

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 19 - 22 octobre 1998

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 6 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/98/6/2

28 août 1998

ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS—GUINÉE

RÉSUMÉ

La Guinée entre dans la catégorie des pays les moins avancés, à faible revenu et à déficit vivrier (PMA/PFRDV). Elle figurait en 1997 au 167^{ème} rang selon l'indicateur du développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). En 1995, le produit national brut (PNB) par habitant y était de 550 dollars (Banque mondiale). De 1991 à 1995, le taux de croissance a oscillé entre 2,4 et 4,7 pour cent. Le taux de mortalité infantile est de 134 pour 1 000 naissances vivantes et l'espérance de vie à la naissance est estimée à 47 ans, contre 52 ans pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Le taux brut d'inscription dans l'enseignement primaire est estimé à 47 pour cent (31 pour cent pour les filles). L'indice cumulatif de sécurité alimentaire des ménages calculé par la FAO est de 78,7 (1996). Les salaires journaliers pour le travail non qualifié varient entre 1 000 et 1 700 francs guinéens (0,83 à 1,4 dollar). Les flux d'aide alimentaire ont progressivement diminué au cours des dernières années, passant de 80 000 tonnes en 1993 à 42 000 tonnes en 1997. La Guinée abrite l'une des plus fortes populations de réfugiés (531 700) d'Afrique.

Les interventions que le PAM se propose d'engager sont liées à celles d'autres organismes bilatéraux et multilatéraux dans le cadre de dispositifs de cofinancement, de partenariat ou d'autres formes de collaboration. Pour assurer la compatibilité avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et les cycles de programmation du PNUD, de l'UNICEF et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), la stratégie de pays portera sur une période de trois ans (1999–2001), durant laquelle la coopération du PAM avec la Guinée se fera projet par projet. Le programme de pays sera soumis en 2001, et portera sur la période 2002–2006, coïncidant ainsi avec les prochains cycles de programmation d'autres organismes des Nations Unies.

Le schéma de stratégie de pays (SSP) prévoit des changements importants dans la stratégie du PAM en Guinée. L'aide au développement du PAM sera plus étroitement ciblée et visera les zones et les groupes de population les plus pauvres et les plus menacés par l'insécurité alimentaire. Dans les zones rurales de Moyenne et de Haute Guinée, l'aide du PAM sera apportée pendant la période de soudure, quand les approvisionnements sont rares et les prix élevés. Le SSP s'efforce de formuler et de mettre en œuvre des projets en faisant appel à la participation communautaire, à des partenariats renforcés avec les autres organismes, à la participation des ONG à la mise en œuvre de projets, et à une activité renforcée de suivi et d'évaluation.

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

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

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

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

Coordonnateur de programmes: A. Balde tel.: 066513-2675

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



INTRODUCTION

1. Bien que dotée de ressources naturelles abondantes (minéraux, terres et eau) la Guinée est l'un des pays les plus pauvres d'Afrique. Ces dernières années, l'indice du développement humain calculé par le PNUD a fait figurer le pays parmi les derniers de la liste. Le PNB par habitant y est estimé à 550 dollars¹.
2. Le développement du pays, depuis son indépendance en 1958, peut être divisé en deux périodes, qui coïncident avec les deux principaux régimes politiques successifs. Dans la période allant de 1958 à 1984, le pays a connu un système rigide d'économie étatique. Cette période s'est caractérisée par le recul ou la stagnation de l'économie et par des conditions sociales misérables.
3. En 1984, un nouveau régime a pris le pouvoir et a entrepris des réformes politiques conduisant à la libéralisation de l'économie et au désengagement de l'Etat. Indubitablement, le pays a depuis avancé à grands pas dans les domaines social, économique et politique avec la mise en place d'institutions démocratiques, et une certaine amélioration des indicateurs sociaux et économiques. Toutefois, des défis énormes restent à relever pour maintenir la stabilité politique, réformer les fragiles institutions existantes, renforcer la fiabilité et la responsabilité des fonctionnaires, et consolider le secteur privé.
4. L'espérance de vie à la naissance, en Guinée, est estimée à 47 ans, contre 52 ans pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. Le taux de mortalité infantile est de 134 pour 1 000 naissances vivantes, et la mortalité maternelle se situe aux alentours de 800 pour 100 000 accouchements. Le taux d'alphabétisme des adultes est de 24 pour cent, parmi les plus bas de l'Afrique subsaharienne. Le taux brut d'inscription dans l'enseignement primaire est estimé à 47 pour cent (31 pour cent pour les filles).
5. La Guinée abrite l'une des plus fortes populations de réfugiés d'Afrique. Leur effectif est actuellement estimé à 531 700 (192 600 Libériens et 339 100 Sierra-Léoniens). La plupart des réfugiés sont concentrés dans la région de la forêt, où, dans certaines zones, ils dépassent en nombre la population locale.

L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET LES PAUVRES QUI SOUFFRENT DE LA FAIM

Insécurité alimentaire à l'échelon national

6. Le secteur agricole compte pour 24 pour cent dans le produit intérieur brut (PIB) et pour 70 pour cent dans l'emploi. Bien que la Guinée possède de vastes terres arables, présente une grande diversité géographique et écologique, et reçoive des pluies abondantes, son potentiel agricole est en grande partie inexploité et la productivité des exploitations est très faible. Des décennies de contrôle rigide par l'Etat et de mauvaise gestion économique ont conduit à une dégradation progressive de la production agricole. A partir des années 60 la Guinée est passée du rang de gros exportateur de produits agricoles, avant l'indépendance, à celui d'importateur alimentaire net.

¹ Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En mai 1998, un dollar des Etats-Unis équivalait à 1 200 francs guinéens.



