les communautés bénéficiant de l'assistance du PAM.

PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

74. La mission d'examen à mi-parcours ainsi que la mission d'évaluation du programme ont conclu que les activités qui bénéficient actuellement du soutien du PAM étaient tout à fait



judicieuses et conformes aux politiques du PAM visant à favoriser le développement. Les deux missions ont cependant considéré qu'il y avait des questions et des risques essentiels à l'échelon de l'activité comme sur le plan des programmes.

- a) **Commercialisation:** la majorité des personnes bénéficiant des activités soutenues par le PAM en Egypte cultivent divers produits pour leur consommation et pour les vendre. Le choix des cultures et la vente de détail n'ont pas jusqu'ici fait l'objet de politiques bien encadrées. La commercialisation des produits s'est pour l'essentiel déroulée de manière positive, mais il faut veiller d'une part à ce que des mécanismes de commercialisation soient mis en place dans les zones d'activité, et d'autre part à ce que la dépendance à l'égard d'un petit nombre de cultures ne conduise pas à la saturation du marché. Des efforts sont déjà en cours pour améliorer les débouchés commerciaux, y compris sur des marchés d'exportation, et pour lancer des activités de vulgarisation pour la diversification des cultures. Le PAM devra suivre ces activités et peut-être les renforcer à l'avenir.
- b) **Environnement:** les activités de colonisation rurale soutenues par le PAM dans les terres nouvellement mises en valeur ainsi que dans les zones désertiques sont réalisées dans des milieux naturels très hostiles, mais aussi très fragiles. Sous l'angle des facteurs environnementaux, les résultats et les effets immédiats semblent positifs. Toutefois, étant donné la vulnérabilité de terres à tel point marginales, il est souhaitable que le gouvernement et le PAM continuent à surveiller de près la situation.

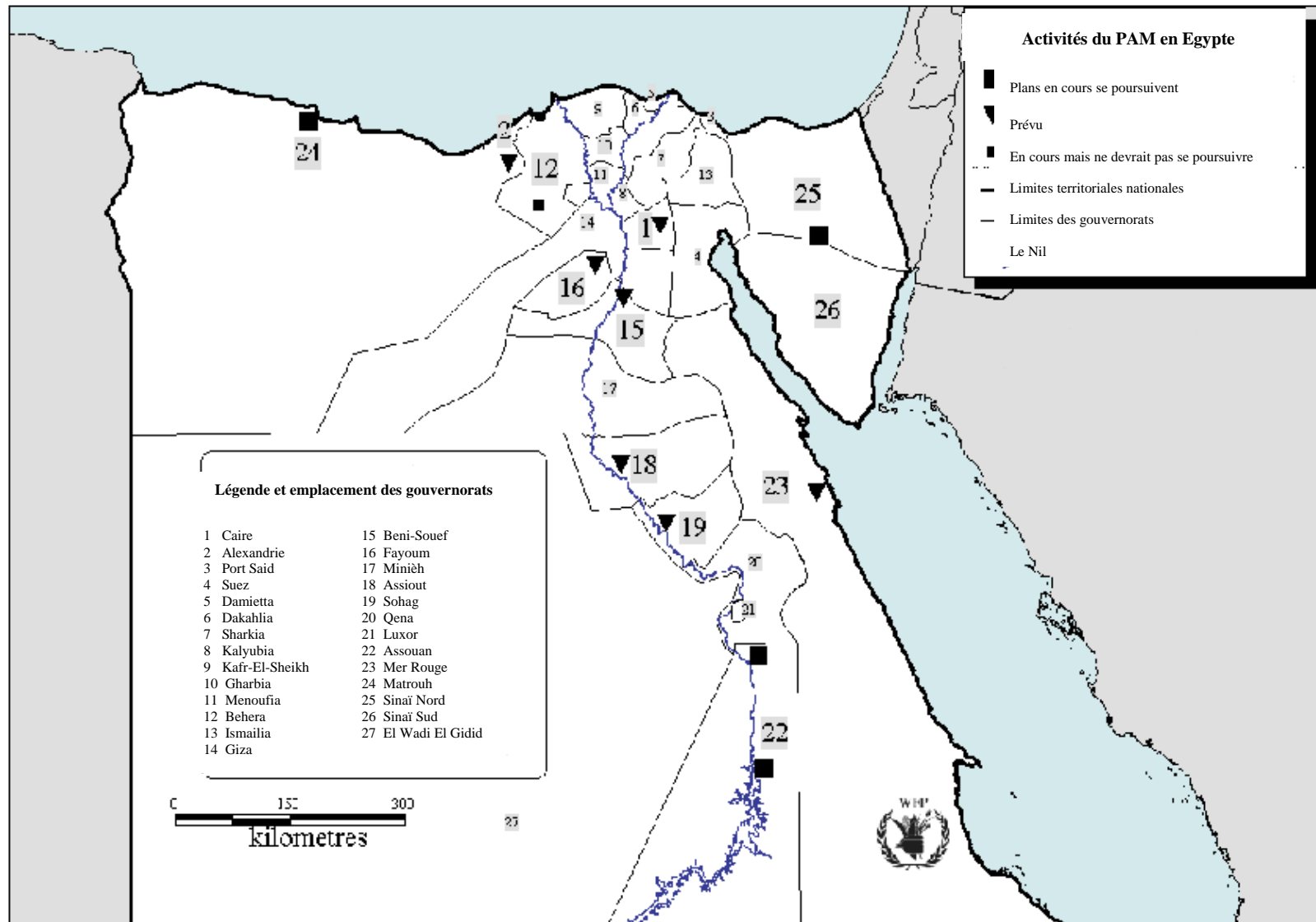
RÉPARTITION DE LA PAUVRETÉ EN ÉGYPTE

Région	Pourcentage au-dessous du seuil de pauvreté	Pourcentage de la population totale	Nombre de personnes au-dessous du seuil de pauvreté
Egypte	22,9	100,0	13 582 000
Basse-Egypte	16,7	62,1	6 180 000
Haute-Egypte	34,1	36,5	7 381 000
Gouvernorats frontaliers	16,0	1,4	131 000
Zones urbaines	22,5	43,0	5 689 000
Zones rurales	23,3	57,0	7 928 000
Gouvernorats urbains			
Le Caire et environs, (y compris Kalyoubia et Giza)	15,1	25,1	2 248 000
Alexandrie	29,4	5,6	982 000
Gouvernorats de Haute-Egypte			
Assiout	53,4	4,7	1 496 000
Fayoum	40,6	3,4	808 000
Sohag	39,4	5,3	1 230 000
Qena	38,3	4,7	1 074 000
Minièh	35,8	5,6	1 185 000
Beni-Souef	34,0	3,1	632 000

Source: Rapports du PNUD sur le développement humain en Egypte, 1996, 1997, 1998.







LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
BCDPC	Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires



LE	Livre égyptienne
OMS	Organisation mondiale de la santé
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNDG	Groupe des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
USAID	Agence internationale des Etats-Unis pour le développement