

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 15 – 17 mai 2002

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour examen

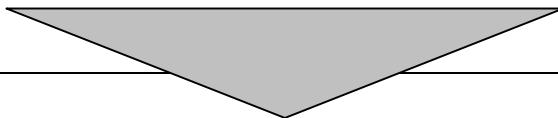


Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2002/4
21 mars 2002
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS— ÉTHIOPIE

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>).

Note au Conseil d'administration



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

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

Directrice du Bureau régional pour l'Afrique orientale et australe, ODK: Mme J. Lewis

Attachée de liaison principale, ODK: Mme E. Larsen tel.: 066513-2103

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



Résumé

L'Éthiopie est l'un des plus pauvres parmi les pays les moins avancés, à faible revenu et à déficit vivrier. Son produit intérieur brut (PIB) par habitant est tombé de 154 dollars E.U. en 1983 à 98 dollars E.U. en 2000. L'Éthiopie se classe actuellement au 158ème rang des 162 pays de l'indicateur du développement humain du PNUD et au 141ème rang des 143 pays de l'indicateur sexospécifique du développement humain.

L'économie du pays est basée sur l'agriculture, qui représente 52 pour cent du PIB; 83 pour cent de la population sont constitués de ruraux pratiquant l'agriculture de subsistance. La croissance démographique dépasse la croissance agricole qui souffre des effets de catastrophes naturelles répétitives et d'une base de ressources naturelles en diminution. Les possibilités de génération de revenus sont limitées. En conséquence, 49 pour cent de la population vit dans l'insécurité alimentaire chronique et souffre de malnutrition parce qu'elle ne peut produire suffisamment, ni acheter de quoi subvenir à ses besoins minimum. Entre 1990 et 2001, une moyenne de 5,6 millions de gens victimes de pénuries alimentaires aiguës causées par des catastrophes naturelles ou dues à l'homme ont reçu des secours alimentaires du gouvernement, de donateurs internationaux et d'ONG.

Phénomène aggravant l'insécurité alimentaire, 3 millions de personnes sont atteints du VIH/SIDA, chiffre dépassé par deux pays seulement de l'Afrique subsaharienne. La prévalence du VIH/SIDA chez les adultes atteint en moyenne 15 pour cent dans les régions urbaines. La capacité de faire face à l'insécurité alimentaire est encore compromise par les faibles taux de scolarisation. Seulement 57 pour cent des enfants et 47 pour cent des filles d'âge scolaire sont inscrits dans les écoles primaires.

La stratégie de l'actuel programme de pays du PAM consiste à appuyer les stratégies de lutte contre la pauvreté du gouvernement en ciblant les groupes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire, en particulier les femmes et les enfants. L'aide alimentaire, complétée par des activités de secours chaque fois que surgissent des besoins auxquels il faut répondre de toute urgence, promouvra les initiatives communautaires atténuant les effets des catastrophes, créant des avoirs productifs et donnant aux gens les moyens d'accéder à des moyens de subsistance plus durables.

Le programme sera amélioré dans trois domaines:

- Le PAM utilisera les vingt années d'expérience de la préservation de l'environnement qu'il a acquises en Éthiopie pour créer des avoirs productifs au niveau des communautés et des ménages afin de préparer le passage à des moyens de subsistance plus durables.
- Des liens seront établis entre l'alimentation scolaire et les activités de conservation orientées vers la production qui font appel à des méthodes de planification axées sur la participation et pilotées par la communauté. Une convergence s'établira progressivement entre les secteurs opérationnels.
- Les efforts du PAM en milieu urbain porteront essentiellement sur les femmes, les enfants et d'autres groupes vulnérables au VIH/SIDA et engloberont les corridors péri-urbains.

Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le PAM centre ses activités de développement sur cinq objectifs, dont quatre seront couverts dans le présent

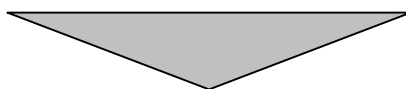


schéma de stratégie de pays (SSP):

- permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux, ainsi que leurs besoins sanitaires connexes.
- permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation.
- donner aux familles pauvres la possibilité d'acquérir des actifs et de les conserver.
- permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.

Le présent SSP constituera la base de la préparation d'un programme de pays de quatre ans couvrant la période 2003 à 2006 qui coïncidera avec les cycles des programmes d'autres organisations des Nations Unies en Éthiopie. Il a été établi en concertation avec les institutions gouvernementales, les organismes des Nations Unies, les ONG et les donateurs. Des possibilités d'amélioration des partenariats et des activités de programmation conjointes ont été aménagées.

Projet de décision



Le Conseil approuve le schéma de stratégie de pays pour l'Éthiopie (WFP/EB.2/2002/4) et autorise le Secrétariat à procéder à la formulation d'un programme de pays qui devrait tenir compte des observations du Conseil.



LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LES PAUVRES QUI ONT FAIM

L'insécurité alimentaire à l'échelon national et des ménages

Contexte économique et social

1. En 1992, Le Gouvernement éthiopien a engagé de vastes réformes structurelles de la gestion économique, de l'administration politique et de la gouvernance qui ont suscité de grands espoirs de changement et ouvert des perspectives de développement. Entre 1992/1993 et 1997/1998, le PIB a augmenté en moyenne de 5,5 pour cent par suite de la libéralisation économique et de la promotion d'un système de marché. Cependant, l'impact a été limité par une croissance démographique de 2,6 pour cent. La population atteignait 64 millions d'habitants en 2001. Le PIB en fait est tombé de 154 dollars É.U. en 1983 (Banque asiatique de développement [BASD]) à 98 dollars É.U. en 2000 (Banque mondiale). La guerre frontalière avec l'Érythrée qui s'est déroulée de mai 1998 à juin 2000 a entraîné un recul économique. En même temps que le conflit faisait rage dans le Nord, un autre désastre frappait le pays. La sécheresse a commencé à sévir dans certaines régions dès la mi-98 et s'est fortement aggravée en 1999. Au pire moment en 2000, plus de 10 millions de personnes avaient besoin d'une aide alimentaire, ce qui donnait la mesure du caractère exceptionnel de la catastrophe, tant par ses dimensions que par sa gravité. L'Éthiopie reste l'un des plus pauvres des pays les moins avancés (PMA) et des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) du monde.
2. La période qui s'est écoulée depuis la réorganisation gouvernementale de 1992 est caractéristique du schéma de la vulnérabilité de l'Éthiopie: périodes de développement encourageant alternant avec des reculs dévastateurs causés par des catastrophes naturelles et dues à l'homme. La vulnérabilité vient d'abord de ce que l'économie est fortement tributaire de l'agriculture de subsistance dans un environnement exposé à des catastrophes naturelles, y compris à des sécheresses récurrentes. L'absence d'autres moyens de subsistance laisse les Éthiopiens particulièrement vulnérables à des variations climatiques même légères. Les dimensions que revêt la pauvreté font que le ménage rural moyen ne dispose guère d'avoirs ni d'économies lui permettant d'amortir le choc. L'insécurité alimentaire est tout particulièrement le lot des agriculteurs des plateaux qui vivent dans un environnement dégradé, notamment de ceux qui n'ont ni terres ni bœufs, des éleveurs faisant un peu de culture et des éleveurs pauvres, des personnes déplacées et des ménages dirigés par une femme. Dans les zones urbaines, les plus vulnérables sont les ménages dirigés par une femme et les groupes infectés par le VIH/SIDA. L'Éthiopie accueille actuellement plus de 160 000 réfugiés de l'Érythrée, du Soudan et de la Somalie; en 1995, leur nombre dépassait 300 000.
3. La vulnérabilité commence à la naissance: les enfants éthiopiens naissent pris au piège de la faim. L'insécurité alimentaire et la faim accroissent le risque que courent les mères. La mortalité maternelle est estimée à 871 pour 100 000 enfants nés vivants¹. 12,4 pour cent des enfants nés vivants souffrent d'insuffisance pondérale. La mortalité infantile est de 110 pour 1 000 naissances d'enfants vivants. Les enfants qui ont faim sont plus exposés aux maladies et à la mort: le taux de mortalité des moins de 5 ans est de 173 pour 1 000 naissances d'enfants vivants; 52 pour cent des moins de 5 ans présentent un retard de

¹ Toutes les statistiques sont tirées de l'Enquête sanitaire démographique, 2000, et du Rapport mondial sur le développement humain, 2001.



croissance et 47 pour cent une insuffisance pondérale². En moyenne, 10 pour cent des enfants présentent des signes d'émaciation, mais les variations saisonnières et les différences d'une région à l'autre sont importantes, l'incidence pouvant atteindre par endroits 18 pour cent. Tous ces chiffres sont supérieurs à la moyenne pour l'Afrique subsaharienne. L'Éthiopie figure au 158^{ème} rang sur 162 pays de l'indicateur du développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et au 141^{ème} rang sur 143 pays figurant dans l'indicateur sexospécifique du développement humain.