7. Depuis l'avènement de la Deuxième République en 1984, des progrès significatifs ont été faits dans le sens de la suppression des monopoles et des contrôles de l'Etat dans le secteur agricole. Les prix sont maintenant déterminés par les mécanismes du marché, et les importations et les exportations sont pour l'essentiel libéralisées. Le secteur agricole a répondu positivement à ces changements politiques et les rendements agricoles ont renoué avec la croissance à un taux annuel d'environ quatre pour cent. La production agricole accrue est partialement imputable au passage d'une agriculture de subsistance à l'agriculture commerciale qu'a permis la libéralisation de l'économie. Néanmoins les résultats d'ensemble du secteur agricole restent médiocres en raison du flux limité des investissements privés.
8. Le riz est de loin la denrée de base la plus importante; il compte pour 45 pour cent dans l'apport énergétique total d'origine végétale, valeur qui se subdivise entre le riz de production locale (25 pour cent) et le riz importé (20 pour cent). Les autres principales productions vivrières sont le fonio, le maïs et les tubercules. Le ratio de sécurité alimentaire (production sur besoins de consommation) est resté stable ces dernières années, aux environs de 65 pour cent. La Guinée accuse des déficits structurels de riz, de blé, d'huile végétale et de sucre. Les besoins annuels de consommation de riz sont estimés à 635 000 tonnes, dont 365 000 tonnes (soit 57 pour cent) sont apportées par la production intérieure. Le solde doit être importé. La consommation d'huile végétale est estimée à 21 000 tonnes, dont 8 000 tonnes (soit 38 pour cent) correspondent à la production locale, le reste provenant des importations. La consommation annuelle de blé et de sucre est estimée à 75 000 et 50 000 tonnes, respectivement, et elle est entièrement couverte par les importations.
9. Près de 90 pour cent du riz consommé à Conakry proviennent des importations, contre 33 pour cent dans le reste du pays. La consommation annuelle de riz par habitant va de 126 kilogrammes à Conakry à 105 kilogrammes dans la région de forêt, 100 kilogrammes dans la région côtière, 69 kilogrammes en Haute Guinée et 52 kilogrammes en Moyenne Guinée. Dans ces deux dernières régions, la consommation de céréales est plus diversifiée, le maïs et le fonio apportant un complément à la ration de riz, qui constitue néanmoins le fond de l'alimentation.
10. Les flux d'aide alimentaire ont progressivement diminué ces dernières années, de 80 000 tonnes en 1993 à 42 000 tonnes en 1997. Bien que le volume de l'aide alimentaire d'urgence se soit accru dans cette période sous l'effet de l'afflux massif de réfugiés des pays voisins, la baisse du volume global de l'aide alimentaire est le résultat de la réduction délibérée de l'aide-programme et, dans une moindre mesure, de l'aide-projet.

Profil de la pauvreté et des pauvres souffrant de la faim

11. La principale source d'information qui permet d'évaluer l'étendue de la pauvreté en Guinée est l'enquête intégrée sur les ménages réalisée en 1994/95, et financée conjointement par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAfD) et l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Cette étude distingue deux seuils de pauvreté. Le seuil de pauvreté absolue correspond à une dépense annuelle par habitant de 293 714 francs guinéens (ce qui équivaut à 300 dollars), et le seuil de pauvreté extrême à une dépense annuelle par habitant de 172 284 francs guinéens (soit 176 dollars). Ces valeurs sont basées sur le coût estimatif d'acquisition de suffisamment de produits alimentaires pour assurer une ration quotidienne minimale de 2 000 kilocalories par personne. Sur cette base, environ 40 pour cent de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté absolue et 13 pour cent au-dessous du seuil de pauvreté extrême.



12. La pauvreté en Guinée reste un phénomène essentiellement rural: en effet la moitié de la population rurale vit dans la pauvreté absolue, et 18 pour cent dans la pauvreté extrême, contre 24 pour cent et six pour cent pour la population des zones urbaines.
13. Les niveaux de pauvreté sont plus élevés en Haute Guinée (avec des proportions de pauvreté absolue et extrême de 59 et 41 pour cent, respectivement) et en Moyenne Guinée (avec des proportions de pauvreté absolue et extrême de 52 et 34 pour cent). Les différences de degré de pauvreté sont évidemment plus prononcées au niveau des préfectures. L'enquête sur les ménages susmentionnée indiquait que, pour les quatre régions naturelles de la Guinée, les zones les plus pauvres s'établissaient comme suit:

Régions naturelles	Zones les plus pauvres
Guinée côtière	Télimélé, Boffa Nord, Kindia Nord
Moyenne Guinée	Koundara Est, Mali Occidental, Lélouma, Labé Nord, Pita, Dalaba Sud et Est, Mamou Nord-Est, Tougué, Koubia Nord
Haute Guinée	Dabola Sud, Dinguiraye Nord, Kouroussa Sud, Siguiri, Mandiana Nord-Ouest, Faranah Nord, Kissidougou, Kankan Sud-Ouest et Sud-Est, Kéouané
Guinée forestière	Beyla Nord et Sud, Macenta, Yomou, Lola, Guéckédou

14. Les ménages pauvres consacrent 61 pour cent de leur revenu aux achats alimentaires, contre 47 pour cent chez les non pauvres. Les céréales représentent 37 pour cent des dépenses alimentaires des ménages pauvres, suivies par le poisson et la viande (14 pour cent), l'huile à friture (11 pour cent) et les fruits et légumes (10 pour cent). Le riz à lui seul représente 24 pour cent de la consommation alimentaire (ou 69 pour cent de la consommation de céréales) chez les pauvres, contre 17 pour cent de la consommation alimentaire (ou 64 pour cent de la consommation de céréales) chez les non pauvres.
15. Les pauvres tirent 67 pour cent de leur revenu de l'agriculture, contre 36 pour cent chez les non pauvres. Parmi les pauvres, les groupes considérés comme étant les plus vulnérables sont les petits agriculteurs, les femmes rurales, les enfants sans-abri (en particulier dans les zones urbaines), certaines castes des zones rurales, les chômeurs urbains, les employés de certaines micro-entreprises du secteur non structuré, et l'immense majorité de réfugiés. La plupart des agriculteurs de Haute et de Moyenne Guinée sont obligés d'emprunter de l'argent à des taux d'intérêts élevés pour acheter des vivres dans la période de soudure, quand les prix alimentaires sont les plus hauts. Ils remboursent leurs prêts en vendant une grande partie de leur récolte juste après celle-ci, quand les prix des denrées sont relativement bas. Une partie significative de la population rurale souffre de malnutrition dans la période de soudure. Selon l'enquête de 1994/95, 29,1 pour cent des enfants âgés de moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique, et 12,1 pour cent de malnutrition grave.
16. La population urbaine s'est fortement accrue, étant passée de 1,3 million en 1984 à 2,2 millions en 1996, et il est projeté qu'elle atteindra 4,5 millions (37 pour cent du total) en 2010. L'exode rural massif, la croissance urbaine incontrôlée et le manque d'accès aux quartiers normalement urbanisés forcent beaucoup de ménages à s'entasser dans des logements exigus ou à multiplier les installations de fortune au hasard de zones urbaines déjà mal desservies et trop densément peuplées. Environ 65 pour cent de la population urbaine sont concentrés à Conakry—qui est à la fois la capitale, le principal port et le



principal centre économique et commercial. La moitié environ de la population de Conakry en âge de travailler est ou bien sous-employée, ou bien au chômage.

