

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 16 - 18 mai 2001

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2001/4/5
23 avril 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS— RWANDA

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 les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, Région Afrique (OSA): M. M. Aranda da Silva tél.: 066513-2201

Conseiller pour les programmes, OSA: Mme C. Berthaud tél.: 066513-2370

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

Le Rwanda, qui couvre un peu plus de 26 000 km², a l'une des densités de population les plus élevées d'Afrique: en moyenne 303 habitants au kilomètre carré. Classé 164^{ème} sur 174 pays dans le Rapport du PNUD sur le développement humain pour 2000, il fait partie des pays les moins avancés (PMA) et des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Son indice global de la sécurité alimentaire des ménages (IGSAM/Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO]) est de 77,3. Environ 34 pour cent des ménages sont dirigés par des femmes ou des enfants, et les disparités entre les sexes sont importantes, le Rwanda étant classé 135^{ème} sur 143 pays d'après l'indicateur sexospécifique du développement du PNUD.

Environ un million de Hutus modérés et de Tutsis ont été tués pendant la guerre et le génocide de 1994, ce qui a entraîné la destruction du tissu social du pays: base de ressources humaines, capacité institutionnelle et infrastructure économique et sociale. La guerre a également entraîné la formation d'importantes populations souffrant d'insécurité alimentaire, en particulier dans les régions sujettes à la sécheresse. La fréquence du VIH/SIDA, qui aggrave l'insécurité alimentaire, et les faibles taux d'achèvement des études primaires soulèvent par ailleurs de plus en plus d'inquiétudes. L'insécurité alimentaire au Rwanda est également due à plusieurs autres facteurs: production insuffisante, forte densité de population, pénurie de terres arables, dégradation du sol, dépendance excessive à l'égard de l'agriculture, mauvaises conditions climatiques, emplacement impropre de certaines zones d'installation nouvelles, commerce des produits de base sous-développé et services de soutien agricole déficients.

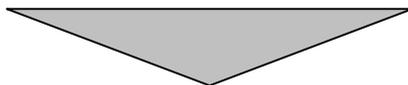
Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le PAM axe ses activités de développement sur cinq objectifs. Le présent schéma de stratégie de pays (SSP) correspond aux objectifs 1, 2 et 3. Les activités du PAM au Rwanda viseront à remédier aux problèmes ci-dessus, liés à la reconstruction et au relèvement du pays, dans trois principaux domaines: i) développement humain; ii) sécurité alimentaire et création d'actifs; et iii) atténuation des effets des catastrophes pour les ménages souffrant d'insécurité alimentaire du fait de la sécheresse. Dans le domaine du développement humain, le PAM appuiera les priorités du gouvernement moyennant une aide à la santé maternelle et infantile, aux programmes concernant le VIH/SIDA et à l'éducation de base. Dans celui de la sécurité alimentaire et de la création d'actifs, l'aide alimentaire contribuera à atténuer la faim tout en créant des avoirs durables à l'intention des pauvres victimes de la faim. Dans le domaine de l'atténuation des effets des catastrophes, le PAM continuera à fournir des secours alimentaires selon les besoins et à maintenir une capacité d'intervention en cas d'urgence. Conformément aux Engagements du PAM en faveur des femmes, une large place sera faite aux questions d'équité entre les sexes dans la mise en œuvre de l'assistance apportée dans ces trois domaines.

Le présent SSP est le fruit d'un vaste processus de consultation associant toutes les parties prenantes. Il s'inspire largement du bilan commun de pays des Nations Unies achevé en 2000, et la stratégie proposée sera prise en compte dans le Plan-cadre des



Nations Unies pour l'aide au développement qui doit être terminé en 2001. On se rapportera au SSP pour formuler le programme de pays 2003-2005 pour le Rwanda.

Projet de décision



Le Conseil approuve le schéma de stratégie de pays pour le Rwanda (WFP/EB.2/2001/4/5) et autorise le Secrétariat à procéder à la formulation d'un programme de pays qui devrait tenir compte des observations du Conseil.



LA SECURITE ALIMENTAIRE ET LES PAUVRES SOUFFRANT DE LA FAIM

L'insécurité alimentaire au niveau national

1. Le Rwanda est un pays sans littoral situé dans l'est de l'Afrique centrale. Avec une superficie légèrement supérieure à 26 000 km², il a l'une des densités de population les plus élevées d'Afrique: en moyenne 303 habitants au kilomètre carré. Sa population totale, qui est de 8,1 millions d'habitants (1999) et augmente au rythme de 2,6 pour cent par an, devrait doubler d'ici 2038. Avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 257 dollars (1998), le Rwanda est un PMA et un PFRDV; son indice global de la sécurité alimentaire des ménages (IGSAM/FAO) est de 77,3. D'après le Rapport du PNUD sur le développement humain pour 2000, il est classé 164ème sur 174 pays évalués.
2. Le génocide de 1994, au cours duquel environ un million de Hutus modérés et de Tutsis ont été tués, a entraîné la destruction du tissu social du pays: base de ressources humaines, capacité institutionnelle et infrastructure économique et sociale. La guerre a également aggravé la pauvreté: en 1999, quelque 77 pour cent des ménages vivaient au-dessous du seuil de pauvreté contre 53 pour cent en 1993. Le processus de relèvement a été irrégulier depuis 1994. Après un léger mieux en 1995-1996, la pauvreté s'est de nouveau aggravée en 1997, avec le retour de nombreux réfugiés de la République démocratique du Congo.
3. La mortalité des enfants de moins de cinq ans était de 150 pour 1 000 naissances vivantes en 1992 et de 203 pour 1 000 en 1996. Le taux de mortalité liée à la maternité a accusé une augmentation encore plus nette, passant de 210 pour 100 000 naissances vivantes en 1990 à 810 pour 100 000 en 1996 (bilan commun de pays de 2000). Sur le plan nutritionnel, en 1996, environ neuf pour cent des enfants rwandais souffraient de malnutrition aiguë (déperissement). Le VIH/SIDA est également devenu un problème national, qui aggrave l'insécurité alimentaire.
4. La production vivrière, les importations commerciales et l'aide alimentaire ont varié au cours des années au Rwanda. La production vivrière a reculé de 40 pour cent en 1994 et a de nouveau augmenté après la guerre civile. Cependant, en 1998, son niveau ne représentait que 82 pour cent de celui de 1989-1991. Cette progression relative s'est traduite par une certaine amélioration de l'approvisionnement vivrier dans quelques régions par rapport à la situation enregistrée pendant la guerre, notamment dans les préfectures de Gisenyi et de Ruhengeri dans le nord-ouest. Mais, au niveau national, les effets bénéfiques de ce redressement partiel ont tous été compromis du fait du taux d'accroissement démographique élevé.
5. Le Rwanda est tributaire du thé et du café pour ses recettes d'exportation. La production de café a chuté, passant de 42 000 tonnes en 1987 à 14 000 en 1997, mais elle s'est récemment redressée. La production de thé a doublé entre 1989 et 1992, mais elle a ensuite fléchi pendant la période de guerre et d'instabilité. Le commerce des produits de base (maïs, sorgho, bananes, manioc, légumineuses, etc.) est sous-développé et fragmenté. Les conflits en cours dans les pays voisins ont également compromis les possibilités d'intégration régionale.
6. L'insécurité alimentaire est due à plusieurs facteurs: production insuffisante, forte densité de population, pénurie de terres arables, dégradation du sol, dépendance excessive à l'égard de l'agriculture, emplacement impropre de certaines zones d'installation nouvelles (conduisant à une insécurité alimentaire structurelle), commerce des produits de base sous-développé et instable avec des marchés fonctionnant mal, services de soutien



agricole déficients et mauvaises conditions climatiques, notamment sécheresse. Dans le sud-est du pays en particulier, trois mauvaises récoltes consécutives ont été enregistrées en raison de l'insuffisance et de la répartition irrégulière des précipitations, ce qui a affaibli les mécanismes de survie et aggravé le risque d'insécurité alimentaire pour les ménages vulnérables.