4. Le VIH/SIDA pose un problème de plus en plus sérieux en Éthiopie. On estime à 3 millions le nombre de personnes contaminées, ce qui place le pays au troisième rang des pays d'Afrique infectés. Le phénomène est essentiellement urbain: le taux urbain moyen est de 15 pour cent, alors que la prévalence rurale est de l'ordre de 5 pour cent. Les études montrent que les adultes non mariés, vivant en ville et qui travaillent, sont spécialement à risque (Abebe, 2001). Quatre-vingt-dix pour cent des enfants séropositifs ont été contaminés par leur mère. Le SIDA est l'une des principales causes de mortalité des adultes et il est responsable de l'augmentation du nombre des enfants des rues et des orphelins (Kebede, 2000). On constate une forte corrélation entre le VIH et la pauvreté et entre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. Le VIH/SIDA touche donc tout particulièrement les ménages victimes de l'insécurité alimentaire, notamment les femmes pauvres qui sont contraintes à la prostitution pour gagner de quoi vivre. Sauf intervention efficace, le cycle du VIH et de la pauvreté affectera donc un nombre croissant de familles et créera de nouveaux ménages vivant dans l'insécurité alimentaire.
5. Le potentiel humain est encore compromis par le faible investissement dans l'éducation. Les enfants appartenant à des ménages en proie à l'insécurité alimentaire ont tendance à moins fréquenter l'école, parce qu'ils doivent travailler à la maison. Sur six enfants en âge de fréquenter l'école primaire, un seul est scolarisé; 28 pour cent des enfants inscrits en classe 1 abandonnent avant la fin de la première année (Ministère de l'éducation, 2001). Malgré les améliorations des cinq dernières années et une nette augmentation du taux de scolarisation des filles, l'écart entre filles et garçons continue de se creuser. Le taux brut de scolarisation dans les écoles primaires rurales est de 47 pour cent pour les filles contre 67 pour cent pour les garçons, mais on relève d'importantes variations d'une région à l'autre. Dans certaines régions, les taux peuvent tomber à 7 pour cent pour les filles et à 10 pour cent pour les garçons. La majorité des enfants sont scolarisés tardivement: l'âge moyen d'entrée en classe 1 est de 11 ans (Banque mondiale), aussi les filles qui abandonnent l'école dès qu'elles atteignent l'âge de la puberté n'ont que quelques années de scolarité. Avec si peu d'éducation, ces jeunes femmes sont moins à même de trouver des sources de revenus de substitution et de s'occuper correctement de leurs enfants.

Disponibilité et production alimentaires

6. L'agriculture est le secteur le plus important de l'économie éthiopienne. Elle assure la subsistance de la majorité de la population qui est rurale à 83 pour cent. Au cours des années 90, la culture intensive pratiquée dans des régions à fort potentiel a permis d'améliorer la production céréalière. Mais la croissance démographique a gommé ces résultats et la production céréalière par habitant a diminué de 1,15 pour cent depuis 1970.

² Le retard de croissance, ou taille insuffisante pour l'âge, indique un ou des épisodes durables de sous-alimentation. C'est un état chronique qui menace moins la vie dans l'immédiat que l'émaciation, mais qui comporte des implications graves pour la croissance à plus long terme.



Entre 1993 et 1999, le déficit alimentaire structurel a été de l'ordre de 585 000 tonnes de céréales, compte tenu d'importations moyennes et de l'aide alimentaire (FAO, 1999).

7. L'agriculture de subsistance, sur laquelle repose toute l'économie, reste exposée aux crises. Bien que les sols volcaniques de l'Éthiopie soient naturellement riches et capables d'excellents rendements, ils sont extrêmement fragiles. La dégradation de l'environnement est exacerbée par la pauvreté. Les agriculteurs ne peuvent se permettre d'appliquer de saines pratiques de gestion des ressources naturelles et sont contraints de cultiver de manière continue des parcelles de plus en plus petites de terre de moins en moins productive. Soixante pour cent des ménages ruraux ont accès à moins d'1 ha.³ Avec une croissance démographique de 2,6 pour cent par an, et une subdivision des droits à l'utilisation de la terre au sein des familles, cette surface pourtant marginale ne peut que diminuer.
8. L'éventail des mesures prises doit être à la dimension du caractère tentaculaire de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la dégradation de la terre et couvrir la recherche de moyens de subsistance de remplacement pouvant alléger la pression démographique exercée sur la terre en milieu rural. Dans l'immédiat, la production agricole restera néanmoins le principal moyen de subsistance de la plupart des communautés rurales et des interventions seront nécessaires pour réduire les pratiques culturales qui endommagent la terre et ne sont pas durables.

Accès à la nourriture

9. Les problèmes d'accès à la nourriture en Éthiopie sont aussi importants que la disponibilité étant donné les obstacles à la production décrits ci-dessus. Exception faite des agriculteurs autosuffisants, la sécurité alimentaire des ménages dépend dans une large mesure des achats de denrées. Les enquêtes sur les dépenses des ménages montrent que 49 pour cent des ménages gagnent moins de 1 dollar par jour (Gouvernement éthiopien, Organisme central de statistiques [CSA], 1996). Ces ménages pauvres, dont 25 pour cent sont dirigés par une femme, dépensent 62 pour cent de leurs revenus en nourriture. Leur aptitude à se procurer suffisamment de produits alimentaires dépend des revenus du ménage, de l'accessibilité des marchés, de la disponibilité de denrées alimentaires et de leur prix.
10. La faiblesse du pouvoir d'achat est une sérieuse contrainte, parce que les possibilités de gains extra-agricoles sont peu nombreuses. Les marchés ne fonctionnent pas bien et d'importantes disparités de prix sont fréquentes d'une localité à l'autre. Des zones souffrant de sérieux déficits de légumineuses et de céréales sont contiguës à des zones enregistrant de forts excédents, comme le montre la carte de l'Annexe I. Le commerce des céréales est gêné par la mauvaise intégration du marché intérieur et du marché international. L'accès matériel et économique des familles pauvres à la nourriture souffre encore de la mauvaise intégration des marchés céréaliers au niveau local, national, régional et mondial. Les études ont montré que plus de 75 pour cent des fermes sont à plus d'une demi-journée de marche d'une route praticable en tous temps, ce qui limite l'accès aux marchés.
11. Un schéma typique se dégage. Les ménages pauvres ne produisent pas suffisamment de nourriture pour faire face à leurs besoins annuels. Ils produisent en moyenne de quoi pourvoir à leurs besoins pendant cinq à six mois, ce qui implique qu'ils vivent dans

³ On estime que la superficie minimale nécessaire dans les régions à faible potentiel est de 2,5 hectares. La production agricole dans les parcelles moyennes du pays est insuffisante pour nourrir une famille de cinq personnes, même si la production est multipliée par trois du fait des améliorations technologiques (Middlebrook, 2000).



l'insécurité alimentaire pendant 40 pour cent à 50 pour cent du temps (*Save the Children Fund, United Kingdom (SC-UK)*, 2000). Après une mauvaise récolte en novembre et décembre, les ménages pauvres sont contraints de vendre ou de restituer jusqu'à 50 pour cent de leur production en janvier pour payer les dettes encourues pour l'achat d'intrants agricoles ou en tant qu'associé. Les prix des céréales atteignent leur niveau le plus bas en janvier et le plus haut en avril. Lorsque les stocks s'épuisent, les familles pauvres ne peuvent plus faire face à leurs besoins minimum. En période de grave pénurie et en l'absence d'aide, elles sont contraintes de dépouiller les ressources environnementales communes autour de la ferme et de vendre les avoirs, de mendier, d'emprunter, ou de partir si elles sont déjà dépourvues de tout. Les tendances nutritionnelles reflètent également le caractère saisonnier de la disponibilité de vivres. À Wolayita dans la Région des peuples de la Nation du Sud par exemple, les données de 1996 à 2001 montrent que le poids moyen pour la taille des enfants de moins de 5 ans tombe régulièrement à 91 pour cent de la norme en avril pour atteindre 94 pour cent avec la récolte d'octobre (SC-UK, 2001).