Problématique hommes-femmes

17. Les femmes comptent pour 51 pour cent de l'ensemble de la population. Elles ont moins accès aux avantages sociaux et économiques que leurs homologues masculins en raison de leur faible niveau d'instruction et d'une discrimination structurelle. Le taux d'alphabétisme adulte féminin est de seulement 19 pour cent. Malgré une amélioration ces dernières années, le taux brut d'inscription des filles dans les écoles primaires est de 31 pour cent seulement. Chez les femmes rurales de Moyenne et Haute Guinée, seules environ deux pour cent ont un niveau d'instruction correspondant à la fin du primaire.
18. Les femmes continuent de se heurter à de nombreuses difficultés, comme l'accès limité à l'emploi, à la terre et au crédit agricole, et à la lourdeur des corvées domestiques. La disparité hommes-femmes devant l'emploi tient à l'investissement différent que font les parents dans l'éducation des garçons et des filles. Dans le secteur privé structuré, les employeurs sont traditionnellement réticents à embaucher des femmes, estimant que les maternités et les soins aux jeunes enfants leur font perdre de l'argent. Les jeunes filles titulaires d'un diplôme d'enseignement professionnel ont souvent du mal à trouver à s'employer dans leur spécialité.
19. Les systèmes fonciers traditionnels en Guinée déterminent eux aussi de graves distorsions de la situation des hommes et des femmes. Les femmes ne peuvent emprunter des terres que par l'intermédiaire d'un homme. C'est à l'homme qu'il appartient de distribuer les terres entre les membres de sa famille. Même quand les femmes réussissent à emprunter des terres, elles ne sont autorisées par tradition qu'à exploiter les champs les moins fertiles et les plus petits.
20. La plupart des ménages pauvres des villes, et en particulier de Conakry, tirent le principal de leur revenu de micro-entreprises indépendantes de caractère commercial du secteur non structuré. La plupart de ces micro-entreprises sont gérées par des femmes. La discrimination dont les femmes font l'objet sur le marché du crédit, et leur faible niveau d'instruction, leur rendent difficile de se lancer dans des entreprises de ce type.
21. Malgré ces difficultés, les femmes guinéennes jouent un rôle essentiel dans la sécurité alimentaire nationale, en générant environ 80 pour cent de la production vivrière intérieure. Elles sont aussi actives dans divers autres secteurs, par exemple les petites activités de transformation et l'artisanat.
22. La zone de projet compte quelque 380 associations répertoriées de femmes, qui mènent diverses activités génératrices de revenu. Dans la région du Fouta-Djalon, les femmes se manifestent comme l'une des forces dynamiques de la société. Plus de 20 pour cent des ménages ont une femme à leur tête. Ces ménages ont tendance à vivre mieux et à être moins pauvres que ceux qui ont un homme comme chef de famille, essentiellement en raison du fait que l'effectif moyen des ménages dirigés par les femmes est moins grand.



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

Politiques générales

23. La politique à moyen et long terme du gouvernement, telle que définie dans le document stratégique *Guinée vision 2010*, consiste à réaliser une "croissance équitable, durable et accélérée" visant à améliorer les conditions de vie de la population. Cette stratégie sera mise en œuvre essentiellement par le biais du secteur privé; elle donnera la priorité au développement rural et minier, et aux prestations de services sociaux à la population. Le rôle du secteur public sera de mettre en valeur les ressources humaines et d'assurer une bonne gouvernance. Cette stratégie met aussi l'accent sur l'amélioration de la condition des femmes, la protection des groupes vulnérables et la protection de l'environnement afin de "garantir un avenir acceptable aux générations à venir".
24. Conformément à cette stratégie à long terme, le gouvernement a entrepris un programme national de développement humain (1997–2001) dont les principaux objectifs sont de réaliser la bonne gouvernance et d'atténuer la pauvreté. Le premier objectif (gouvernance) doit être poursuivi en améliorant les capacités de gestion macro-économique, en renforçant les capacités de la société civile, et par la décentralisation. Le deuxième objectif (atténuation de la pauvreté) sera atteint en améliorant l'accès aux services sociaux de base, en renforçant les capacités de production dans des zones rurales et en améliorant les conditions de vie des groupes de population les plus vulnérables dans les zones urbaines.

Politiques en matière de sécurité alimentaire aux niveaux national, régional et des ménages

25. Les politiques du gouvernement en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire sont définies dans un document de stratégie intitulé *Lettre de politique de développement agricole* (LPDA). Parmi les objectifs déclarés figurent la promotion de la sécurité alimentaire et des exportations agricoles, les prestations de services essentiels aux agriculteurs, et l'assurance d'une gestion rationnelle des ressources naturelles (terres, forêts et eau).
26. En ce qui concerne la sécurité alimentaire, la LPDA prescrit une politique d'autosuffisance en riz d'ici à 2005, en appliquant des tarifs douaniers progressifs visant à faire baisser les importations de riz. L'objectif est de favoriser l'accroissement de la production intérieure de riz à la fois par une extension des superficies rizicoles, de 460 000 hectares en 1996 à 714 000 hectares en 2005, ainsi qu'en faisant progresser les rendements de 1,47 tonne à l'hectare en 1996 à 1,79 en 2005. C'est là l'équivalent d'un taux annuel de croissance de la production de riz de 7,3 pour cent. Toutefois, cette politique n'a pas encore été mise en vigueur. Le tarif douanier fixe appliqué aux importations de riz, au taux de 24 pour cent sur la base d'un prix c.a.f. de 240 dollars la tonne, établi en 1992, est encore en vigueur.
27. Vu les coûts relativement élevés de transport des denrées, en particulier sur les routes rurales, le gouvernement prévoit d'améliorer la commercialisation du riz local grâce à la remise en état de 3 300 kilomètres de routes de desserte entre 1997 et 2001. Le gouvernement prévoit aussi de bonifier une superficie considérable de terres potentiellement rizicoles. Le programme de bonification de terres prévoit, à compter de 1998, de mettre en valeur en moyenne 5 000 hectares par an, soit au total 40 000 hectares



d'ici à 2005. Ce programme sera en principe soutenu par une recherche-développement agricole intensifiée, et par des services de vulgarisation améliorés.