7. Du fait de la densité de population très élevée (746 habitants par kilomètre carré de terre arable), la majeure partie de la population pratique une agriculture de subsistance sur de petites exploitations familiales dont la productivité baisse. La taille moyenne des parcelles familiales est inférieure à un demi hectare. Au Rwanda, près de 70 pour cent des 1,3 million d'hectares de terres sont cultivés. Le recul de la productivité au niveau des ménages est dû à la diminution de la fertilité du sol, à l'érosion des terres à forte déclivité, à la dégradation de l'environnement, aux pratiques agricoles peu performantes, à l'acidité du sol et à l'utilisation réduite des intrants, notamment des engrais.
8. Entre avril 1995 et décembre 2000, le PAM a distribué environ 405 000 tonnes de vivres aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), aux réfugiés, aux rapatriés, aux enfants souffrant de malnutrition, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, et aux autres groupes vulnérables. L'aide du PAM a représenté plus de 80 pour cent de l'aide alimentaire totale apportée au pays.

La population cible

9. On dispose de quelques informations mais il est extrêmement difficile d'effectuer une analyse approfondie des causes de l'insécurité alimentaire au Rwanda en raison de la pénurie de données exactes, tant rétrospectives qu'actuelles. La plupart des données recueillies avant 1994 ont été détruites pendant la guerre. Cependant, le gouvernement s'emploie à mettre en place un système de collecte des données qui apportera des précisions sur l'insécurité alimentaire et sur la pauvreté. Ce programme comprend une enquête démographique et sanitaire qui sera menée à terme dans le courant de 2001; une enquête sur le niveau de vie des ménages qui est en cours et devrait être achevée en 2001; un recensement de population prévu pour 2002; et un système de suivi des dépenses publiques visant à évaluer l'utilisation et le flux des ressources ainsi que l'incidence des dépenses publiques sur les pauvres.
10. Dans l'intervalle, pour identifier la population à laquelle il prête déjà son assistance, le PAM a associé plusieurs sources d'information, telles que les résultats des études sur l'économie alimentaire des ménages effectuées par *Save the Children* (SCF-Royaume-Uni). Il a également appliqué d'autres critères pour repérer les zones et les populations sujettes à l'insécurité alimentaire, notamment la quantité et la répartition des précipitations, la fertilité des sols, l'accès aux marchés, la forte proportion de ménages dirigés par des femmes ou des enfants, les possibilités d'emploi hors exploitation, les salaires ruraux, les cours des marchés ruraux et les taux de fréquentation de l'école primaire.
11. Il semble que la population cible vive essentiellement dans la zone du sud-est, mais il se peut qu'il existe quelques îlots d'insécurité alimentaire ailleurs. La réinstallation incomplète et la réintégration des populations auparavant réfugiées continuent à aggraver la vulnérabilité face à l'insécurité alimentaire dans tout le pays, mais surtout dans le sud-est (notamment pour les quelque 375 000 réfugiés rentrant au pays qui ne sont pas encore réinstallés). La forte densité de population est également un facteur aggravant dans ces régions plus arides et plus sujettes à l'insécurité alimentaire (préfectures de Butare, Gitarama, Kibungo, Kigali Rural et Umutara). La faim y est fréquente du fait des besoins de consommation de la population relativement nombreuse vivant sur des terres agricoles



marginales, auxquels s'ajoutent les effets conjugués des mauvaises conditions climatiques, de la pauvreté structurelle et des poussées périodiques de maladies touchant les plantes et les animaux. Les régions ci-dessus, sujettes à la sécheresse, ont reçu des précipitations inférieures à la normale pendant quatre campagnes consécutives depuis août-octobre 1999.

12. La mission conjointe d'évaluation rapide des disponibilités alimentaires envoyée sur place en octobre 2000 par le Ministère de l'agriculture, le PAM, la FAO, l'USAID et l'Union européenne pour évaluer les conséquences de l'insuffisance des pluies dans les zones susmentionnées touchées par la sécheresse a confirmé l'analyse précédente. Les récoltes de la plupart des cultures vivrières avaient été mauvaises et les cultures de rente traditionnelles comme le café avaient souffert de graves pertes de feuillage. Dans certaines de ces régions, la mortalité des bovins avait atteint 25 pour cent. Ces régions comptaient un nombre disproportionné de nouvelles zones d'installation, ce qui avait aggravé la pauvreté structurelle et l'insécurité alimentaire des ménages. Les ménages de ces zones font face à cette situation en vendant de petites quantités de charbon, en travaillant comme journaliers dans les marais, en émigrant et en vendant des tôles pour les toitures.
13. La population cible, qui comprend à la fois des rapatriés et la population locale, est tributaire de l'agriculture pour sa survie, et même les années de précipitations normales, elle se heurte à de multiples obstacles: pression démographique élevée, sols médiocres et acides, accès insuffisant aux intrants tels que les engrais, érosion du sol très répandue, VIH/SIDA et difficultés d'accès aux biens et aux services nécessaires à la subsistance (par exemple les terres arables). Ces facteurs concourent à accroître la vulnérabilité de la population face à la moindre perturbation.
14. Par suite de la guerre, une importante population de personnes vulnérables s'est constituée dans tout le pays, notamment des enfants non accompagnés ou orphelins, des veuves, des ménages dirigés par des femmes ou des enfants, et des handicapés. Sans une assistance suivie, cette population cible—en particulier les ménages dirigés par des femmes ou des enfants (représentant 34 pour cent de l'ensemble des ménages) qui sont les plus touchés par la pauvreté—sera encore plus marginalisée et donc incapable de participer avec profit au processus de développement. Les femmes ont été les principales victimes du génocide et elles souffrent de manière disproportionnée de ses répercussions. Nombre de Rwandaises doivent faire face à de multiples contraintes: elles sont le principal soutien de famille, élèvent des enfants orphelins en plus des leurs et doivent surmonter des traumatismes (deuils et sévices sexuels).
15. La vulnérabilité des femmes est liée au fait qu'elles ne disposent pas des atouts nécessaires pour travailler en raison de leur condition inférieure, ce qui compromet leurs chances de cultiver la terre de manière efficace ou de trouver un emploi salarié. Elles ont moins accès aux vivres que les hommes par rapport à leurs besoins respectifs, que ce soit sur le plan quantitatif (apport calorique) ou qualitatif (faible ration de lipides). A la différence des hommes, elles ne bénéficient pas du soutien des autres membres de la famille dans leurs activités productives. Un autre facteur de marginalisation a été leur difficulté d'accès à la terre, due à une discrimination courante au Rwanda où, jusqu'à une date très récente, les femmes n'avaient pas le droit d'hériter de biens ou de propriétés ni de posséder leurs propres terres. Cependant, dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la pauvreté et d'amélioration de la sécurité alimentaire, le gouvernement présente actuellement une nouvelle loi qui définira le régime foncier. Cette loi devrait garantir aux femmes pour la première fois le droit de posséder et d'hériter des terres.