Utilisation

12. Dans les conditions actuelles de disponibilité et d'accessibilité, les Éthiopiens consomment en moyenne 1 858 kilocalories par jour, ce qui représente 88 pour cent des besoins minimum (CSA 1997). Toutefois, le fait de ne pas manger assez n'est qu'un aspect du problème. La plupart des gens vivant dans l'insécurité alimentaire pâtissent d'une mauvaise utilisation des vivres aussi bien que d'une consommation insuffisante.
13. En Éthiopie, les mères tendent à négliger leurs besoins, alors qu'elles ont la haute main sur les vivres du ménage. Les hommes sont nourris avant de partir aux champs; les femmes mangent généralement plus tard (Kerkdijk, 1999). Les études montrent que les besoins énergétiques accrus pendant la grossesse et l'allaitement ne sont pas compensés par un apport alimentaire augmenté; 30,1 pour cent de la population souffre de malnutrition chronique qui touche même les femmes qui ne sont pas enceintes (Enquête démographique et sanitaire (DHS) 2000). Les Éthiopiens présentent des carences en micronutriments qui pourraient être prévenues, la principale étant la carence en iode. Les enquêtes montrent la présence de goitre chez 31 pour cent des écoliers. L'absorption des aliments est étroitement liée à la salubrité de l'eau et à de bonnes conditions d'hygiène. L'enquête sur le suivi des conditions de vie (1998) a montré que dans 86 pour cent des ménages ruraux l'eau de boisson, qui vient de rivières, de lacs ou de sources non protégées, est impropre à la consommation humaine et que 92 pour cent des ménages ruraux n'ont pas de latrines. La diarrhée est la principale cause de consultations pour les enfants (Ministère de la santé, 2000).

Sécurité alimentaire et catastrophes récurrentes

14. L'Éthiopie est bien connue pour ses sécheresses et autres catastrophes naturelles — inondations, grêle, infestation par les parasites et les mauvaises herbes. La sécheresse détruit les bonnes récoltes, le bétail et les ressources communes telles que les pâturages et les arbres. Étant donné la dégradation de la base de ressources naturelles, des pluies même d'intensité variable ont un effet dévastateur. Les épisodes de sécheresse, qui sont courants, ont tôt fait d'affamer les familles dont la sécurité alimentaire est marginale. Même les bonnes années, 3 à 4 millions de gens ont besoin d'une aide alimentaire extérieure. En cas de crise et d'insécurité alimentaire aiguë, comme cela s'est produit en 2000, ce nombre peut rapidement s'inscrire dans une fourchette de 7 à 10 millions.



La population cible

15. Les populations les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire en Éthiopie sont définies par leurs moyens de subsistance, leur base de ressources naturelles, la fréquence et la gravité des crises qui affectent leur capacité de cultiver ou d'acheter des aliments, et les moyens disponibles pour surmonter ces crises au plan humain et en termes d'avoirs productifs. Ces populations sont aussi définies par leurs coordonnées géographiques. La carte de l'Indice de vulnérabilité chronique (IVC) présentée à l'Annexe II montre les régions les plus exposées à l'insécurité alimentaire. Les populations de ces régions particulièrement vulnérables appartiennent à trois groupes: agriculteurs de plateau pratiquant l'agriculture de subsistance; éleveurs et éleveurs-cultivateurs des basses terres et citoyens pauvres. Le troisième groupe est vulnérable au VIH/SIDA. Dans ces groupes, la majorité des personnes les plus vulnérables sont les femmes et les enfants, en particulier dans les ménages dirigés par une femme. Le PAM cible en règle générale les communautés vivant chroniquement dans l'insécurité alimentaire qui sont les premières à souffrir en cas de crise aiguë. Les nombres sont indiqués ci-dessous.
16. **Agriculteurs de subsistance dans les plateaux d'Éthiopie.** Il y a 10,2 millions de personnes qui vivent dans les *woredas* les plus vulnérables de l'Amhara (par exemple Wollo), du Tigré et de l'Oromiya (par exemple Haraghe) et du SNNPR (par exemple Wolayita) et qui sont exposées à l'insécurité alimentaire. Du fait de la série de catastrophes climatiques qu'ont connues ces régions, environ 3,2 millions de personnes sont chaque année exposées à une insécurité alimentaire aiguë, ce qui représente environ 14 pour cent de la population. La vulnérabilité dans ces communautés résulte de:
- la dépendance à l'égard de pluies extrêmement variables, y compris des courtes pluies ;
 - une forte densité démographique, responsable de la parcellisation de la terre;
 - des pratiques agricoles non durables, y compris le développement de cultures sur des pentes raides, ce qui cause une dégradation intense de la terre;
 - des troupeaux limités du fait du surpâturage; et
 - le manque de main-d'œuvre masculine adulte pour les travaux agricoles et de possibilités de travail extra-agricole, ce qui rend particulièrement vulnérables les ménages dirigés par une femme.
17. Ces facteurs concourent à des déficits chroniques de la production vivrière et à la vente ultérieure des moyens de production. Il en est résulté au cours de la dernière décennie un dénuement dont on commence seulement à prendre la mesure.
18. **Éleveurs et éleveurs-agriculteurs dans les basses terres.** On compte environ 4,3 millions d'éleveurs et d'éleveurs-agriculteurs exposés à l'insécurité alimentaire dans les régions de l'Oromiya (Haraghe oriental et occidental, Bale and Borena), de l'Afar, de Somali et de Gambella. Tous les ans, environ 935 000 d'entre eux, soit 21 pour cent, sont exposés à une insécurité alimentaire critique. Ces communautés cultivent des sols pauvres et sont victimes d'une pluviométrie très irrégulière, ce qui cause des déficits chroniques de la production vivrière. Elles sont marginalisées par la médiocrité de l'infrastructure routière et l'absence de marchés céréaliers, ce qui les rend très vulnérables aux fluctuations des prix locaux des aliments de base dont elles dépendent. Les obstacles au commerce de part et d'autre des frontières exacerbent la vulnérabilité de ceux qui tirent leurs revenus de cette activité. Il n'y a ni dispensaire, ni école qui pourraient mettre les gens mieux en mesure de faire face aux difficultés. Le taux de croissance démographique est encore plus élevé que dans les populations des plateaux pratiquant l'agriculture de subsistance, ce qui augmente la pression exercée sur une base de ressources naturelles en voie d'amenuisement.



Malheureusement, en raison de la compétition croissante pour les ressources, les conflits deviennent une autre dimension de l'insécurité alimentaire dans ces régions.

19. **L'insécurité alimentaire dans les villes est exacerbée par la prévalence croissante du VIH/SIDA.** Sur les 10 millions de personnes qui vivent en zone urbaine, 3,2 millions peuvent être confrontées à l'insécurité alimentaire; 41 pour cent des enfants présentent un retard de croissance, soit un taux très proche de celui des régions rurales. La pauvreté urbaine est très répandue —32 pour cent des gens sont pauvres— et touche 53 pour cent des ménages dirigés par une femme. Le VIH/SIDA est pour le moment un phénomène essentiellement urbain avec une prévalence de 15 pour cent contre 5 pour cent dans les régions rurales. On estime que sur les 3 millions de personnes infectées par le VIH/SIDA, 1,5 million vivent en zone urbaine. Les études signalent une augmentation des orphelins et des enfants des rues en liaison avec le VIH/SIDA (Kebede, 2000).

PRIORITÉS ET POLITIQUES GOUVERNEMENTALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Politiques et programmes

20. Les plans de développement nationaux établis par le Gouvernement éthiopien accordent la priorité numéro un à la lutte contre la pauvreté. L'insécurité alimentaire donne la mesure de la pauvreté en Éthiopie. L'ampleur du problème est révélée par le fait que plus de la moitié de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté fixé à moins de 1 dollar par jour (Banque mondiale). Les mesures de lutte contre l'insécurité alimentaire sont énoncées dans trois documents élaborés depuis la restructuration du gouvernement de 1992:
- une politique nationale de prévention et de gestion des opérations en cas de catastrophe;
 - une stratégie nationale de la sécurité alimentaire; et
 - un rapport sur la stratégie de lutte contre la pauvreté en préparation, faisant largement appel à la participation nationale.
21. La politique nationale de prévention et de gestion des opérations en cas de catastrophes a été rédigée en 1993 dans le but de mieux intégrer les plans de secours et de développement du gouvernement. Elle couvre les stratégies de prévention des catastrophes comme les plans de création d'emplois ou les activités vivres-contre-travail, les systèmes d'alerte rapide, une réserve pour la sécurité alimentaire en cas d'urgence, un fonds national pour la prévention des catastrophes et la planification préalable, des moyens logistiques et des mécanismes de réaction en cas d'urgence.
22. La Stratégie nationale de sécurité alimentaire, définie en 1996 et en cours de révision, a trois grands axes:
- croissance économique et emploi s'appuyant sur des politiques macro-économiques visant à créer des conditions favorisant le développement à long terme afin de soulager la pauvreté;
 - droit/accès et programmes d'aide alimentaire ciblés; et
 - amélioration des moyens utilisables en cas d'urgence, y compris des dispositifs de suivi, de surveillance et d'alerte rapide et renforcement des moyens de distribution des secours.