28. La disponibilité de riz importé sans restrictions a bénéficié à la sécurité alimentaire à Conakry. Elle a eu des effets favorables pour tous les consommateurs de la capitale, grâce aux prix avantageux du riz. Les avantages ont été les plus grands pour les groupes à bas salaires (à savoir les chômeurs et les travailleurs mal payés du secteur non structuré). Le prix du riz importé étant plus stable que celui du riz de production locale, ce riz a ainsi joué le rôle de volant stabilisateur devant les fluctuations saisonnières des prix du riz à la consommation. Le prix du riz importé augmentant généralement à mesure que l'on s'éloigne de Conakry, il n'a donc aucun impact significatif dans la principale région de production qu'est la région forestière, ni dans les régions reculées de Haute et de Moyenne Guinée.
29. Un transfert de consommation du riz importé vers le riz produit localement aura vraisemblablement pour effet une hausse des prix, au détriment des conditions de vie de la population. Les consommateurs pourraient aussi se tourner vers des denrées autres que le riz, notamment les produits dérivés du blé (pain), denrée qui est intégralement importée. Un certain degré de protection du riz de production locale est déjà indirectement assuré par les coûts élevés du transport intérieur, en particulier sur les routes secondaires (les coûts y sont plus du double de ceux du transport sur les axes principaux). Des investissements significatifs dans l'infrastructure rurale, la recherche et la vulgarisation permettraient d'améliorer plus efficacement la productivité et le revenu des producteurs locaux que les restrictions à l'importation.
30. La politique du gouvernement en ce qui concerne les cultures vivrières autres que le riz (fonio, maïs, tubercules et plantains) devrait renforcer la sécurité alimentaire nationale en favorisant la diversification des cultures et en assurant ainsi la possibilité de puiser à d'autres sources d'apport énergétique. L'objectif immédiat est d'améliorer les connaissances se rapportant à la production et à la commercialisation de ces cultures. Seuls environ 15 pour cent de la production totale de maïs sont commercialisés. L'objectif à moyen puis à long terme est de soutenir l'expansion de ces cultures dans les régions et les zones où elles jouissent d'un avantage comparatif, à savoir fonio et maïs en Haute et Moyenne Guinée, et plantains et tubercules en Haute Guinée, en Guinée côtière et en Moyenne Guinée.

Politiques d'aide alimentaire

31. Les politiques d'aide alimentaire du gouvernement sont formulées par le Ministère de la planification et de la coopération internationale et par le Ministère de l'agriculture. Ces politiques visent à lier étroitement l'aide alimentaire aux objectifs nationaux de sécurité alimentaire. L'une des priorités du gouvernement à cet égard est de relancer le programme d'aide alimentaire, car la Guinée continue de faire face à des déficits structurels de céréales (en particulier riz et blé), d'huile végétale, de sucre et de produits laitiers. Le gouvernement vise aussi à associer l'aide alimentaire à son programme d'atténuation de la pauvreté ciblé sur les segments pauvres de la population victimes de l'insécurité alimentaire. Les priorités pour l'aide alimentaire dans le cadre de projets sont la rémunération alimentaire du travail à l'appui du développement rural communautaire (développement de la riziculture de submersion, reboisement et entretien de routes de desserte), alimentation scolaire dans les écoles primaires, en donnant la priorité aux filles, et protection de l'environnement urbain avec des projets d'assainissement.
32. Le gouvernement recherche aussi un soutien international (y compris sous forme d'aide alimentaire) à ses programmes de relèvement dans les zones à fortes concentrations de



réfugiés, en particulier après le retour de ceux-ci dans leur pays d'origine, comme il est prévu. Ce soutien pourrait prendre la forme d'interventions d'aide alimentaire pour restaurer l'environnement (reboisement et conservation des sols), et entretien des infrastructures et maintien des services établis dans le cadre des projets d'aide aux réfugiés (réseaux d'irrigation, routes rurales, cantines scolaires et autres équipements).

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS PAR LE PAM A CE JOUR

33. L'aide du PAM à la Guinée a commencé en 1964 avec un programme d'alimentation scolaire dans les établissements d'enseignement technique. Entre 1964 et 1996, la valeur totale de l'aide du PAM s'est montée à 54,7 millions de dollars. Actuellement, deux interventions prolongées de secours (IPS) sont en cours, correspondant à des engagements totaux de 17,6 millions de dollars. En outre quatre projets de développement (No 2469.02—"Réhabilitation et entretien du réseau national de transport"; 2674.01—"Développement rural polyvalent"; 4195—"Réhabilitation et développement des ressources forestières"; et 4014—"Assistance aux programmes éducatifs et sociaux") se sont achevés à la fin décembre 1996, mais laissent environ 20 000 dollars de fonds générés à programmer. Trois de ces projets de développement sur les quatre (2674.01, 4195 et 2469.02) ont été considérablement remaniés. Le quatrième projet (4014) a été jugé inapte à bénéficier de la poursuite de l'aide.

Projets vivres-contre-travail (2674.01, 4195 et 2469.02)

34. Les résultats d'ensemble de ces trois projets sont mitigés. Il a été constaté que l'aide alimentaire du PAM à ces projets n'a pas été convenablement ciblée. Des doutes ont été exprimés sur l'opportunité d'utiliser l'aide alimentaire en paiement partiel des salaires des employés du gouvernement, qui n'entrent guère dans la catégorie de population définie comme pauvre, sauf dans le cas de familles très nombreuses dont un seul membre travaille. Il a aussi été constaté que l'aide alimentaire au développement était utilisée principalement dans des projets "prestigieux" en tant que moyen de contourner les restrictions budgétaires du gouvernement. Il a été difficile d'évaluer l'impact de la contribution du PAM à tels projets, et en particulier au projet No 2469.02.
35. L'aide alimentaire du PAM a souvent été détournée pour bénéficier à des individus et à des groupes qui n'étaient ni visés ni prévus dans les plans d'opérations. Le niveau des détournements de produits alimentaires a été notable, et il est resté inexplicé pour l'essentiel. Il a été noté que ces détournements ont été en partie imputables au mécanisme d'exécution inadéquat mis en place, ainsi qu'aux insuffisances du suivi et de la supervision par le gouvernement et le PAM.
36. En revanche, si l'on se fonde sur l'expérience acquise et sur les enseignements de l'exécution des projets 2674.01 et 4195, on constate que l'aide alimentaire constitue une incitation appropriée pour mobiliser la participation active de la population rurale aux travaux de développement communautaire. Les départements du génie rural et des forêts du Ministère de l'agriculture ont des capacités adéquates pour assurer la supervision technique des activités mises en œuvre par les communautés rurales.
37. L'aide alimentaire peut jouer un rôle utile dans le développement rural de la Guinée. Plusieurs plans de développement rural ont besoin d'une aide alimentaire pour mobiliser et motiver la participation des communautés. L'aide alimentaire est très appréciée par les villageois, en particulier dans les zones reculées, où l'on préfère souvent être payé en vivres



plutôt qu'en espèces. L'aide alimentaire jouit manifestement d'un avantage comparatif en période de soudure (de juin à septembre), quand les disponibilités alimentaires de la population rurale sont très précaires et les prix élevés. Cette période coïncide par ailleurs avec les campagnes de reboisement. En Moyenne et Haute Guinée, il existe une forte tradition de participation communautaire aux campagnes de travaux saisonniers, en échange desquels des *repas collectifs* sont offerts aux participants. L'aide du PAM devrait renforcer cette tradition de participation communautaire, en particulier en période de soudure.