PRIORITES GOUVERNEMENTALES ET POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'INSECURITE ALIMENTAIRE

Politiques générales

16. Un Gouvernement d'Unité nationale est entré en fonctions en juillet 1994. Ce nouveau gouvernement avait pour tâche de reconstruire la nation et de rétablir la paix. Pendant la période qui a suivi immédiatement le génocide (1995-1998), il a concentré son effort sur la remise en état des infrastructures sociales et économiques et des institutions, prêtant assistance aux victimes du génocide et aux nombreux réfugiés rentrant dans leur pays, et relançant l'activité économique. Depuis, la paix a été rétablie dans l'ensemble du pays. Au total, 3,8 millions de personnes, dont des PDI et des réfugiés, ont été réinstallées et réintégrées dans la société (essentiellement grâce à la construction de logements dans les "zones d'installation").
17. Le gouvernement est résolu à favoriser la croissance économique et à lutter contre la pauvreté. Son plan d'action est défini dans le document directif provisoire sur la lutte contre la pauvreté achevé en novembre 2000 et examiné conjointement avec les donateurs, les institutions des Nations Unies et les organisations non gouvernementales (ONG). Ce document contient un vaste programme énergique de lutte contre la pauvreté. Ainsi qu'il est souligné, il ne s'agit que d'une étape préliminaire dans le processus d'élaboration du document directif intégral sur la lutte contre la pauvreté, qui explicitera des plans spécifiques, classés par ordre de priorité, réalistes et exécutables. Ce document propose également des mesures visant à renforcer le processus de réconciliation nationale et à créer un environnement propice au développement économique induit par le secteur privé, aux politiques économiques favorisant une croissance durable et aux politiques sectorielles étayant la lutte contre la pauvreté et la croissance.
18. La stratégie présentée dans le document provisoire repose dans une large mesure sur une double approche: continuer à répondre aux besoins humanitaires et de relèvement, tout en prenant des mesures à moyen ou long terme pour consolider la reprise économique naissante et jeter les bases nécessaires pour favoriser dans la durée la croissance et la réduction de la pauvreté. Cette double approche, conjuguée à la priorité élevée accordée à la réconciliation nationale, a mobilisé la volonté des pouvoirs publics de lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans le pays, ce dont rend compte l'importance accordée par le gouvernement à la reconstitution des stocks de biens d'équipement ruraux, à la réorganisation et au développement de l'agriculture et de l'économie rurale, à la mise en valeur des ressources humaines, à la promotion des petites entreprises, à l'aide aux services sociaux, et à la mise en œuvre d'activités rémunératrices à l'intention des groupes vulnérables.
19. Le document directif provisoire sur la lutte contre la pauvreté fait une large place à la mise en valeur des ressources humaines, du fait de la priorité que lui a accordée le gouvernement en tant qu'instrument fondamental de la transformation agricole. Dans le budget de l'Etat, la priorité a été également donnée à l'amélioration des services sociaux et à la prévention du VIH/SIDA (la stratégie et le plan d'action actuels du pays sont en cours d'examen et une commission nationale sur le SIDA a été créée), un système décentralisé de services de soins de santé étant maintenant en place.
20. Le gouvernement est foncièrement résolu à assurer un enseignement primaire à tous les Rwandais d'ici 2010. Ses priorités sont les suivantes: accroître les taux d'inscription et d'achèvement des études; améliorer la qualité et l'efficacité de l'enseignement; augmenter les taux d'alphabétisation; favoriser la participation des communautés et faire comprendre



combien l'éducation des filles est importante. Les taux d'inscription sont faibles dans la plupart des zones vulnérables et les taux d'achèvement des études primaires sont tombés à 23 pour cent. Les disparités entre les sexes sont particulièrement importantes en ce qui concerne les taux d'abandon en cinquième et sixième années d'études primaires, années déterminantes pour la préparation de l'examen.

21. Les questions d'équité entre les sexes, qui sont maintenant mises en relief dans les débats d'orientation, sont de plus en plus prises en compte car on considère que leur intégration aux activités principales est un moyen de briser le cercle habituel de la pauvreté. Le Gouvernement du Rwanda est résolu à réduire les disparités entre les sexes, ce qui ressort de l'adoption de la législation visant à favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes en accordant aux femmes le droit à la propriété et en révisant le code du travail afin de supprimer les dispositions discriminatoires à leur égard.

Politique de sécurité alimentaire

22. Le gouvernement considère que le développement de l'agriculture et de l'économie rurale, créant les emplois nécessaires et réduisant la pauvreté et la faim, en particulier dans les zones de réinstallation où l'insécurité alimentaire est la plus forte, est un élément essentiel du redressement économique durable et de la reconstruction. Il a élaboré une stratégie agricole ayant pour objectifs d'accroître les revenus ruraux, d'améliorer la sécurité alimentaire, et de transformer l'agriculture en un secteur viable moyennant l'abandon de la production de subsistance au profit d'une activité obéissant aux lois du marché. Par ailleurs, le document directif provisoire sur la lutte contre la pauvreté attire l'attention sur les problèmes connexes posés par la densité et l'accroissement démographiques élevés, la pénurie de terres, et la dégradation de l'environnement.
23. Dans ce contexte, les principaux éléments de la stratégie agricole sont les suivants:
 - i) promotion d'une agriculture obéissant aux lois du marché et de cultures à plus haute valeur marchande;
 - ii) promotion des sous-secteurs de l'élevage et des pêches;
 - iii) amélioration de la conservation et de la gestion du sol (y compris reboisement et agroforesterie);
 - iv) accroissement de la superficie des terres utilisables moyennant la mise en valeur des marécages dans des conditions de viabilité écologique;
 - v) amélioration des méthodes agricoles;
 - vi) promotion des associations professionnelles et des groupements paysans;
 - vii) promotion du crédit rural; enfin, viii) amélioration du stockage.
24. Par ailleurs, une politique foncière, qui donnera aux agriculteurs et aux autres exploitants une sécurité de jouissance et améliorera l'utilisation du sol, est en cours de préparation. La promotion des petites entreprises privées dans les zones urbaines et rurales, le renforcement du rôle essentiel que jouent les femmes dans l'économie rurale, la mise en place d'infrastructures économiques et sociales rurales, et le développement de marchés ruraux efficaces de biens et de services, sont également des éléments déterminants de la stratégie nationale de développement rural.

Politique d'aide alimentaire

25. Le gouvernement n'a pas arrêté de politique d'aide alimentaire clairement définie, mais il reconnaît le rôle bénéfique que cette aide a joué dans les récentes situations de crise et dans les activités de secours, de reconstruction et de développement au Rwanda, en particulier dans le cadre du processus de réinstallation et de réintégration. Il est conscient de l'appui continu et efficace que lui a apporté le PAM dans son effort de relance du secteur agricole et il a également souligné combien il est nécessaire d'intégrer l'aide alimentaire aux autres projets bilatéraux et multilatéraux visant à aider les membres les plus vulnérables de la société. A cette fin, il a créé le comité national de l'aide alimentaire,



sous l'égide du Ministère des collectivités locales et des affaires sociales, comité qui sert de "plaque tournante" pour toutes les initiatives d'aide alimentaire dans le pays. Il a également prescrit aux institutions chargées de l'acheminement des vivres de travailler en étroite collaboration avec les autorités locales. Des comités régionaux des denrées alimentaires ont été créés dans toutes les régions pour examiner les projets communautaires en veillant à ce qu'ils soient conformes aux objectifs généraux de développement. Le gouvernement a encouragé le PAM à acheter les vivres sur place lorsque cela est possible.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

26. Le PAM a commencé à apporter son aide au Rwanda en 1975. Depuis, une aide alimentaire d'un montant total de 817,7 millions de dollars a été fournie pour des activités de développement, d'intervention en cas d'urgence, de secours et de relèvement. L'action du PAM au Rwanda couvre deux périodes, avant et après la guerre. Avant 1994, les activités du PAM au Rwanda étaient principalement axées sur la relance de l'agriculture. Depuis 1994, grâce aux activités de secours et de relèvement, le PAM a joué un rôle central dans le passage de la situation de crise au développement. Parallèlement à l'aide alimentaire d'urgence, d'importantes quantités de vivres ont été fournies pour reconstruire les infrastructures grâce aux activités vivres-contre-travail.
27. Les données et la mémoire institutionnelle concernant les activités du PAM au Rwanda font défaut, ce qui est directement imputable aux ravages causés par la guerre. Cependant, pendant cette période, quatre des six projets de développement et une opération régionale d'urgence ont été évalués.

Projets de développement

28. Les résultats obtenus par les divers projets sont indiqués ci-dessous:
- **RWA 2465—Amélioration et développement du réseau routier et prospections minières.** Ce projet visait à améliorer et à développer les routes et le traitement des minéraux (1981-1984). Du point de vue des réalisations matérielles, ses résultats ont été satisfaisants.
 - **RWA 2369—Développement rural à Gikongoro.** Ce projet avait pour principal objectif d'intensifier la production agricole en luttant contre l'érosion du sol dans la préfecture de Gikongoro. Sa réalisation la plus importante a été de faire évoluer les habitudes des agriculteurs en faveur de pratiques culturelles plus appropriées. L'élargissement 2 de ce projet a desservi la même préfecture et a été mis en œuvre dans le cadre d'un projet de développement rural intégré cofinancé par le PNUD et le Fonds international de développement agricole (FIDA). Ses résultats ont été jugés médiocres en raison de la contribution limitée de l'Etat et de la rotation importante du personnel de direction du projet.
 - **RWA 3061—Recherche et vulgarisation agricoles.** Ce projet avait pour objectif d'aider l'institut national de recherche agronomique à surmonter ses problèmes de trésorerie grâce à la monétisation (1989-1993). La mission d'évaluation a constaté que l'appui financier apporté à l'institut de recherche était pleinement justifié en raison de son budget de fonctionnement limité.
 - **RWA 4243—Assistance à l'installation des riziculteurs dans la région de Umutara.** Ce projet, approuvé en avril 1992, avait pour principal objectif de



réinstaller, avec l'appui d'autres donateurs, environ 2 600 familles dans l'Umutara afin de relancer la production de riz. On ne sait pas quel aurait été son impact éventuel étant donné que son exécution a été interrompue par la guerre civile.