23. Avec l'appui de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), le Gouvernement éthiopien a établi un rapport intérimaire sur la stratégie de lutte contre la pauvreté qui doit amorcer le dialogue en préparation à une stratégie complète de lutte contre la pauvreté. Des consultations ont eu lieu au cours du dernier trimestre de 2001. Cette stratégie devrait définir la manière dont le gouvernement abordera les nombreuses dimensions que revêt la pauvreté en Éthiopie et aménagera l'industrialisation entraînée par le développement agricole, concentrant les investissements sur l'amélioration de la productivité selon le modèle mondial 2000⁴.

Politiques d'aide alimentaire

24. L'Éthiopie n'a pas de politique explicite d'aide alimentaire, mais la Politique nationale de prévention et de gestion des opérations en cas de catastrophe fait référence à la gestion de l'aide alimentaire. Quand ce document a été établi, on a vanté sa clairvoyance. Il reconnaissait les liens cruciaux entre les secours, la remise en état et le développement et stipulait que 80 pour cent des secours devraient être distribués par des systèmes créant des emplois pour faire en sorte que l'aide alimentaire concoure au développement. Mais à l'époque, et par la suite, le Gouvernement éthiopien n'a pas fait de distinction entre insécurité alimentaire chronique et aiguë pour estimer les besoins au cours du processus annuel de demande d'aide alimentaire.

Flux d'aide alimentaire

25. Depuis la famine de 1983–1984, l'Éthiopie a reçu une aide alimentaire annuelle allant de 350 000 tonnes à 1,4 million de tonnes par an. Cela donne une moyenne annuelle de 700 000 tonnes, ce qui place l'Éthiopie au second rang des pays bénéficiaires d'une aide alimentaire juste après l'Égypte (FAO/PAM, 2000). L'aide alimentaire représente chaque année entre 5 et 15 pour cent des approvisionnements de céréales du pays.
26. L'Annexe IV indique les caractéristiques de l'aide du PAM à l'Éthiopie depuis 1965. Depuis lors, l'aide du PAM a dépassé 1,5 milliard de dollars. Dans la seule année 1999, le PAM a fourni une aide de 88,9 millions de dollars, représentant 14 pour cent de l'aide au développement outre-mer de cette année. Depuis 1965, 23 pour cent de ses contributions ont revêtu la forme de projets de développement. Les 77 pour cent restants ont été consacrés à des opérations d'urgence (57 pour cent) et à des interventions prolongées de secours et de redressement (20 pour cent).

ÉVALUATION DES RÉSULTATS OBTENUS À CE JOUR PAR LE PAM

27. L'actuel programme de pays du PAM cherche à améliorer la sécurité alimentaire des populations très vulnérables dans les régions où l'insécurité alimentaire est chronique. Du milieu de l'année 1998 au milieu de l'année 2001, les activités de développement du PAM ont directement aidé quelque 1,7 million de bénéficiaires qui ont reçu environ 167 000 tonnes de vivres d'une valeur d'environ 69,8 millions de dollars. Les taux de participation des femmes augmentent, puisqu'elles représentent 43 pour cent des bénéficiaires.

⁴ L'initiative mondiale 2000, dont l'Éthiopie fait partie, promeut des intrants et des technologies, l'élargissement des services de vulgarisation et le développement de l'infrastructure en vue d'accroître la production intérieure de produits alimentaires.



Résumé des résultats du programme

28. Soixante douze pour cent des ressources du PAM destinées au développement sont investis dans la création d'avoires communautaires et visent à mettre fin à des siècles de dégradation de la terre dans le cadre de l'activité collective de remise en état des terres rurales. L'activité intéresse théoriquement 1,4 million de bénéficiaires répartis entre 750 communautés qui travaillent à récupérer des terres, à régénérer les sources d'eau et à favoriser la croissance végétale sur les flancs des collines abruptes. La transformation de ressources naturelles en avoires productifs bénéficiant directement aux ménages fait l'objet d'une attention croissante. Quinze pour cent des ressources du PAM affectées au développement appuient les efforts du gouvernement pour étendre l'éducation primaire aux régions victimes de l'insécurité alimentaire en organisant l'alimentation scolaire dans plus de 600 écoles à l'intention de 260 000 enfants. Environ 13 pour cent des ressources du PAM affectés au développement vont aux citoyens pauvres d'Addis Abeba. On compte actuellement 39 000 bénéficiaires. Les activités au service de groupes vulnérables au VIH/SIDA occupent maintenant une place importante dans les programmes des ONG appuyés par le PAM.

Efficacité du ciblage

29. L'évaluation à mi-parcours du programme de pays montre que "les deux activités rurales ont été bien ciblées sur les régions géographiques les plus pauvres, les plus exposées à l'insécurité alimentaire". Elle note cependant qu'il serait possible de mieux centrer les activités et de tirer meilleur parti des synergies. L'efficacité du ciblage dans les régions urbaines doit encore être examinée.

30. En 1999, la Commission de prévention et de gestion des opérations en cas de catastrophe (DPPC) a conduit avec le PAM un exercice en vue de définir l'insécurité alimentaire chronique relative au moyen d'une méthode utilisant des indicateurs. L'Annexe III décrit comment est établi l'ICV qui permet d'évaluer l'efficacité du ciblage du PAM. D'après cet indice, 73 pour cent des sites actuellement couverts par l'activité collective de régénération des terres rurales et 64 pour cent des sites d'alimentation scolaire sont situés dans des régions particulièrement exposées à l'insécurité alimentaire chronique. Étant donné que l'indice a été établi pour le ciblage au niveau des *woreda*, niveau administratif présentant le meilleur rapport coût-efficacité (Sharpe, 1997), tout écart entre l'indice et le choix du site est dû à une insécurité alimentaire dans des zones d'une échelle inférieure à celle des *woreda* ou à des objectifs de remplacement comme la promotion de la scolarisation des filles.

Utilisation appropriée de l'aide alimentaire

31. Les produits alimentaires sont acheminés vers les régions du pays où ils manquent pendant une bonne partie de l'année et où les ménages avec lesquels travaille le PAM sont trop pauvres pour les acheter. Le programme de création d'actifs permet aux ménages les plus démunis, qui sont choisis par les communautés elles-mêmes, de recevoir 270 kg de blé contre trois mois de travail, ce qui pourvoit à 30 pour cent des besoins alimentaires annuels. La formule donne un répit à ces ménages pris au piège de la faim et leur permet d'investir dans des activités de remise en état des abords immédiats des maisons et des communautés. Un tiers des élèves des écoles primaires font plus de 5 km à pied pour se rendre à l'école. Le repas nutritif qui leur est fourni améliore leur capacité de concentration et d'apprentissage et les incite à suivre les cours et à ne pas abandonner l'école.



Impact de l'aide alimentaire

32. Un objectif important des programmes de développement du PAM est d'atténuer les effets des catastrophes naturelles et dues à l'homme. L'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) se propose quant à elle d'améliorer le ciblage des interventions en renforçant la convergence des activités du PAM et de ses partenaires pour augmenter l'impact. Le succès est démontré par la diminution de la demande de secours dans les régions où des activités de développement sont à l'oeuvre. L'analyse d'un bureau de pays a montré que là où le PAM appuie des activités de développement, les besoins en aide d'urgence entre 1994 et 2001 ont été inférieurs de 34 pour cent à ce qu'ils étaient dans les régions dépourvues d'activités de développement.
33. L'évaluation pilote de l'activité de régénération collective des terres rurales de 1998 a montré l'impact de l'activité de deux perspectives différentes. Quarante-deux pour cent des participants pensaient que l'érosion du sol avait diminué, 83 pour cent que l'épaisseur du sol avait augmenté, et 72 pour cent que le nombre des arbres s'était accru du fait des activités. En ce qui concerne la durabilité, 65 pour cent des agriculteurs ont affirmé qu'ils continueraient de planter des arbres, même sans aide alimentaire. L'échantillonnage du sol a confirmé les impressions des agriculteurs et montré d'importantes améliorations qualitatives au plan de l'épaisseur, de l'humidité et des nutriments par rapport aux sites témoins laissés en l'état. Les indicateurs mesurables montraient en moyenne une amélioration de 22 pour cent.
34. Effectuée par un bureau de pays, l'évaluation des résultats obtenus au niveau des écoles a montré que l'activité d'alimentation scolaire menée en 2000 avait un impact important sur la scolarisation. Les inscriptions avaient augmenté de 100 pour cent dans la totalité des écoles aidées et de 69 pour cent seulement dans les autres. Le taux d'abandon avait diminué de 73 pour cent dans les écoles aidées, contre 39 pour cent dans les autres. Les tendances étaient plus nettes encore dans le cas des filles.
35. L'évaluation à mi-parcours a conclu qu'il fallait renforcer les systèmes de suivi et de contrôle. Le programme de création d'actifs notamment doit examiner les changements comportementaux introduits par les activités. Pour les trois activités, des rapports doivent être exigés avec plus de rigueur, notamment en ce qui concerne les rapports sur les activités d'alimentation scolaire établis par l'administration locale.