38. Le potentiel de participation des femmes au développement rural est largement sous-exploité. Il y a donc là une déperdition d'énergie. L'aide du PAM est particulièrement adaptée au soutien des initiatives villageoises collectives (dans le cadre des *groupements villageois*) pour remettre en état les infrastructures rurales, établir des boisés villageois, protéger l'environnement et mener diverses activités génératrices de revenu (production artisanale, petite horticulture et petit commerce). Or les femmes sont les premières à participer aux activités de ce type. Les succès remarquables des groupes de femmes d'Yimbéring (en Moyenne Guinée) qui ont fructueusement mis en place une vaste gamme d'activités génératrices de revenu (production et commercialisation de coton, tissage, teinture, confection, fabrication de chaussures et saponification) illustrent bien l'impact de l'aide du PAM dans le cadre du projet No 2674.01. Des réussites analogues sont tout à fait possibles dans d'autres régions du pays.

Assistance dans les secteurs éducatif et social (Projet No 4014)

39. Le rôle de l'aide du PAM dans le cadre du projet No 4014 était d'apporter un soutien budgétaire au gouvernement en fournissant des vivres aux universités, établissements d'enseignement technique en internat, crèches, dispensaires et hôpitaux, les économies budgétaires correspondantes devant servir à développer et à améliorer ces établissements.
40. En raison des problèmes institutionnels et de la lenteur du recouvrement des fonds, 38 pour cent seulement des montants escomptés ont été générés. Les fonds ont été, et sont encore, utilisés pour améliorer les équipements des universités de Kankan et de Conakry et pour doter en matériel informatique les centres de formation professionnelle et l'université de Conakry.
41. Il a été mis fin à l'aide alimentaire du PAM à ce projet fin décembre 1996. La conception du projet, sa portée, ses objectifs, sa zone d'intervention et ses dispositions institutionnelles avaient été examinés et jugés ne pas satisfaire aux critères de reconduction de l'aide du PAM.

Interventions prolongées de secours (LIBÉRIA 4604.06 et SIERRA LEONE 5802)

42. Conformément aux recommandations de la mission interorganisations d'évaluation (PAM/HCR/Union européenne/USAID) de juillet 1996, la distribution générale de produits d'aide alimentaire aux réfugiés a été progressivement suspendue pour être remplacée à compter de janvier 1997 par des distributions alimentaires ciblées. Ces dernières comportaient trois composantes, comme suit:
- a) **alimentation de groupes vulnérables** tels les enfants sous-alimentés, les personnes âgées, les handicapés, les aveugles et les orphelins;
 - b) **alimentation scolaire d'urgence** des enfants de réfugiés et d'un nombre limité d'enfants guinéens vivant dans les zones d'accueil de réfugiés; et



- c) **activités vivres-contre-travail**, y compris activités agricoles, remise en état de routes de desserte et autres microprojets générateurs de revenu.
43. Cette nouvelle stratégie d'aide alimentaire a disqualifié environ 300 000 réfugiés qui avaient reçu des rations d'aide alimentaire jusqu'en 1996. Toutefois, le recensement effectué par le HCR en juin 1997 a confirmé que l'effectif global des réfugiés avait été surestimé.

Alimentation de groupes vulnérables

44. L'effectif réel des personnes appartenant à des groupes vulnérables a varié entre 28 et 37 pour cent de l'effectif total des réfugiés, selon la situation dans chacune des zones de distribution de l'aide. Globalement, cette composante a été exécutée avec succès grâce à la participation des ONG. La Fédération internationale de la Croix-Rouge s'occupe des distributions de rations dans la zone de N'Zerekore. L'Eglise protestante/Cama Service est chargée des distributions de rations aux groupes vulnérables dans les zones de Guéckédou et de Forecariah. Par ailleurs, cette composante est appuyée par les enquêtes nutritionnelles et par l'alimentation thérapeutique assurées par Médecins sans frontières (Belgique) dans la zone de N'Zerekore, par Action contre la faim dans la zone de Guéckédou, et par la Coopération technique allemande (GTZ) dans la zone de Forecariah. La bonne mise en œuvre de l'alimentation des groupes vulnérables est confirmée par les faibles niveaux de malnutrition constatés tout au long de cette opération (environ 5,3 pour cent de malnutrition modérée et 0,7 pour cent de malnutrition grave).

Rémunération alimentaire du travail

45. Une composante vivres-contre-travail est en cours au bénéfice des réfugiés valides volontaires pour participer à des activités de développement en auto-assistance, visant à les aider à devenir autosuffisants. Des rations sont distribués pour rémunérer des tâches définies exécutées par les bénéficiaires dans le cadre de projets spécifiques recevant le soutien financier du HCR et le soutien technique des services agricoles du gouvernement. Ces activités sont notamment la bonification de terres marécageuses, la remise en état et l'entretien des routes de desserte, le reboisement, la construction d'équipements comme des cantines scolaires et l'assainissement urbain. Néanmoins, cette composante a souffert d'un manque de définition et de planification systématiques des tâches, du soutien financier limité, d'investissements insuffisants dans les articles non alimentaires, d'un soutien technique limité et d'une supervision médiocre.
46. Plusieurs activités génératrices de revenu ou du secteur social entreprises du propre chef des réfugiés, et en particulier par des groupes de femmes, ont été plus fructueuses. Tel a été le cas des cultures de légumes dans la zone de Forecariah et de l'amélioration de l'assainissement dans la ville de N'Zerekore. L'expérience acquise et les enseignements reçus suggèrent que la planification et l'exécution de cette composante auraient dû être confiées à une ONG qualifiée.

Alimentation scolaire d'urgence

47. Cette composante paraît être la plus fructueuse de l'ensemble du programme de distribution de rations alimentaires. Elle a été confiée à la GTZ pour ce qui a trait à l'organisation des cantines scolaires et des distributions alimentaires, et au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour ce qui est du programme éducatif. Le nombre des écoles concernées a été porté de 50 en 1996 à 150 en 1997. La GTZ a achevé la construction de nouvelles cantines scolaires conformément aux plans en juin 1997. En



1997, le PAM a affecté un volontaire du *Crisis Corps* des Etats-Unis (ancien *Peace Corps*) au contrôle des activités d'alimentation scolaire, avec des résultats très satisfaisants. Le programme d'alimentation scolaire est administré sans heurts, et il est à ce titre grandement apprécié par les bénéficiaires, les autorités guinéennes et le partenaire chargé de l'éducation. Un avantage supplémentaire s'ajoute à cette composante avec la rémunération alimentaire du travail des réfugiés participant à la construction et à l'entretien des cantines, des cuisines et autres équipements.