- **RWA 4244—Assistance aux groupes vulnérables dans le cadre du Programme national d'action sociale.** Ce projet, le seul concernant le secteur social, a démarré en 1992 et devait apporter une aide aux centres de nutrition, aux victimes du SIDA et à l'alimentation institutionnelle. Son exécution a sérieusement souffert de la guerre et du manque d'expérience des pouvoirs publics en matière de gestion de projets de cette ampleur. Par ailleurs, le projet s'est attaqué aux symptômes plutôt qu'aux causes.
29. L'immense majorité de ces projets était orientée vers des activités vivres-contre-travail. Alors que les projets exécutés avant la guerre sont parvenus dans l'ensemble à atteindre leurs objectifs matériels et que leurs résultats ont été jugés satisfaisants par les missions d'évaluation, ils n'ont guère prêté attention aux questions relatives à la maîtrise et à la pérennité des actifs. En conséquence, les avantages obtenus grâce à leur mise en œuvre se sont lentement dégradés avec la fin de l'aide du PAM. Pour tous ces projets, le volume de vivres distribués a été très limité et n'a pas eu d'effet préjudiciable sur les cours du marché local et la production, ni sur les importations commerciales.

Opérations de secours

30. Depuis 1992, les vivres fournis en temps utile au titre de diverses opérations d'urgence ont permis de sauver la vie des bénéficiaires ciblés. L'opération la plus importante a été l'**opération d'urgence régionale 5624—Aide alimentaire en faveur de la Région des Grands Lacs**, en faveur du Burundi, de l'Ouganda, du Rwanda, et de la Tanzanie. Son exécution a commencé en avril 1995 et son dernier élargissement a pris fin en 1999. Au Rwanda, les populations vulnérables ont été atteintes grâce à des distributions gratuites de vivres destinés aux réfugiés, aux rapatriés et aux PDI, à des activités vivres-contre-travail et à des programmes d'aide nutritionnelle. Entre avril 1995 et décembre 1999, le PAM a distribué au total 362 421 tonnes de produits alimentaires assortis à environ 460 000 bénéficiaires (moyenne mensuelle).

Assistance actuelle

31. Une IPSR régionale (6077.00) d'une durée de deux ans, visant à sauver des vies, à rétablir les moyens de subsistance, à améliorer la situation nutritionnelle des groupes vulnérables et à prêter assistance aux pauvres et aux victimes de la faim dans les zones touchées par l'insécurité alimentaire, est actuellement en cours d'exécution et prendra fin en juillet 2001. Début 1999, le PAM a également entrepris d'apporter une aide alimentaire à la population victime de la sécheresse dans les préfectures de Kibungo, Kigali Rural, Gitarama, Butare et Umutara. Grâce à cette IPSR (et également aux opérations d'urgence antérieures), des logements ont été bâtis, des routes reconstruites, et des activités agricoles relancées. En conséquence, bien que certaines régions—comme celles qui ont souffert de la sécheresse—aient encore besoin de secours, la majeure partie du pays est maintenant entrée dans une phase de relèvement et de développement.
32. En particulier, les activités vivres-contre-travail de l'IPSR ont facilité la réintégration et la réinstallation des rapatriés, appuyant ainsi la campagne de réconciliation entreprise par le gouvernement. Cette campagne est considérée comme déterminante pour la stabilité à long terme du pays, compte tenu des événements récents. L'IPSR a principalement soutenu des micro-projets de courte durée dans les domaines de la bonification des marécages, de l'aménagement de terrasses, de l'agroforesterie et de la formation de revenu. Les activités de l'IPSR, qui ont joué un rôle fondamental dans l'appui aux groupes très vulnérables, ont



requis un type d'assistance plus organisé et de plus longue durée reposant sur les compétences techniques acquises et sur les partenariats établis avec d'autres donateurs. Ceci est particulièrement vrai pour l'assistance apportée dans les premières zones d'installation, où il existe davantage de possibilités de développement.

33. On a tenu compte de la nécessité d'apporter cette assistance complémentaire pour la préparation du projet d'action rapide RWA 6096.00—Amélioration de la sécurité alimentaire grâce à la bonification et à la mise en valeur des marais et des zones accidentées, qui est également en cours d'exécution. Ce projet pilote a pour objectif principal de faciliter le processus de réinstallation des groupes vulnérables, en créant des moyens de production dont ils sont propriétaires. L'exécution concomitante de l'IPSR 6077.00 et du RWA 6096.00 a créé un effet de synergie. On a tiré de l'exécution du RWA 6096.00 l'enseignement suivant: le moyen le plus efficace d'assurer une production vivrière durable dans la plupart des campagnes rwandaises est de mettre en valeur simultanément les zones accidentées et les marais, de manière intégrée (c'est ainsi que la prévention de l'érosion du sol sur les terres à forte déclivité a permis de cultiver durablement les marais voisins).
34. L'aide alimentaire fournie au titre de l'IPSR (et des secours antérieurs également) a permis d'apporter un soutien nutritionnel très utile aux enfants de moins de cinq ans et aux femmes enceintes et aux mères allaitantes. Les principaux enseignements tirés de cette IPSR concernent la nécessité de coordonner les initiatives avec les autres partenaires, compte tenu de la capacité limitée des pouvoirs publics dans ce domaine. Cette coordination permettrait en particulier au PAM d'inclure des interventions complémentaires afin d'améliorer la sécurité alimentaire de manière durable et de renforcer le lien entre nutrition et santé.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

35. Il est largement reconnu qu'au Rwanda, même si l'économie s'est stabilisée et continue à progresser, l'activité économique est à la merci d'une réduction de l'aide extérieure et est limitée par l'insuffisance des ressources humaines et par la charge de la dette extérieure. Le passage des secours au développement peut donc être contrasté et il peut être nécessaire de mener simultanément des interventions de secours, de relèvement et de développement.
36. Le pays étant encore aux prises avec les séquelles de la guerre (processus de réinstallation inachevé, forte insécurité alimentaire, situation toujours fragile en matière de sécurité), l'aide alimentaire présente un avantage comparatif dans trois domaines essentiels: i) la mise en valeur des ressources humaines, en tant qu'incitation à reconstruire la base de ressources humaines du pays parmi la population très exposée à l'insécurité alimentaire; ii) la sécurité alimentaire/création d'actifs pour les ménages souffrant d'insécurité alimentaire du fait de la sécheresse; iii) l'atténuation des effets des catastrophes, étant donné que les catastrophes naturelles ou causées par l'homme sont étroitement liées à l'insécurité alimentaire structurelle. L'objectif à long terme de l'aide future du PAM sera d'améliorer la sécurité alimentaire en renforçant la capacité d'autonomie des pauvres et des victimes de la faim, et en réduisant leur vulnérabilité face aux catastrophes.

Groupes cibles et ciblage géographique

37. Le PAM devrait continuer à concentrer ses initiatives dans le sud-est du pays étant donné que c'est une région où sévit une faim chronique pouvant être apaisée grâce à l'aide



alimentaire, qui présente donc un sérieux avantage comparatif. D'une manière générale, sur le plan géographique, les populations souffrant de la faim vivent dans la zone située au sud-est: préfectures de Umutara, Kibungo, Butare occidental, Kigali Rural et Gitamara. Pour de plus amples informations sur le degré d'insécurité alimentaire, voir la carte ci-jointe.