Partenariats et coordination

36. D'après l'évaluation à mi-parcours, tout indique que le partenariat est réel au niveau de l'analyse, de la planification, de l'exécution, du suivi et de l'évaluation tout au long du programme. Les activités sont exécutées en étroite collaboration avec les associations d'agriculteurs, les groupes communautaires impliqués dans l'alimentation scolaire et les ONG des régions rurales et d'Addis Abéba. Il faut trouver d'autres partenaires pouvant fournir une gamme de produits non alimentaires essentiels pour améliorer l'impact des ressources alimentaires du PAM.
37. Il est de l'intérêt des bénéficiaires des activités que soient identifiés des partenaires pouvant aider à assurer un suivi. Les activités d'amélioration de la production ou des revenus profiteront de la création d'actifs pour renforcer la sécurité alimentaire et la sûreté des moyens de subsistance des ménages participants. Les écoles peuvent être au centre des initiatives prises par les communautés seules ou avec des partenaires pour renforcer l'infrastructure et les services sociaux en vue d'améliorer les revenus, la santé et la productivité. Dans les activités urbaines, les contributions apportées par les partenaires pour compléter les vivres du PAM joueront un rôle décisif.



Respect des engagements en faveur des femmes

38. La politique du gouvernement promeut explicitement les activités de développement visant à encourager la participation des femmes et à améliorer leur statut. Le PAM a insisté pour que le ciblage tienne compte de la parité hommes-femmes. On estime que 44 pour cent des bénéficiaires directs de l'activité de régénération des sols sont des femmes. Dans cette activité, les femmes ont davantage de chances de participer et sont plus souvent représentées aux comités prenant les décisions si l'on adopte l'approche de planification faisant appel à la participation des populations locales. Mais ces initiatives doivent être davantage encouragées. Les écoles aidées par le PAM sont choisies en partie sur la base des taux de scolarisation des filles afin de renforcer leurs effectifs. On a constaté en effet que la scolarisation des filles avait d'excellents effets sur la génération de revenus, la santé et la nutrition. Environ 46 pour cent des bénéficiaires de l'activité d'alimentation scolaire sont des filles. Les filles et les femmes représentent près de 70 pour cent des bénéficiaires de l'activité en milieu urbain.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

39. La mission du PAM en Éthiopie consiste à appuyer les stratégies du gouvernement de lutte contre la pauvreté en centrant l'effort sur les groupes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire. Avec l'appui des partenaires, l'aide alimentaire promouvra des initiatives déterminées par la communauté et visant à :

- aider les femmes et les enfants et ceux qui sont vulnérables au VIH/SIDA;
- atténuer les effets des catastrophes;
- créer des actifs productifs; et
- renforcer le potentiel humain.

40. Ces initiatives, complétées par des activités de secours dans tous les cas d'urgence, visent à faciliter la transition vers des moyens de subsistance plus durables⁵.

41. La priorité numéro un du PAM en Éthiopie restera l'aide aux populations les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire, en particulier les femmes et les petites filles, compte tenu de leur situation géographique, de leur stratégie de subsistance et de leur situation socio-économique. Il s'agit des:

- agriculteurs des plateaux pratiquant l'agriculture de subsistance dans le Amhara (par exemple Wollo), le Tigré et l'Oromiya (par exemple Haraghe) et la Région des peuples de la Nation du Sud (par exemple Wolayita);
- éleveurs et éleveuses pratiquant l'agriculture des basses terres des régions de l'Oromiya (Haraghe oriental et occidental, Bale et Borena), Gambella, Afar et Somali; et
- pauvres, mères, enfants et autres groupes des zones urbaines et périurbaines qui sont vulnérables au VIH/SIDA.

⁵ Conformément à la politique du PAM favorisant le développement (décision 1999/EB.A/2), les ressources du PAM seront utilisées pour permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes (1) pour permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation (2), pour permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver (3) et pour permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables (5).



42. Ces groupes vulnérables sont maintenus dans l'insécurité alimentaire par des facteurs naturels et humains qui limitent leurs moyens de subsistance. Il s'agit notamment de la dégradation de la terre qui limite la production agricole dans les régions déshéritées, de l'absence d'emplois rémunérés fournissant des moyens de subsistance de remplacement et de la faiblesse du potentiel humain résultant d'un niveau d'éducation et de santé très bas. Les priorités du PAM restent donc la génération de revenus liée à la création d'actifs productifs et au renforcement du potentiel par l'éducation et l'amélioration de la santé. L'analyse du problème de la participation, la recherche et la mise en œuvre de solutions, le suivi et l'évaluation sont au premier rang de ces activités.
43. Les priorités sont compatibles avec le but du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en Éthiopie qui est de contribuer à réduire la pauvreté absolue. La sécurité alimentaire et le développement agricole durable, l'emploi productif, l'accès aux services sociaux de base et la lutte contre le VIH/SIDA représentent quatre des six secteurs thématiques de Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement que la stratégie visera directement.⁶

Complémentarité et approche du programme

44. L'accent sera mis sur la recherche de liens entre les activités de ciblage, la planification et les partenariats. Les efforts faits pour assurer le chevauchement géographique de ces activités iront dans le sens des objectifs plus larges de la sécurité alimentaire. D'autres possibilités complémentaires sont identifiées.
45. La stratégie privilégiera les complémentarités jouant au niveau des achats locaux de vivres. Ceux-ci ont une dimension macro et micro-économique. Les années de bonne production agricole, le PAM préconisera qu'une proportion plus importante de l'aide alimentaire soit achetée localement afin d'appuyer la production et la redistribution des produits entre secteurs excédentaires et déficitaires par le biais des marchés. Les mauvaises années, en cas de sérieux déficits, le PAM importera pour assurer une disponibilité suffisante. Au niveau micro-économique, il appuiera l'achat de petites quantités de produits dans les woredas, afin de stimuler les marchés à proximité du lieu d'intervention. Il essaiera de convaincre les partenaires de fournir de l'argent aux deux niveaux de la stratégie.
46. L'initiative urbaine appuie actuellement différentes activités à Addis Abéba. Les objectifs devront être définis plus clairement et les buts être davantage quantifiables. Les liens seront maintenus avec la plupart des ONG locales qui collaborent actuellement avec le PAM. Elles savent que l'activité urbaine sera recentrée sur les femmes et les enfants ainsi que sur d'autres groupes particulièrement vulnérables au VIH/SIDA.

⁶ Les deux autres secteurs thématiques —croissance économique soutenue et bonne gouvernance— sont indirectement liés au programme de pays. On part du principe que l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les secteurs ciblés favorisera la croissance économique, du fait qu'une augmentation des revenus engendrera des débouchés locaux pour écouler la production. À travers la participation communautaire, les activités du programme appuieront les efforts faits pour améliorer la gouvernance en augmentant la transparence exigée des fournisseurs de services gouvernementaux.



IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX DOMAINES D'INTERVENTION

Gestion améliorée des ressources de l'environnement afin de permettre le passage à des moyens de subsistance plus durables (MERET)

47. L'attention sera centrée sur les régions et les populations particulièrement vulnérables aux chocs climatiques: les plateaux densément peuplés et les basses terres pastorales et agropastorales. Étant donné le cycle de la pauvreté, la dégradation de l'environnement et les aléas de la production agricole, le PAM doit appuyer la création, la restauration et la préservation des moyens de production qui dégagent un revenu, réduisant ainsi l'insécurité alimentaire chronique et atténuant les catastrophes.
48. L'activité de régénération des sols a beaucoup évolué au cours des 20 dernières années. Initialement, on recourait à des solutions techniques imposées d'en haut et appliquées à de vastes bassins versants. Des modifications importantes sont intervenues au début des années 90, l'accent étant désormais mis sur la participation communautaire et sur une approche de la planification faisant appel à la participation locale. À l'heure actuelle, la priorité va à la production et à la productivité des ménages, orientation stratégique approuvée par le Ministère et les Bureaux de l'agriculture, qui reconnaissent que la lutte contre l'insécurité alimentaire chronique doit être plus systématiquement centrée sur la population. À cet égard, des mesures ont été prises pour promouvoir la participation des femmes aux décisions et des directives ont été arrêtées au niveau du ministère et des bureaux stipulant que les femmes doivent constituer 50 pour cent des comités de planification locaux.
49. L'activité aura essentiellement pour but de créer des actifs productifs au niveau des communautés et des ménages, d'aider les familles (en particulier les ménages dirigés par une femme) à échapper au piège de la faim en adoptant des moyens de subsistance plus durables. Il faudra élargir et adapter la planification en faisant appel à la population locale afin de couvrir un plus grand nombre d'activités de conservation axées sur la production qui visent essentiellement à fournir des revenus.
50. Comme il est essentiel que les ruraux puissent avoir une activité lucrative, on s'attachera en priorité à relier les exploitations agricoles aux marchés par des sentiers, des routes de desserte locale et des routes praticables pendant la bonne saison. Ces mesures faciliteront les achats locaux et concourront à la sécurité alimentaire.
51. Le débat sur l'aide alimentaire en Éthiopie pose la question des secours qui sont impuissants à régler les problèmes d'insécurité alimentaire chronique. Ils sauvent des vies mais ne promeuvent pas des moyens de subsistance durables. La longue expérience du PAM en matière de planification en concertation avec la population locale et de création d'actifs à l'intention de gens chroniquement exposés à l'insécurité alimentaire l'a bien préparé à organiser des conditions propices au développement dans les communautés victimes de catastrophe et à appuyer les activités menées dans le cadre de systèmes de génération d'emploi en renforçant le potentiel des contreparties locales; l'essai a déjà été fait avec succès en 2001.