Programme de rapatriement

48. Sur la base des recommandations de la mission conjointe de 1997, un programme sur 18 mois d'aide alimentaire aux réfugiés en Guinée est mené depuis janvier 1998, et met l'accent sur le rapatriement volontaire. Ce programme comprend aussi des composantes d'alimentation des groupes vulnérables, d'alimentation scolaire, et dans des limites strictes de rémunération alimentaire du travail et de la formation.
49. Un lot d'aide alimentaire du PAM est prévu durant la phase de promotion du processus de rapatriement. Ce lot équivaut à des rations alimentaires pour 30 jours par réfugié avant son départ et 30 jours après son arrivée dans son pays d'origine.
50. Bien que les rapatriements appuyés par le HCR aient commencé relativement tard, en mars 1998, les réfugiés libériens se rapatrient spontanément depuis le milieu de 1997 en réponse à l'évolution favorable de la situation politique et de la sécurité au Libéria. Le nombre exact des rapatriements spontanés n'est pas connu. Toutefois, l'absentéisme sur les sites de distribution (écoles, sites vivres-contre-travail et, dans une moindre mesure, sites d'alimentation des groupes vulnérables) indique qu'un rapatriement spontané important se fait sans l'aide du HCR/PAM. Si cette tendance se maintient et si la dynamique des rapatriements appuyés par le HCR se renforce dans les prochains mois, il est probable que cette activité sera menée à bien conformément aux plans d'ici à la mi-1999 pour ce qui concerne les Libériens réfugiés en Guinée.
51. Le devenir des réfugiés sierra-léoniens est plus difficile à prévoir. Actuellement, l'on compte beaucoup plus d'arrivées de nouveaux réfugiés (dans les zones de Guékédou/Kissidougou/Faranah) que de départs (zone de Forecariah). Malgré le retour d'un gouvernement démocratiquement élu en Sierra Leone grâce aux missions du Groupe d'observateurs de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (ECOMOG), la situation dans diverses zones de l'intérieur est encore peu sûre. Le rapatriement des réfugiés sierra-léoniens dépend de la restauration de la paix et de la sécurité en Sierra Leone.

FORCES ET FAIBLESSES DE LA MISE EN ŒUVRE

Programme de développement

52. Les contraintes budgétaires du secteur public et la diminution des aides financières externes rendent de plus en plus difficile au gouvernement d'honorer ses obligations de contrepartie. C'est là l'une des faiblesses plus visibles dans la mise en œuvre des projets.
53. L'une des faiblesses passées manifestées par les projets résidait dans la lourdeur et la complication des dispositions institutionnelles de mise en œuvre, qui faisaient intervenir quatre strates de bureaucratie: la Direction de la coopération internationale en tant que donataire des produits alimentaires et des articles non alimentaires du PAM; un ministère



technique ou sectoriel de tutelle formant la deuxième strate; un Directeur de projet nommé par la Direction de la coopération internationale représentant la troisième strate; et enfin un département technique ou sectoriel régional chargé de superviser le projet sur le terrain. Les objectifs des projets étaient mal servis par les dispositions logistiques applicables à la livraison des produits alimentaires aux autorités chargées de la planification après déchargement au port de Conakry, au transfert des fonds destinés à financer le transport terrestre, l'entreposage et la manutention (TTEM) aux autorités chargées de gérer l'entreposage à Conakry, et à l'acheminement des produits vers les entrepôts régionaux, puis jusqu'aux sites de distribution. Le médiocre suivi des projets par le gouvernement et le bureau de pays du PAM a aussi été en partie responsable des détournements et des pertes de produits du PAM.

54. Les points forts dans la mise en œuvre des projets sont imputables à la réceptivité et à l'attitude positive du gouvernement et des communautés locales vis-à-vis de l'aide alimentaire. La contribution de l'aide alimentaire au renforcement des associations de femmes, en particulier en Moyenne Guinée, est un autre succès appréciable. Les connaissances techniques, l'expérience et les fortes capacités de mise en œuvre de certains services de l'Etat, tels le Département du génie agricole et le Département des forêts, figurent parmi les points forts de la mise en œuvre des projets, et en particulier des projets de développement rural.

Interventions prolongées de secours

55. L'approche régionale pratiquée dans les IPS en cours et intéressant les deux pays en crise (Libéria et Sierra Leone) et les deux pays d'asile (Guinée et Côte d'Ivoire) s'est révélée être efficace et avantageuse, en ceci qu'elle a permis la souplesse nécessaire à la gestion de la filière, et qu'elle a permis au PAM d'ajuster ses opérations dans des situations souvent imprévisibles.
56. La stratégie logistique qui veut que le PAM reste titulaire des produits et en conserve la maîtrise jusqu'à leur distribution aux bénéficiaires s'est aussi révélée efficace et a contribué à réduire au minimum les détournements et les pertes de produits.
57. Deux interventions distinctes de secours ont été définies et approuvées pour le Libéria et la Sierra Leone. La raison à cette séparation était de porter au maximum la mobilisation de ressources pour chaque opération. Il ne paraît pas que cet objectif a été atteint. Tandis que l'opération au Libéria a trouvé suffisamment de ressources, celle qui concernait la Sierra Leone est restée bien en deçà des attentes. Il est recommandé que les deux interventions soient regroupées en une seule et même opération soigneusement définie, vu que sur place il n'est fait aucune distinction entre les réfugiés libériens ou sierra-léoniens.
58. Les ONG ont joué un rôle éminent dans la mise en œuvre des opérations, notamment dans les composantes auxquelles elles étaient associées (alimentation de groupes vulnérables et alimentation scolaire), ainsi que dans la conduite d'enquêtes nutritionnelles et du suivi de l'assortiment alimentaire. La participation des ONG devrait être systématisée et renforcée, y compris dans la composante vivres-contre-travail.

Coût-efficacité

59. Tous les produits alimentaires importés par le PAM conservent un avantage comparatif relativement fort. La valeur alpha des produits d'aide alimentaire (à savoir le rapport entre la valeur des rations pour les bénéficiaires et le coût pour le PAM des vivres distribués) a été calculée à 1,2 pour le riz, 1,5 pour le poisson en boîte, 1,3 pour la viande en boîte, 1,5



pour l'huile végétale, 1,4 pour le sucre, 1,3 pour les légumes secs, 1,4 pour le gruau de maïs et 1,2 pour le maïs. Par conséquent les achats locaux de produits alimentaires pour les projets appuyés par le PAM ne paraissent pas avantageux dans les conditions actuelles du marché. Cependant, la possibilité d'organiser des achats locaux sera envisagée quand les circonstances et les perspectives le justifieront.

Suivi et évaluation (S&E)

60. Il y a matière à améliorer le suivi, les rapports et l'évaluation. Cet objectif est poursuivi dans le contexte des projets nouvellement formulés (No 5664 et 5994/Q) qui tous deux comportent un système intégré de S&E pour garder la trace des apports au projet et pour suivre l'avancement en direction des objectifs, et les résultats obtenus. Ces systèmes de S&E sont basés sur des indicateurs objectifs/effets permettant de suivre l'avancement des activités et des composantes de projet.
61. Vu la capacité limitée de suivi du gouvernement, et compte tenu des pertes post-c.a.f. significatives de produits alimentaires du PAM en 1995 et 1996 dans le cadre des projets de développement auxquels il a été mis fin, le PAM mettra à disposition les services de Volontaires des Nations Unies (VNU) dans les zones concernées par les projets nouvellement formulés pour suivre les activités de projet et garder trace des apports du PAM.
62. Pour ce qui est des interventions de secours, le PAM reste propriétaire des produits alimentaires et en assure le contrôle jusqu'à leur distribution finale aux bénéficiaires, et il emploie des VNU pour suivre les mouvements de produits dans les zones de distribution.