38. Compte tenu de la gravité et de l'omniprésence de la pauvreté et de la faim au Rwanda, les plus pauvres des ménages pauvres—principalement ceux qui sont dirigés par des femmes ou des enfants—doivent bénéficier de l'aide alimentaire du PAM (qu'il s'agisse de rapatriés ou de populations locales, dans la mesure où ils souffrent d'insécurité alimentaire). Le PAM s'appuiera sur les politiques nationales en faveur des femmes pour promouvoir et renforcer leur participation à toutes les activités ciblées, de manière à garantir que 50 pour cent des bénéficiaires des projets sont des femmes et qu'elles ont la maîtrise des actifs créés grâce à leurs initiatives.
39. Faute de données rétrospectives, le PAM entreprendra au Rwanda une étude détaillée d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) afin de cerner précisément les zones d'insécurité alimentaire et les caractéristiques des populations concernées. Les résultats de cette étude fourniront des indications et des informations pour la préparation du prochain programme de pays, le ciblage sectoriel, géographique et des bénéficiaires étant amélioré. Cette étude devrait également aider le Gouvernement rwandais à mettre en place un dispositif de collecte et d'analyse des données ACV.

Définition des principaux domaines visés par l'aide

40. Dans le contexte de la reconstruction de l'après-guerre et de la forte vulnérabilité vis-à-vis de l'insécurité alimentaire, l'aide future visera à:
- améliorer la situation nutritionnelle des pauvres victimes de la faim et de la population touchée par le VIH/SIDA;
 - accroître les taux d'inscription et de poursuite des études à l'école primaire;
 - accroître la production vivrière et l'accès aux vivres grâce à l'agriculture et aux activités rémunératrices.
41. Ces résultats seront obtenus notamment en intensifiant le rôle joué par les femmes dans la gestion de l'aide alimentaire, en favorisant la participation des communautés qui auront ainsi la maîtrise des actifs, et en renforçant les dispositifs de planification préalable et d'intervention en cas de catastrophe.
42. Le PAM axera son action sur trois des cinq domaines prioritaires définis dans la politique visant à favoriser le développement (WFP/EB.A/99/4-A):
- permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes;
 - 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.

Domaine 1: Développement humain

43. Les répercussions de la santé maternelle et infantile, du VIH/SIDA et de l'éducation de base sur la sécurité alimentaire sont particulièrement importantes dans une optique de développement. La stratégie du PAM ira dans le sens des initiatives du gouvernement dans ces secteurs.



44. Depuis 1985, le PAM appuie des programmes d'alimentation sélective au titre d'initiatives de santé et de nutrition, afin de remédier à l'insuffisance de l'apport nutritionnel des Rwandais et à la vulnérabilité qui en résulte. Les programmes actuels de santé et de nutrition sont axés sur les femmes enceintes et les mères allaitantes, les enfants souffrant de malnutrition, les personnes âgées et celles vivant en institution, qui ne sont pas en mesure de se procurer elles-mêmes des vivres. Compte tenu de la situation nutritionnelle médiocre au niveau national, on envisage de poursuivre l'aide du PAM à ces groupes vulnérables dans le futur programme de pays. Une évaluation de l'impact du programme nutritionnel appuyé actuellement au titre de l'IPSR 6077.00 sera effectuée dans le courant de l'année et servira de base pour une activité du futur programme de pays.
45. L'aide visera principalement à réduire la malnutrition modérée ou grave chez les jeunes enfants et leurs mères. Pour y parvenir d'une manière efficace, on mettra dans une très large mesure sur l'étroite coordination avec les autres activités nutritionnelles menées dans le pays et sur les solides partenariats établis avec des institutions et des ONG telles que l'UNICEF, SCF et CARITAS, sous la direction nouvellement assurée par le gouvernement dans ce domaine. Afin d'accroître l'impact à long terme de l'aide nutritionnelle, l'activité future visera en particulier à renforcer le lien entre les centres de nutrition et ceux de santé, encourageant par exemple les visites à domicile et formant des agents sanitaires avec l'appui des partenaires.
46. Pour s'attaquer à la malnutrition liée au degré élevé d'insécurité alimentaire, le PAM collaborera avec des ONG comme SCF, afin d'inclure systématiquement une composante complémentaire d'activités rémunératrices ou de production vivrière, parallèlement à l'assistance apportée aux mères et aux enfants dans les centres de nutrition. C'est ainsi que SCF fournira à des femmes bénéficiaires dans des centres de nutrition un "lot" comprenant des engrais, des semences et une chèvre, tandis que le PAM leur donnera la possibilité de participer à un programme vivres-contre-travail, afin de les aider à assurer leur sécurité alimentaire de manière durable.
47. Le gouvernement est conscient des problèmes dramatiques posés par le VIH/SIDA, qui entravent le développement. Avec une fréquence globale de 11,2 pour cent de malades parmi les adultes sexuellement actifs, le Rwanda est le sixième pays africain le plus touché. En 2001, le PAM mettra en œuvre un projet pilote visant à aider les personnes et les communautés touchées par le VIH/SIDA. Si les résultats sont bons, cette assistance pourrait faire partie d'une future activité de santé et de nutrition.
48. Par le biais des mécanismes actuels mis en place par le Gouvernement du Rwanda et des principaux intervenants dans ce secteur (hôpitaux et centres de dépistage volontaire), le PAM fournira une aide alimentaire aux populations victimes du VIH/SIDA afin d'atténuer les conséquences socio-économiques du VIH/SIDA. En étroite collaboration avec la cellule nationale de crise et avec le groupe thématique de l'ONUSIDA, le PAM s'emploiera à:
- apporter un soutien nutritionnel aux personnes vulnérables vivant avec le VIH/SIDA telles que les femmes enceintes et les mères allaitantes;
 - appuyer les activités rémunératrices à l'intention des familles touchées par le VIH/SIDA, en particulier celles dirigées par une femme, afin de renforcer leur sécurité alimentaire;
 - appuyer le renforcement des capacités dans le cadre des initiatives communautaires de sensibilisation aux questions de nutrition/VIH dans certaines zones où la fréquence du VIH est élevée.



49. Le système d'enseignement du Rwanda a été détruit pendant le génocide de 1994 et il n'est pas encore entièrement réorganisé. On estime que 600 écoles primaires, soit 32 pour cent de l'ensemble de ces écoles, ont été détruites en 1994 et que 3 000 enseignants du primaire ont été tués ou ont fui. Conformément au plan du gouvernement visant à assurer de nouveau une éducation de base, le PAM mettra en œuvre un projet pilote d'alimentation scolaire dans le primaire, qui sera en principe suivi d'une activité dans le futur programme de pays. Ce projet démarrera en septembre 2001 dans certaines écoles primaires situées dans les régions du pays les plus sujettes à l'insécurité alimentaire et la sécheresse, où les taux d'inscription et de fréquentation sont également les plus bas. L'avantage comparatif du PAM réside dans sa capacité d'accéder à ces zones, où les vivres plus que les espèces contribuent de façon décisive à améliorer l'accès à l'éducation. Le PAM a l'intention de travailler avec des partenaires comme l'UNICEF, l'UNESCO, la *German Agro-Action* (GAA) et l'Agence adventiste de secours et de développement (ADRA), par souci de complémentarité.
50. Concrètement, l'aide du PAM devrait permettre d'accroître les taux d'inscription, de fréquentation et de poursuite des études et de renforcer les capacités locales en vue de la mise en œuvre par les communautés d'un programme d'alimentation scolaire. Elle améliorera également les taux de fréquentation et donc d'achèvement des études en particulier pour les filles. Le PAM fournira un repas par jour et une ration à emporter aux écolières de la quatrième à la sixième année d'école primaire en tant qu'incitation à achever les études primaires. On fera appel pour cette assistance aux associations parents enseignants afin que soient garanties la participation active des bénéficiaires, notamment des femmes, et leur maîtrise du programme.
51. Pour ce domaine, le nombre estimatif des bénéficiaires est de 300 000 par an.