Promotion de l'éducation par l'alimentation scolaire

52. En ce qui concerne le renforcement du potentiel humain par le biais de l'alimentation scolaire —seconde activité conçue pour améliorer la sécurité alimentaire— il faudra régler les problèmes de la scolarisation et du maintien à l'école des enfants ruraux, notamment des filles. La fourniture d'un repas scolaire compense les coûts que doit supporter une



famille pour envoyer les enfants à l'école et crée une incitation. On maintiendra l'appui à des incitations spéciales à l'intention des filles, comme le programme pilote de rations à emporter à la maison. Pour donner toute sa mesure au programme, on alignera peu à peu le groupe cible de l'alimentation scolaire sur le programme MERET. À mesure que les ménages amélioreront leurs moyens de subsistance grâce à une base d'actifs plus productifs, ils pourront mieux nourrir leurs enfants, ce qui ouvrira la voie à un désengagement progressif. Les deux programmes peuvent s'appuyer mutuellement en ce qui concerne la fourniture d'incitations commerciales et d'un cadre de planification communautaire. Les écoles sont l'une des rares institutions communautaires existant dans les régions rurales; le PAM s'emploiera donc à améliorer la participation des ménages aux activités scolaires.

53. La participation et le partenariat peuvent renforcer l'impact de l'alimentation scolaire sur la sécurité alimentaire de plusieurs manières. La direction de l'école peuvent promouvoir la participation communautaire en mettant en œuvre les enseignements tirés de la planification faisant appel à la participation des populations locales préconisée dans le programme MERET. On encouragera la représentation égale des femmes aux comités de planification scolaire. Les projets de distribution d'eau et d'assainissement scolaires, par exemple, ainsi que l'état nutritionnel et la santé seront améliorés par des activités complémentaires menées en partenariat avec d'autres organisations. Les programmes d'information, d'éducation et de communication promouvant la santé, la nutrition et la sensibilisation aux dangers du VIH/SIDA auront un impact plus grand du fait que davantage d'enfants fréquenteront les écoles aidées par le PAM, en même temps que la communauté en viendra à considérer les écoles comme des centres d'activités.

Appui des femmes et des enfants et des personnes vulnérables au VIH/SIDA

54. A l'heure actuelle, l'activité urbaine couvre seulement Addis Abéba. Elle traite une large gamme de problèmes urbains, les partenaires soumettant des idées sur la contribution que peut apporter l'aide alimentaire à leurs activités. Le PAM se propose de déplacer le centre de l'activité vers des secteurs à forte prévalence de VIH/SIDA, comme les corridors urbains et péri-urbains. Sous sa nouvelle forme, l'activité portera essentiellement sur les soins et l'aide aux femmes, aux enfants et aux autres groupes exposés au VIH/SIDA. L'accent sera mis sur la participation communautaire, comme dans d'autres programmes du PAM en Éthiopie.
55. Cette politique est importante pour plusieurs raisons. Dans sa conception actuelle, l'activité en milieu urbain est décentrée et saupoudre trop parcimonieusement les rares ressources humaines, financières et techniques. La nécessité de trouver des solutions au problème du VIH/SIDA est bien reconnue en Éthiopie, où les taux de prévalence sont alarmants, surtout dans les régions urbaines. Le rôle de l'aide alimentaire pour les soins et l'appui aux groupes qui sont vulnérables au VIH/SIDA est reconnu. Beaucoup des partenaires actuels de l'activité urbaine ont déjà un centre de lutte contre le VIH/SIDA. Avec le centrage sur le VIH/SIDA, on aura une meilleure idée des ressources complémentaires provenant d'autres donateurs engagés dans la bataille.

Partenariats importants et perspectives de la programmation conjointe

56. Le présent SSP est le fruit d'un travail concerté auquel ont participé différents partenaires (effectifs et possibles) de la programmation, des organisations locales et régionales et les organisations qui mettent en œuvre les activités du PAM.



57. Les partenaires du PAM au stade de la planification et de l'exécution ont essentiellement été des organismes gouvernementaux à différents niveaux. Le PAM est gêné par le faible niveau des ressources non alimentaires mises à sa disposition. Il prendra davantage d'initiative avec les donateurs et les ONG pour promouvoir une convergence des activités. Quatre types de partenariat sont envisagés.
- **Partenariats assurant la relève.** Les communautés ayant bénéficié de la création d'actifs se verront offrir la possibilité d'exploiter ces actifs d'autres manières. Le partenaire assurant la relève pourrait fournir des espèces, une assistance technique ou d'autres intrants non alimentaires créant ainsi de la valeur ajoutée. Les activités de suivi des ONG dans des secteurs où les activités ont donné de bons résultats, ou bien les projets d'investissement appuyés par la Banque mondiale dans des secteurs où une base d'actifs a été créée, illustrent bien ce concept.
 - **Synergies.** Les partenariats complémentaires intérieurs associés à des activités de création d'actifs dans les mêmes secteurs que l'alimentation scolaire permettront des interactions entre les deux activités.
 - **Synergies de partenariats extérieurs.** Il faudra trouver d'autres organismes pouvant apporter une contribution complémentaire, sous la forme d'assistance technique, d'activités de gestion ou d'argent. Les ONG, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la FAO, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), l'UNICEF et le PNUD ont des programmes qui peuvent être synergiques. Le Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG) dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, est convenu de revoir la collaboration et les complémentarités entre les activités des organisations; les activités du PAM bénéficieront de l'opération.
 - **Alliances stratégiques.** Elles seront surtout conclues avec des organisations travaillant dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'éducation et du VIH/SIDA.

Évaluation des effets et études d'impact

58. Le PAM s'attache surtout à suivre le déroulement des activités et les résultats. Les effets et l'impact de ses interventions n'ont pas été évalués de manière approfondie. La nouvelle stratégie aborde cet aspect important. Le PAM démontrera que ses interventions ont changé les attitudes des contreparties gouvernementales et des communautés participantes, en ce qui concerne par exemple la conservation axée sur la production et la participation des femmes aux décisions. Avec ses partenaires travaillant pour le développement, le PAM étudiera l'évolution de la sécurité alimentaire dans les zones de projet en évaluant les moyens de subsistance. Son travail portera surtout sur les outils améliorés, le renforcement du potentiel de mise en œuvre de ces instruments et l'institutionnalisation des études d'impact.
59. Le suivi et l'évaluation faisant appel à la participation sont déjà intégrés à la planification des activités dans les cas où le PAM appuie la création d'actifs. La collecte d'informations et de données de référence facilitera l'analyse des tendances et les études d'impact finales. Les études d'impact comme les études de cas seront faites systématiquement, ce qui permettra d'identifier les cas dans lesquels un participant a très bien ou moins bien réussi, de comprendre les raisons de la réussite, et de reproduire ou d'améliorer les méthodes appliquées sur la base de ces constatations. Les modules de suivi et d'évaluation et d'études d'impact seront élargis à d'autres activités du programme.



Priorités inchangées

60. Le renforcement des capacités, direct et indirect, est au cœur du travail du PAM en Éthiopie. La nouvelle stratégie ne changera rien sur ce point qui est à l'origine de la réussite du Programme. Le renforcement des capacités bénéficie aussi bien aux contreparties gouvernementales qu'aux communautés. Il ne se limite pas à la formation, mais couvre la participation par l'approche communautaire, considérée comme prioritaire. Le PAM a montré que l'association du gouvernement et des communautés à la planification faisant appel à la participation de la population locale augmente l'attachement de la communauté aux actifs créés, améliore la qualité du travail, renforce la participation des femmes et concourt à la durabilité.