Impact sur les marchés et la production intérieure

63. Les fournitures annuelles par le PAM de céréales (gruau de maïs, blé bulgur et riz), légumes secs, huile végétale, poisson et viande représenteront une fraction insignifiante des importations et de la production annuelles de ces produits. Les rations alimentaires du PAM sont ciblées sur les réfugiés et les groupes de population locale vivant au-dessous du seuil de pauvreté dans lesquels les ménages souffrent de l'insécurité alimentaire et consacrent au moins 70 pour cent de leur revenu à l'achat de vivres. Il est donc escompté que les quantités de produits alimentaires fournies par le PAM détermineront une consommation additionnelle et, vu les faibles volumes en cause, n'exerceront aucun effet négatif sur la production et le commerce locaux.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

Stratégie proposée

64. **Ciblage géographique.** L'aide du PAM sera ciblée sur les zones rurales et urbaines en tant que partie intégrante du programme gouvernemental d'atténuation de la pauvreté. Dans les zones rurales, l'aide du PAM sera concentrée sur les régions naturelles les plus pauvres de Moyenne et Haute Guinée, sur certaines poches de pauvreté extrême (voir paragraphe 13), et sur les zones à forte concentration de réfugiés. La population concernée sera celle qui est la plus vulnérable à l'insécurité alimentaire, en particulier dans la période de soudure où sévit la faim, à savoir de juin à septembre. Dans les zones urbaines, l'aide du PAM sera ciblée sur les quartiers les plus pauvres et les plus mal desservis, en particulier les taudis de Conakry, la capitale. De manière générale, les zones sélectionnées pour



l'intervention du PAM correspondront à celles qui présentent une forte concentration de pauvreté et des risques élevés d'insécurité alimentaire.

65. **Secteurs prioritaires.** L'aide du PAM portera sur trois secteurs clés, à savoir le développement rural, l'enseignement primaire et la protection de l'environnement urbain, conformément aux politiques d'aide alimentaire du gouvernement telles que présentées aux paragraphes 31 et 32.
66. Les activités de développement rural sont issues de l'expérience acquise et des enseignements tirés de l'exécution des trois projets de développement antérieurs et des deux IPS, comme il a été exposé dans la section précédente. Les activités consisteront notamment à développer la riziculture de submersion, la remise en état de routes de desserte, le reboisement, la conservation des sols et diverses autres initiatives communautaires.
67. Le PAM appuiera un programme de cantines scolaires pour les écoles primaires dans des districts sélectionnés des quatre régions naturelles du pays. Le programme sera exécuté en partenariat avec l'Agence française de développement, le PNUD, l'UNICEF et l'ONG canadienne "Centre d'études de coopération internationale—CECI".
68. Le PAM soutiendra le programme intérimaire du gouvernement pour la gestion des déchets urbains et d'autres activités d'assainissement à Conakry et dans d'autres centres urbains, en partenariat avec la Banque mondiale, d'autres donateurs et des ONG. Le programme gouvernemental d'assainissement sera initialement soutenu dans le cadre d'un projet d'action rapide conçu spécifiquement pour la ville de Conakry. Le projet servira aussi d'expérience pilote pour la participation éventuelle du PAM à un programme national d'assainissement urbain.
69. **Groupes cibles.** Les principaux bénéficiaires des activités de développement rural seront les villageois et les groupes de femmes de Moyenne et Haute Guinée et de la région forestière qui souffrent de l'insécurité alimentaire en période de soudure. Le programme d'alimentation scolaire visera les élèves, en particulier des filles, des écoles primaires sélectionnées dans les zones à faible taux de fréquentation scolaire, vivant dans les villages les plus éloignés des écoles et là où les taux de malnutrition sont les plus élevés. Le projet d'assainissement visera les jeunes et les associations de femmes des quartiers pauvres et mal desservis, ainsi que les travailleurs volontaires des micro-entreprises actives dans la collecte et l'évacuation des déchets solides.
70. **Modalités de l'assistance du PAM.** Les projets nouvellement conçus seront basés sur une approche participative, les communautés concernées prenant part à la sélection, à la planification et à l'exécution des activités. Dans le cadre de cette approche, une attention particulière sera portée à la participation des femmes, qui constitueront la majorité des bénéficiaires.
71. Le PAM cherchera à porter au maximum la coopération et le partenariat avec les autres organismes bilatéraux et multilatéraux disposés à apporter un soutien complémentaire. Un certain nombre de partenaires ont été identifiés pour les nouveaux projets: Banque mondiale, Agence française de développement, Japon, USAID et PNUD. De même la stratégie de pays et son programme de base seront étroitement associés à l'initiative de l'UNDAF.
72. Compte tenu des capacités limitées des institutions gouvernementales, la mise en œuvre des nouveaux projets reposera largement sur les ONG internationales et locales, sur la base du principe de délégation de la gestion par le gouvernement. La stratégie logistique retenue pour les projets veut que le PAM reste titulaire des produits d'aide alimentaire et en assure



le contrôle jusqu'au point de distribution finale, en utilisant la subvention prévue pour le transport terrestre, l'entreposage et la manutention (TTEM), de manière à réduire au minimum les risques de perte et de détournement de produits.

INTERVENTIONS PROPOSEES

73. Un nouveau projet, Guinée 5664.00 "Soutien au développement rural communautaire en Moyenne et Haute Guinée", a été élaboré et présenté. Ce projet proposé représente la fusion des trois projets achevés, et regroupe les composantes et les activités qui ont été retenues comme viables et satisfaisantes par la mission d'évaluation préalable initiale du PAM qui s'est rendue en Guinée en novembre/décembre 1995. Le nouveau projet repose sur une révision de l'approche, du rôle de l'aide alimentaire, du ciblage géographique, du mécanisme d'exécution et de la stratégie de mise en œuvre. Il est ciblé sur les deux régions les plus pauvres du pays, et il est entièrement basé sur une approche participative. Le rôle de l'aide alimentaire a été modifié, et les rations ne serviront plus à la rémunération partielle des employés du gouvernement et des travailleurs, mais auront un rôle d'incitation pour mobiliser les communautés et les induire à participer au projet. Le mécanisme d'exécution a été simplifié; la mise en œuvre du projet sera confiée aux comités villageois, sous la supervision des services techniques du Ministère de l'agriculture en partenariat avec les ONG et les VNU nommés par le PAM.
74. Le nouveau projet d'alimentation scolaire, en préparation, portera sur la scolarisation primaire des filles. Le projet sera ciblé sur les districts les plus pauvres des quatre régions naturelles de la Guinée, tels qu'identifiés par la récente enquête nationale sur les ménages. Son objectif sera de réduire le taux d'abandon scolaire des filles inscrites en primaire.
75. Un nouveau projet d'action rapide, Guinée 5994—"Travaux publics et assainissement communautaires", a été formulé et soumis au siège du PAM pour approbation. Son objectif est de soutenir le programme intérimaire du gouvernement pour la gestion des déchets urbains et les activités connexes d'assainissement. Il fera intervenir pour l'élément assainissement des micro-entreprises et des associations communautaires urbaines sous la direction des trois ONG désignées par le gouvernement comme organes d'exécution. Le projet est ciblé sur les quartiers les plus pauvres de la ville de Conakry.