Domaine 2: Sécurité alimentaire

52. Ainsi qu'il est expliqué ci-dessus, la population cible du sud-est souffre principalement du faible niveau de la production vivrière, qui résulte de la conjugaison de la pression accrue exercée sur la terre dans des régions spécifiques, après l'afflux des réfugiés rentrant au pays, et de la mauvaise gestion du sol et des eaux (dans les zones accidentées et les marais). Dans ce domaine, l'assistance visera à garantir que l'aide alimentaire contribue à soulager la faim des pauvres tout en créant des avoirs durables à leur intention, la priorité étant donnée aux ménages vulnérables dirigés par des femmes ou des enfants. Le soutien nutritionnel nécessaire leur sera apporté grâce à des activités qui leur assureront un filet de sécurité fondé sur l'emploi, tandis que les moyens de production créés amélioreront durablement leur production vivrière et leur revenu.
53. Les activités seront concentrées dans les zones qui, d'après l'ACV, sont en proie à l'insécurité alimentaire. Elles mettront à profit et consolideront les initiatives lancées au titre des opérations d'urgence récentes, des IPSR et du projet de développement RWA 6096.00. En particulier, ces activités entreprises à des fins de sécurité alimentaire seront exécutées dans les premières zones d'installation où le processus de réorganisation et de relèvement a déjà été engagé, avec l'appui technique et financier de partenaires solides (voir paragraphe 68). Les activités seront induites par la demande et les ménages participants seront sélectionnés grâce aux techniques de ciblage axées sur les communautés appliquées jusqu'ici avec succès au Rwanda, la préférence étant donnée aux groupements féminins.
54. Les principales activités seront la bonification des marais (utilisant des techniques respectueuses de l'environnement), l'aménagement de terrasses dans les zones accidentées afin de minimiser l'érosion, les projets d'activités rémunératrices associant des



groupements féminins, et la plantation de jeunes arbres dans les forêts communales appartenant aux populations rurales. Ces activités seront exécutées par des partenaires qui possèdent les connaissances techniques nécessaires et une expérience confirmée et qui peuvent fournir des articles non alimentaires (FAO, FIDA, Banque mondiale et Banque africaine de développement (BafD)). L'adhésion aux Engagements du PAM en faveur des femmes sera obligatoire pour tous les partenaires. Le Ministère de l'agriculture contrôlera les activités proposées afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux orientations sectorielles. Les comités de gestion (comprenant au moins 50 pour cent de femmes) garantiront la maîtrise des avantages par les bénéficiaires et leur pérennité. Les instruments utilisés pour suivre l'avancement des travaux tiendront compte des disparités entre les sexes. Dans ce domaine, le nombre estimatif de bénéficiaires directs sera de 100 000 personnes par an.

Domaine 3: Atténuation des effets des catastrophes

55. En tant qu'organisation des Nations Unies jouant un rôle essentiel dans les situations d'urgence, le PAM poursuivra ses activités concernant les dispositifs d'intervention en cas de catastrophes naturelles ou causées par l'homme et continuera à collaborer étroitement avec le HCR et le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA). Le gouvernement sait qu'il est nécessaire d'atténuer les effets des catastrophes, notamment des sécheresses et des inondations. Le cadre institutionnel et les rôles des divers acteurs dans l'atténuation des effets des catastrophes sont actuellement en cours d'examen et le gouvernement a demandé au PAM de faire partie du groupe d'étude (comprenant des représentants de l'Etat, de la FAO, de l'USAID, de l'Union européenne et du Département du développement international (DFID)) créé pour examiner ces questions. Le rôle exact que le PAM jouera dans ce domaine dépendra de l'issue des échanges de vues en cours.
56. Parallèlement aux dispositifs d'intervention, les secours du PAM garderont leur utilité étant donné qu'une grande partie de la population souffre toujours d'une grave insécurité alimentaire et n'est pas encore en mesure d'accéder à l'aide au développement. Plusieurs types de bénéficiaires seront ciblés:
- Le Rwanda accueille environ 28 500 **réfugiés congolais et burundais**. La situation en matière de sécurité au Burundi et en République démocratique du Congo n'est pas propice à l'organisation d'un rapatriement et, pour autant qu'on puisse le prévoir, il est probable qu'elle ne va guère s'améliorer. Le PAM continuera donc à fournir une aide alimentaire à ces bénéficiaires.
 - Des **rapatriés rwandais** ne cessent d'arriver régulièrement de la République démocratique du Congo et, dans une moindre mesure, de la Tanzanie. On estime que 375 000 rapatriés vivent actuellement sous des abris en plastique. Le PAM aidera certains d'entre eux lorsqu'ils seront réinstallés de manière plus permanente.
 - **Dans les zones sujettes à la sécheresse**, le PAM apportera chaque année une aide alimentaire à environ 175 000 personnes souffrant d'insécurité alimentaire, principalement dans le cadre d'activités vivres-contre-travail basées sur les résultats obtenus précédemment. L'assistance sera centrée sur les zones d'installation récentes, où la pauvreté structurelle (liée à la pression accrue exercée sur la terre et au manque d'infrastructures sociales), les variations climatiques et les mauvaises récoltes continuent à avoir une forte incidence sur la capacité de la population d'assurer sa propre subsistance.
57. Le présent domaine est étroitement lié à l'exécution de l'IPSR 6077.00 et de sa phase d'élargissement, qui devrait prendre fin en janvier 2003. Compte tenu de la situation



exposée ci-dessus, on préparera alors une opération d'urgence ou une IPSR au niveau national pour continuer à apporter les secours nécessaires.

Complémentarité et approche-programme

58. Il est proposé que les domaines mise en valeur des ressources humaines et sécurité alimentaire fassent partie du futur programme de pays du PAM pour le Rwanda, tandis que les activités additionnelles d'atténuation des effets des catastrophes relèveront des secours. Tous les types d'assistance seront cependant parfaitement complémentaires. Ils seront axés sur les mêmes zones et s'attaqueront ensemble aux divers aspects de l'insécurité alimentaire, renforçant ainsi le processus de reconstruction et de réconciliation entre les différents groupes de population concernés.
59. La complémentarité entre secours et développement fonctionnera dans les deux sens. Une IPSR aura un impact bénéfique sur les initiatives de développement : i) en réduisant le risque de grave catastrophe (par exemple grâce au dispositif d'intervention); ou ii) en s'attaquant aux problèmes de transition consécutifs au conflit (par exemple celui des nombreux réfugiés rentrant au pays, qui doivent être nourris et commencer à produire leurs propres vivres) qui, une fois résolus, permettront de passer à des activités de développement. Dans le secteur de l'éducation et de la santé, les secours consolideront les résultats attendus: amélioration de la nutrition, réalisations en matière d'éducation et participation des parents.
60. Réciproquement, la mise en valeur des ressources humaines, dans le secteur de l'éducation comme de la santé, contribuera à renforcer la capacité de la population cible d'éviter les catastrophes naturelles (sécheresses et inondations), de même que la création d'actifs dans le domaine de la sécurité alimentaire. Ce dernier domaine comprendra en outre des mesures de prévention des catastrophes (gestion des eaux et conservation du sol).
61. Cette approche à deux volets est également dynamique car, pouvant évoluer en temps voulu, elle s'adapte aux diverses situations. Ainsi qu'il est expliqué ci-dessus, compte tenu des résultats obtenus précédemment, une aide vivres-contre-travail de courte durée sera apportée au titre d'une IPSR dans les zones d'installation les plus récentes, où l'insécurité alimentaire est très élevée et où le degré d'organisation à des fins de relèvement et de reconstruction reste insuffisant. Des interventions de développement de plus longue durée en vue de la création d'actifs seront menées dans les premières zones d'installation, où il existe à cet égard davantage de possibilités. A la longue, les activités vivres-contre-travail de l'IPSR devraient être remplacées par des types d'intervention axés sur le développement-crédit d'actifs, à condition de trouver les ressources et les partenariats nécessaires.

Possibilités de programmation conjointe

62. Le dispositif du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, présidé conjointement par le Ministre des finances et par le Coordonnateur résident, et le programme relatif à la stratégie de lutte contre la pauvreté, qui constitue le schéma directeur du développement au Rwanda, offrent le cadre nécessaire à une approche coordonnée. Le bilan commun de pays, auquel le PAM a largement collaboré, a été établi en 2000 et le descriptif du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est en cours de préparation.
63. Le PAM travaillera en très étroite collaboration avec l'UNICEF, le PNUD et l'ONUSIDA (VIH/SIDA, alimentation scolaire), la FAO (sécurité alimentaire et atténuation des effets des catastrophes), le FIDA, la Banque mondiale et les donateurs bilatéraux. Les ONG continueront à jouer un rôle fondamental dans l'exécution des



activités du PAM. Une nouvelle organisation des travaux sera également étudiée, avec notamment le transfert de certaines activités du PAM à des ONG.