Le continuum urgence-développement

76. Un nouveau projet de remise en état/développement a été défini pour la région forestière et le district de Forecariah en tant qu'action consécutive à l'IPS en cours, après le départ des réfugiés, conformément à la demande faite par le Gouvernement guinéen. L'un des objectifs de ce projet est de restaurer l'environnement dans les zones surpeuplées de Guéckédou, Macenta, N'Zerekore et Forecariah, où l'environnement a été dégradé par la présence de réfugiés depuis 1990.
77. Le projet bénéficiera à la population hôte et fera intervenir des activités comme le développement de la riziculture de submersion, le reboisement, la remise en état et l'entretien des routes de desserte, et un programme de cantines scolaires. Les activités du projet proposé seront intégrées dans les projets de développement rural communautaire et d'alimentation scolaire mentionnés plus haut, plutôt que d'être traitées comme autant de projets distincts.



Perspectives de programmation conjointe avec d'autres organismes

78. La Note de stratégie de pays établie en 1996 trace le cadre de la coopération entre le gouvernement et le système des Nations Unies, et de l'harmonisation des cycles de programmation des divers organismes des Nations Unies. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), qui devrait prendre forme au cours des trois années à venir, donnera une impulsion supplémentaire à la programmation conjointe des activités des différents organismes des Nations Unies dans les limites des objectifs convenus et dans les délais impartis.
79. Les cycles de programmation du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP portent sur la période 1997–2001 et coïncident avec le cycle de programmation du gouvernement. Afin d'assurer la compatibilité souhaitable avec le processus de l'UNDAF et avec les cycles de programmation du gouvernement et des autres organismes des Nations Unies, il est proposé que la présente stratégie de pays porte sur trois années (1999–2001), période durant laquelle la coopération du PAM avec la Guinée continuera de se faire projet par projet, dans le respect des objectifs généraux et des stratégies définis dans le présent document. Il est en outre proposé qu'un programme de pays soit préparé et approuvé en 2001, et qu'il porte sur la période 2002–2006, de manière à coïncider avec le prochain cycle de programmation des autres organismes du système des Nations Unies.
80. Les interventions proposées du PAM visant à appuyer cette stratégie de pays sont liées à celles de plusieurs organismes bilatéraux et multilatéraux par des dispositions de cofinancement, de partenariat ou de collaboration. Le programme-cadre du PNUD, intitulé "Soutien aux initiatives communautaires", devrait en principe cofinancer le projet de développement rural communautaire proposé par le PAM, car les deux projets sont complémentaires. La Banque mondiale, le Japon, USAID et l'Agence française de développement cofinancent le projet d'assainissement urbain. De même l'Agence française de développement devrait cofinancer le projet proposé d'alimentation scolaire. Plusieurs ONG internationales et locales sont associés aux projets soutenus par le PAM, en partenariat étroit ou en qualité d'organes d'exécution (AFRICARE, CECI et d'autres).

PROGRAMME DE BASE ET NIVEAU DE RESSOURCES

81. Comme il a été indiqué brièvement aux paragraphes 73 à 76, le programme de base du PAM en Guinée pour la période de mise en œuvre de la présente stratégie (1999–2001) consistera à mettre en œuvre les projets suivants:
- a) **Développement rural communautaire** pour la Haute Guinée, la Moyenne Guinée, la région forestière et le district de Forecariah;
 - b) **Travaux publics et assainissement communautaires** à Conakry et dans d'autres villes; et
 - c) **Programme d'alimentation scolaire** dans des districts sélectionnés dans l'ensemble du pays.
82. Les ressources exigées par les projets proposés sur trois ans (1999–2001) sont estimées à 7,5 millions de dollars, en termes de coûts opérationnels directs pour le PAM.
83. Les deux IPS en cours (Libéria et Sierra Leone) qui intéressent notamment un grand nombre de réfugiés en Guinée pourraient, le cas échéant, fusionner en une seule intervention. Pour ce qui concerne la Guinée, l'objectif principal de l'opération sera le rapatriement des réfugiés, en particulier des Libériens. Toutefois, les troubles qui



continuent en Sierra Leone, et qui se sont maintenant déclarés en Guinée-Bissau, pourraient donner lieu à un nombre plus grand d'interventions de secours.

84. Cette stratégie et son programme de base seront ajustés comme de besoin, en tenant compte de l'évolution de la situation dans le pays et du devenir d'initiatives comme l'UNDAF, dont il est attendu qu'il prenne forme au cours de la période visée ici. Le futur programme de pays du PAM pour la période 2002–2006 sera basé sur les priorités du gouvernement en faveur des groupes menacés par l'insécurité alimentaire, et sur le programme d'aide du système des Nations Unies.

PROBLEMATIQUE ET RISQUES

Instabilité politique dans la sous-région

85. La sous-région a été plongée dans l'instabilité pendant la majeure partie de la décennie, avec des troubles civils prolongés au Libéria, et au moins trois coups d'Etat militaires et l'instabilité qui en résulte en Sierra Leone. Les troubles civils récents en Guinée-Bissau pourraient provoquer un regain d'instabilité dans la région. La reprise de la guerre civile et de l'insécurité dans la sous-région pourrait faire dérailler le programme proposé, et avoir pour effet une vulnérabilité accrue nécessitant davantage d'interventions humanitaires.

Faiblesses institutionnelles

86. L'organisation de l'administration locale, caractérisée par une faible capacité d'exécution des activités, comme dans la plupart des autres PMA, est susceptible de porter préjudice au bon déroulement du programme. Ce risque sera réduit au minimum par les changements dans l'approche, le ciblage géographique, les mécanismes d'exécution et la stratégie logistique, ainsi que par l'amélioration du système de suivi. Le renforcement de la capacité de suivi du bureau du PAM en Guinée devrait vraisemblablement réduire ce risque.