Modalités de l'aide du PAM

64. On encouragera autant que possible l'achat de denrées produites localement dans les régions en excédent vivrier, selon leur disponibilité et leur prix. Ces modalités peuvent être rentables, stimuler la production intérieure et permettre par ailleurs de fournir aux bénéficiaires des variétés locales de produits alimentaires. S'il n'est pas possible d'effectuer des achats au Rwanda, on envisagera de les faire à l'échelon régional. Il existe déjà un dispositif d'achat régional qui fonctionne bien.

Conséquences sur le plan pratique

65. Ainsi qu'il a été expliqué, une étude ACV détaillée sera effectuée avant la préparation du programme de pays afin de déterminer plus précisément la répartition géographique et les causes de la faim, ainsi que les couches de population les plus exposées à l'insécurité alimentaire. Les projets pilotes concernant l'alimentation scolaire et le VIH/SIDA seront examinés vers la fin de leur exécution et les conclusions serviront de base pour la préparation du programme de pays. Une mission d'examen technique et de formulation du programme de pays sera également organisée, après quoi le descriptif du programme de pays sera présenté au Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 2002, pour approbation. Ce programme couvrira une période de trois ans, à partir du 1er janvier 2003 et jusqu'au 31 décembre 2005, ce qui correspond au cycle du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

PARTENARIATS

66. Ce SSP a été préparé selon un processus consultatif très ouvert associant les principales parties prenantes: institutions des Nations Unies, ONG, Gouvernement du Rwanda, donateurs résidents et un échantillon de bénéficiaires comprenant des groupements féminins. Le PAM a pris part au bilan commun de pays et l'élaboration du SSP a été synchronisée et harmonisée avec le prochain Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement concernant le Rwanda. Il pourrait être intéressant de mener des initiatives conjointement avec d'autres institutions et la programmation de l'aide du PAM devrait être assez souple pour tirer parti de ces nouvelles possibilités.
67. Le PAM a eu des contacts directs avec le gouvernement, en particulier avec le Ministère de l'agriculture pour la bonification des marais et avec le Ministère de la santé pour les programmes d'alimentation nutritionnelle. Le comité national des denrées alimentaires, principal organisme public chargé des questions d'aide alimentaire, les ministères techniques d'exécution et celui des collectivités locales seront associés à la préparation du programme de pays.
68. Des efforts ont été déployés pour renforcer les partenariats et la coordination avec les institutions multilatérales telles que le FIDA, la Banque mondiale et la BAfD, ainsi qu'avec les ONG. Le PAM continuera à repérer et à sélectionner des ONG en vue de s'associer avec elles, selon leur capacité technique d'exécuter les projets et selon les ressources dont elles disposent pour fournir des articles non alimentaires. Par ailleurs, les ONG partenaires doivent être acceptées par les bénéficiaires et par les associations locales. Le PAM a établi de solides relations de travail en collaboration avec l'ADRA, *Concern*, les



Services de secours catholique (CRS), la GAA, et *World Vision*, et il continuera à les renforcer pendant l'exécution de son programme de pays.

69. Dans le domaine de la mise en valeur des ressources humaines, les partenaires du PAM seront principalement l'UNESCO, l'UNICEF, l'ONUSIDA, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Banque mondiale et certaines ONG. L'UNICEF a une longue expérience du travail dans le secteur de la santé et dans celui de l'éducation au Rwanda, et il continuera à être le principal collaborateur du PAM pour les projets visant à aider les écoles primaires et les personnes touchées par le VIH/SIDA. L'UNESCO et l'ONUSIDA apporteront un soutien technique supplémentaire dans les secteurs de l'éducation et du VIH/SIDA respectivement. L'OMS fournira l'information sanitaire technique indispensable sur le VIH/SIDA. Des négociations avec ces institutions, qui souhaitent vivement collaborer avec le PAM, ont déjà été engagées. La Banque mondiale, la BAfD, l'Union européenne et le Gouvernement britannique appuient énergiquement le Ministère de l'éducation pour la construction des écoles primaires, et elles seront donc les principaux partenaires dans le secteur de l'éducation. Ainsi qu'il est exposé ci-dessus, la GAA et ADRA se sont déclarés intéressés par une collaboration avec le PAM.
70. Le domaine de la sécurité alimentaire comportera principalement des activités de bonification des marais et d'aménagement de terrasses. A cet égard, le PAM collaborera avec la FAO, le FIDA, l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Union européenne, l'USAID/Système d'alerte rapide en cas de famine (FEWS), la Banque mondiale, la BAfD, les ONG et les associations locales. La FAO apportera un appui technique pour les interventions agricoles vivres-contre-travail. Le Programme d'appui à la sécurité alimentaire au Rwanda (Union européenne) communiquera deux fois par semaine des informations sur les cours du marché national et participera régulièrement à des missions conjointes d'évaluation des besoins alimentaires. Le FEWS fournira des mises à jour périodiques sur les changements climatiques et sur la production vivrière. L'OIT travaillera avec le PAM à l'élaboration de normes de travail pour les projets vivres-contre-travail, et pourrait également apporter une assistance technique connexe. Parmi les autres partenaires éventuels figurent la Coopération belge, CARE, *World Vision*, CRS, *Luxemburg Development*, OXFAM, SCF-Royaume-Uni, *Concern International* et des associations locales. Tous les partenaires seront obligés par contrat de mettre en œuvre les Engagements du PAM en faveur des femmes.
71. S'agissant du troisième domaine, atténuation des effets des catastrophes, la FAO, l'Union européenne et l'USAID ont déjà manifesté leur intérêt pour une collaboration avec le PAM, en vue d'aider le gouvernement non seulement à définir un cadre institutionnel approprié pour l'atténuation des effets des catastrophes, mais également à avancer dans cette voie.

PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

72. Afin d'exécuter avec efficacité les programmes définis ci-dessus, il faudra examiner avec attention les questions suivantes.

Ciblage des bénéficiaires

73. Le bureau de pays vient de créer une Unité ACV qui devra être renforcée afin de faciliter la mise au point du ciblage des bénéficiaires et l'intégration des activités. Par ailleurs, le bureau de pays collaborera avec les partenaires désignés à l'analyse de l'économie alimentaire et de la pauvreté des ménages et aux évaluations de la pauvreté.



74. La programmation de l'aide alimentaire du PAM reposera sur un système dynamique d'affectation des ressources qui sera mis au point avec l'aide de l'Unité ACV. La nouvelle approche permettra de repérer les préfectures sujettes à l'insécurité alimentaire, moyennant une analyse approfondie des risques et des stratégies de survie des groupes vulnérables. Grâce à ses interventions, le PAM appuiera et renforcera ces stratégies traditionnelles, en veillant à ce que l'aide alimentaire soit distribuée uniquement pour couvrir les besoins de consommation.

Questions relatives à la problématique hommes-femmes

75. Il faudra continuer à respecter les Engagements en faveur des femmes du PAM. Ces engagements seront intégrés à toutes les activités du bureau de pays. Des analyses des disparités entre les sexes, des enquêtes de référence et des évaluations de l'impact seront effectuées régulièrement. En janvier 2001, le bureau de pays a commandé une "Evaluation différenciée selon le sexe de l'impact des activités vivres-contre-travail" au Rwanda, qui devrait être achevée en mars 2001. Les résultats et les recommandations de cette étude apporteront des précisions sur les facteurs renforçant la création et la maîtrise des actifs par les femmes vulnérables ainsi que leur participation aux projets vivres-contre-travail. Les résultats de cette étude fourniront également des indications et des informations sur les moyens et méthodes d'intégrer la problématique hommes-femmes au programme de pays.
76. On s'efforcera dans tous les projets actuels et futurs du PAM de mieux comprendre et mieux cerner la problématique hommes-femmes, notamment en ce qui concerne le rôle des femmes dans les situations consécutives à un conflit, afin que les femmes bénéficiaires participent à tous les éléments du cycle des projets.

Suivi et évaluation

77. Des instruments de suivi qualitatifs et participatifs, dont les spécifications répondent à des objectifs précis, seront mis au point afin de permettre à la direction du projet de prendre le cas échéant des mesures correctives en temps voulu. La participation des parties prenantes à toutes les activités de suivi et d'évaluation sera considérée comme essentielle pour le succès du processus et pour l'élaboration d'éventuelles stratégies de désengagement. La collecte et l'analyse des principaux indicateurs de performance et d'impact seront essentielles pour garantir que les dispositions relatives à l'exécution de toutes les activités du programme de pays sont orientées vers des objectifs précis. A cet égard, des données de référence, ventilées par sexe et par secteur, seront recueillies et analysées avant le début des activités du programme de pays.
78. Si les ressources nécessaires sont disponibles, des bilans thématiques seront réalisés afin d'apporter des précisions sur les problèmes d'exécution qui se posent de temps à autre (par exemple, le respect des Engagements en faveur des femmes).

Besoins en ressources

79. Le Rwanda vient juste de sortir d'un conflit, et le processus de réinstallation doit être étayé par un appui suivi en faveur du relèvement et du développement. La réconciliation nationale est fondamentale pour garantir la stabilité au Rwanda, et la mise à disposition d'un appui en faveur du relèvement et du développement, à un niveau suffisant, est essentielle pour que les initiatives de réconciliation et d'unité engagées par le gouvernement soient menées à bien, et que l'aide alimentaire et les secours d'urgence puissent être progressivement supprimés. Si le montant des ressources allouées au prochain programme de pays ne suffit plus pour mettre en œuvre les activités dans tous les domaines



exposés plus haut, le bureau de pays, en consultation avec des fonctionnaires du Gouvernement rwandais, classera par ordre de priorité les activités à exécuter.

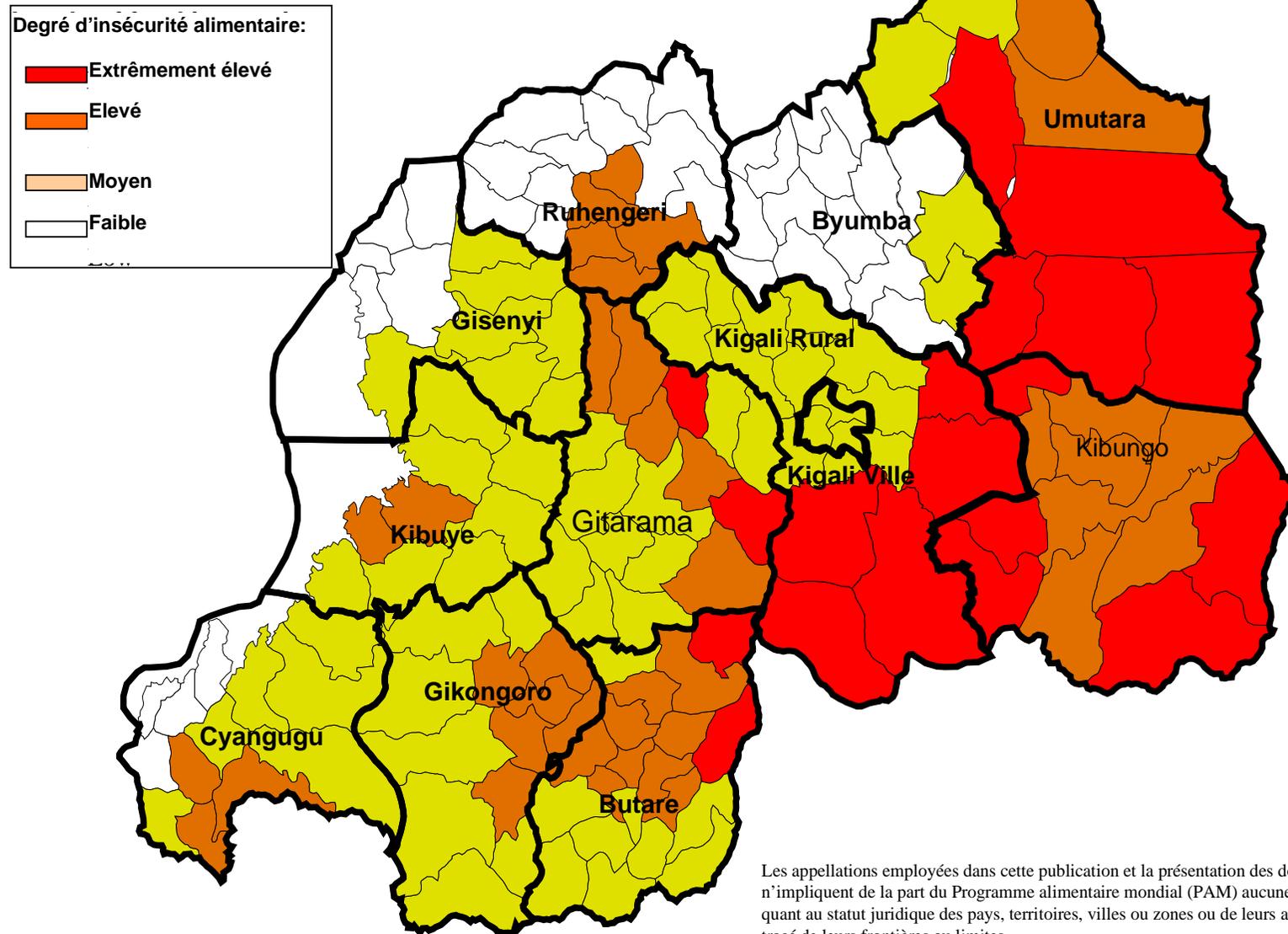
80. Le bureau de pays fera tout son possible pour que les partenaires, donateurs, institutions multilatérales et ONG apportent les articles non alimentaires complémentaires nécessaires à l'exécution du programme. Etant donné qu'il sera difficile de synchroniser le calendrier d'exécution du programme de pays avec la mise à disposition de ces articles par certaines ONG partenaires, le PAM devrait s'efforcer de fournir une partie de ces ressources. Par ailleurs, la mise en œuvre des dispositions des politiques d'aide alimentaire et de développement—telles que le suivi orienté sur des objectifs précis et l'utilisation d'outils participatifs pour la définition des besoins—nécessitera au titre des coûts d'appui directs (CAD) des ressources suffisantes, qui dépasseront le niveau actuel prescrit pour les activités de développement et pourraient ne pas être obtenues facilement pour un pays correspondant à un faible volume comme le Rwanda. Dans ce cas, l'appui des donateurs sera fondamental.

Risques

81. Les Grands Lacs restent une région très instable. La réussite ou l'échec des processus régionaux de paix peut avoir des répercussions sur le Rwanda, notamment une aggravation de l'insécurité, d'éventuels déplacements de populations et un renforcement de la présence militaire dans les zones frontalières.
82. Si, à l'avenir, les pluies saisonnières faisaient défaut et si des variations microclimatiques étaient enregistrées, la vulnérabilité s'aggraverait et une nouvelle aide d'urgence serait probablement nécessaire. On a vu au cours des deux dernières années quel lourd tribut la population rwandaise, largement tributaire de l'agriculture de subsistance, paie à la sécheresse.



Rwanda: situation en matière de sécurité alimentaire (novembre 2000)



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
ADRA	Agence adventiste de secours et de développement
BAfD	Banque africaine de développement
CAD	Coûts d'appui directs
CARE	Société coopérative pour l'aide au monde entier
DFID	Département du développement international
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEWS	Système d'alerte rapide en cas de famine
FIDA	Fonds international de développement agricole
GAA	<i>German Agro-Action</i>
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IGSAM	Indice global de la sécurité alimentaire des ménages
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OCHA	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
OXFAM	Comité d'Oxford de secours contre la famine
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SCF	<i>Save the Children Fund</i>
SSC	Services de secours catholique
SSP	Schéma de stratégie de pays
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international