Implications opérationnelles

61. Le passage au nouveau programme de pays devra s'accompagner d'un certain nombre de modifications:
- considérer les activités dans un contexte programmatique et s'employer à maximiser les synergies;
 - rechercher plus activement des partenariats permettant de fournir des intrants complémentaires et une assistance technique;
 - adapter l'actuelle approche de suivi et d'évaluation afin de saisir les effets des activités, tout en continuant à suivre les résultats et les opérations; et
 - utiliser la capacité d'ACV très développée du bureau de pays pour préconiser des interventions et des politiques nationales d'aide alimentaire plus efficaces en faveur du groupe cible exposé à l'insécurité alimentaire.

Implications pour l'harmonisation

62. Le prochain cycle quadriennal du programme de pays du PAM sera harmonisé avec d'autres cycles de programme de l'UNDG dans le cadre du Plan-cadre des Nations Unies pour le développement et couvrira la période 2003 à 2006.

PRINCIPAUX PROBLÈMES ET RISQUES

63. L'Éthiopie a toujours oscillé entre des périodes de développement encourageant et des catastrophes dévastatrices naturelles ou dues à l'homme. Ces reculs désorganisent les routines normales, détournent les ressources du développement et augmentent souvent l'insécurité alimentaire des ménages. On ne peut ignorer le risque qu'une autre catastrophe s'abatte sur le pays et fasse reculer le programme de développement prévu pour ses populations les plus pauvres.
64. L'insécurité alimentaire chronique est un problème très répandu. Sa solution exige une très large gamme d'interventions qui impliquent un appui important, régulier et portant sur plusieurs années. Si l'Éthiopie a reçu des aides considérables en périodes de crise, celles qui lui ont été fournies pour lutter systématiquement contre l'insécurité alimentaire chronique ont été plus modestes.
65. De nombreux partenaires potentiels ont des programmes dans différents secteurs, ou bien travaillent avec des bénéficiaires à un niveau socio-économique différent, si bien que leurs priorités de ciblage ne sont pas les mêmes. Le PAM travaille avec les plus pauvres d'entre les pauvres dans certaines des wordas du pays où l'insécurité alimentaire est

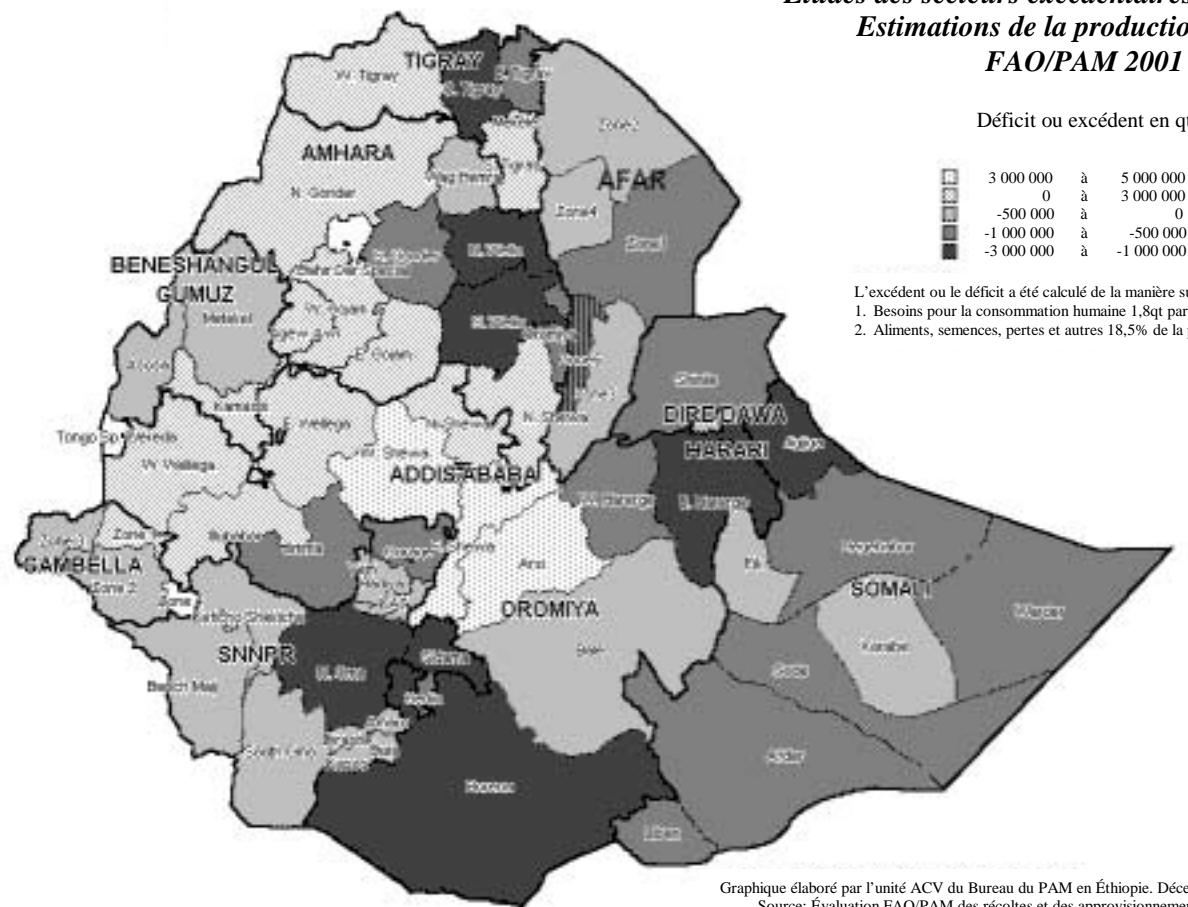


particulièrement grave. Il peut arriver que les ressources et les activités complémentaires des partenaires ne soient pas conciliables avec les priorités de ciblage du PAM et qu'un compromis s'avère impossible.

66. Vu le rôle important joué par les autorités régionales dans la planification et la dotation en ressources des programmes de développement, en particulier de ceux qui ont trait à la sécurité alimentaire et à la lutte contre le VIH/SIDA, le PAM doit multiplier les consultations au niveau régional pour assurer une parfaite complémentarité. Il pourra être nécessaire de revoir certains accords et il faudra maintenir le vaste réseau de bureaux auxiliaires pour que le PAM puisse participer pleinement aux opérations à ce niveau.

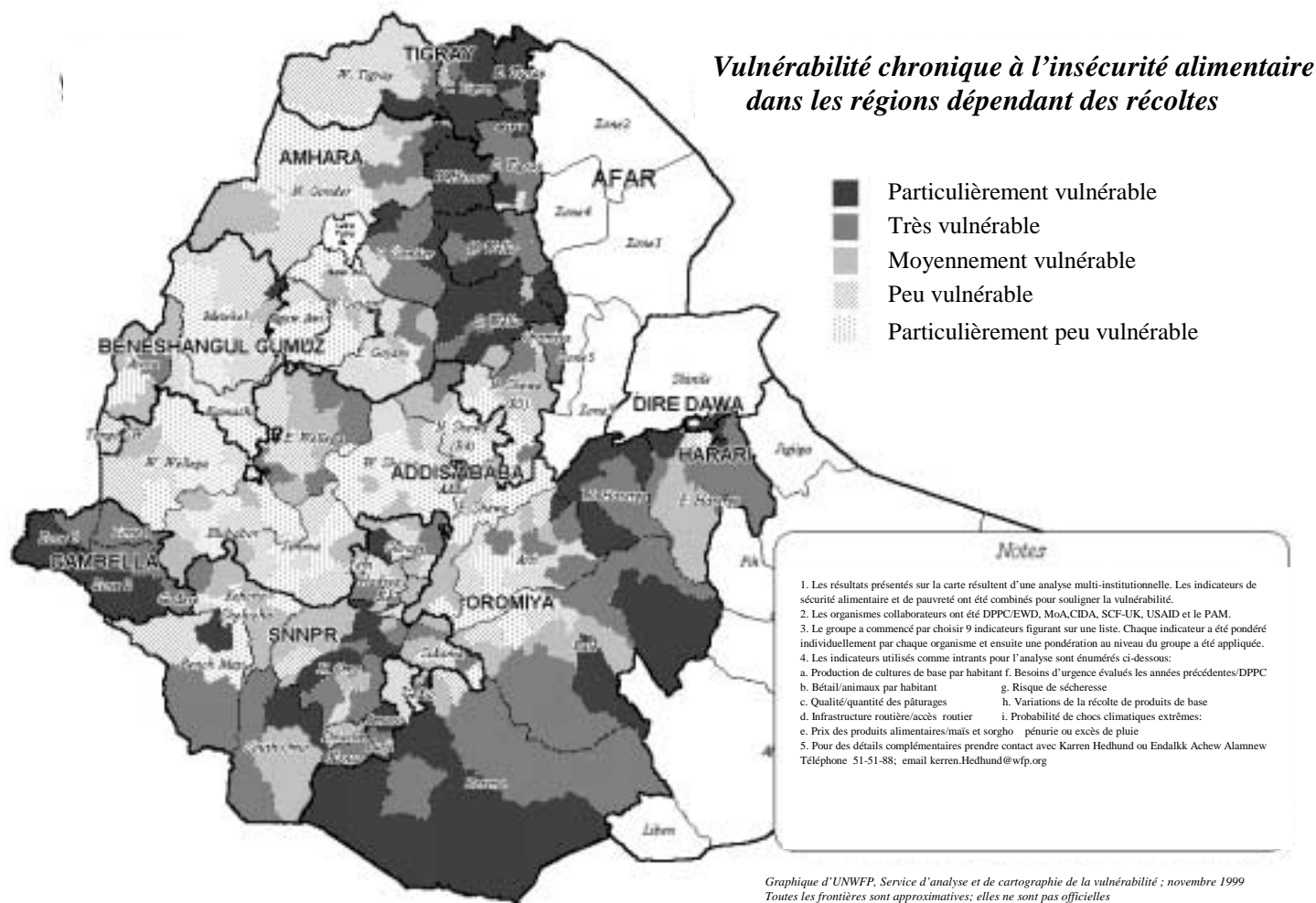


*Études des secteurs excédentaires/déficitaires:
Estimations de la production agricole
FAO/PAM 2001*



ANNEXE I

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.



Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.



CIBLAGE DES SECOURS ET DU DÉVELOPPEMENT: IVC

Dans le contexte de l'insécurité alimentaire, la vulnérabilité est définie comme la probabilité d'une diminution aiguë ou d'un déficit chronique des aliments disponibles ou de l'accès aux aliments ayant pour effet de réduire la consommation alimentaire au-dessous des besoins minimum. D'après Chambers (1989), la vulnérabilité représente "l'absence de défense, l'insécurité et l'exposition aux risques, aux chocs et aux tensions et la difficulté à y faire face". Selon cette définition, la vulnérabilité résulte de l'exposition à des facteurs de risque, tels que la sécheresse, un conflit, des fluctuations de prix extrêmes et un contexte socio-économique qui diminue la capacité des gens à faire face à ces risques. La vulnérabilité se définit ainsi de la manière suivante:

Vulnérabilité = exposition au risque + incapacité à faire face

Le cadre d'analyse standard de l'ACV décrit la vulnérabilité par deux opérations: analyse de données secondaires ou approche par indicateurs, et analyse de données primaires utilisant le profil de la vulnérabilité. La première étape est décrite ici. En Éthiopie, le premier exercice a été entrepris en 1999 et sera mis à jour au début de 2002. La seconde étape sera achevée au début de 2002.

Analyse de données secondaires

En Éthiopie, le PAM a utilisé des sources de données secondaires pour établir un indice de vulnérabilité décrivant le degré relatif de vulnérabilité dans les districts ou woredas, qui présentent le meilleur rapport coût/efficacité en ce qui concerne la probabilité d'une erreur d'inclusion ou d'exclusion (Sharp, 1998).

Points forts

Étant donné l'ampleur de l'étude de la vulnérabilité faite en Éthiopie, il est possible de choisir des indicateurs pour un contexte particulier, dans le cas présent "le risque plus la défense" de Chambers. Pour le choix des indicateurs on a fait appel à la participation et prévu une analyse des parties prenantes. Il a été facile de se procurer les indicateurs aux sources existantes, ce qui a valorisé les investissements antérieurs dans l'information moyennant un coût supplémentaire modique. Les indicateurs ont été tirés de sources secondaires, le plus souvent sur la base de méthodes d'échantillonnage puissantes, ce qui a permis une certaine ventilation régionale et une plus large couverture géographique au niveau des woreda, niveau idéal pour cette opération.

Limites

Comme les entretiens avec d'importants informateurs (collecte de données primaires), les données secondaires sont biaisées par des erreurs de mesures résultant de l'influence indue des collecteurs de données et d'autres facteurs. Les données secondaires portent seulement sur la production agricole, les facteurs agro-climatiques, l'infrastructure, les aspects démographiques et socio-économiques et sont



limitées en ce qui concerne les sources de revenus non-agricoles. Il n'y a pas d'indicateur unique et facilement mesurable pouvant donner directement la mesure de la vulnérabilité. Les résultats sont donc rapportés en valeurs relatives plutôt qu'absolues et peuvent donc sous-estimer ou surestimer la vulnérabilité réelle (extrait de Riely, 1996).

Participants

La création de l'indice IVC en Éthiopie a représenté un effort multi-institutionnel conduit par le gouvernement pour choisir et mettre au point les indicateurs et établir la base de données. Cette dernière contient les données ou les indicateurs provenant de la (DPPC), du Département de détection précoce, du Ministère de l'agriculture, de l'Union européenne/Unité de sécurité alimentaire locale, de l'USAID/le Système FEWS d'alerte rapide, et de l'ACV/PAM/. La DPCC, le Ministère de l'agriculture, le PAM, l'USAID, l'Union européenne, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le SC-UK et l'UNICEF ont travaillé ensemble au choix des indicateurs, à la pondération des indicateurs retenus et à leur combinaison et enfin à l'établissement du taux de vulnérabilité chronique. Les régions Afar (R2) et Somali (R5) n'ont pas été incluses parce que les données manquaient pour la plupart des indicateurs choisis.

Les indicateurs

Après avoir recherché les indicateurs et mis en commun les données, le groupe a pu établir une liste de 14 indicateurs à examiner. Comme la vulnérabilité chronique à l'insécurité alimentaire comporte un risque de choc et un mécanisme de défense, les indicateurs ont été classés en indicateurs de risque ou de défense (Tableau 1).



**TABLEAU 1. INDICATEURS* DE RISQUE ET DE DÉFENSE CONSIDÉRÉS
POUR L'ANALYSE DE LA VULNÉRABILITÉ CHRONIQUE**

Indicateurs de défense	Indicateurs de risques
Production de cultures de base /par habitant	Prix moyen du maïs et du sorgho
Production de culture de rapport/par habitant	Risque de paludisme
Cheptel par habitant	Risque de sécheresse
Qualité et quantité de pâturage	Variabilité des rendements des cultures de base
Pourcentage de ménages ayant certains avoirs, par ex. toit en aluminium	Probabilité de chocs météorologiques— sécheresse extrême ou pluies extrêmes
Pourcentage de la population ayant accès à de l'eau de boisson saine	Besoins en aide alimentaire évalués les années passées
Taux de scolarisation net (âge école primaire)	
Accessibilité par route	

*La malnutrition, bien que logiquement elle constitue un indicateur, n'a pas été utilisée parce qu'il n'existait pas de séries de données complètes et comparables au niveau des woreda.

Analyse

Chaque indicateur présentant une valeur continue a été calculé au niveau de la woreda (418), à l'exclusion de R2, de R5 et des régions urbaines. Aux fins de comparaison, on a reclassé chaque valeur continue en divisant le nombre total de cas en cinq groupes égaux et en attribuant la note 1 aux meilleures valeurs de l'indicateur et la note 5 aux pires valeurs. Pour les indicateurs de défense une valeur élevée était positive; pour les indicateurs de risque des valeurs élevées étaient négatives. On a ensuite additionné les valeurs de chaque indicateur pour chaque woreda afin d'établir un indice de vulnérabilité chronique final. On a ensuite pondéré l'indice en utilisant un système à quintile 1-5 pour obtenir un indice de vulnérabilité chronique pour chaque woreda.

Bien que des problèmes se soient posés au niveau de la qualité des données et des méthodologies, les résultats qualitatifs et quantitatifs ont été jugés acceptables par les parties prenantes. La carte de l'Annexe II présente le résultat de l'analyse de la vulnérabilité chronique. Cette carte a été déclarée authentique pendant l'évaluation des besoins avec les fonctionnaires et les ménages et a généralement été acceptée. Elle a reçu une large diffusion et a été jugée applicable pour des problèmes tels que l'établissement de priorités entre les ressources, le ciblage et la compréhension des causes en cas d'urgence.

Amélioration continue de l'analyse de la vulnérabilité

L'IVC sera mis à jour au début de 2002. Par ailleurs, on achèvera une analyse des tendances visant à déterminer les woredas qui sont devenus plus, ou au contraire moins vulnérables, au cours des quatre dernières années. La prévalence du VIH/SIDA sera considérée comme une justification complémentaire d'intervention d'aide alimentaire du PAM dans les régions rurales. En plus de l'analyse des données secondaires, on établit les profils de la vulnérabilité, en tirant des informations de l'exercice de planification faisant appel à la participation des populations locales dans



lequel les collectivités identifient les caractéristiques de la vulnérabilité et quantifient la vulnérabilité, les risque pour la sécurité alimentaire locale, les obstacles et les solutions permettant de surmonter l'insécurité alimentaire. Avec les informations tirés de plus de 800 exercices de ce genre, complétées par d'autres études de la vulnérabilité, comme le zonage de l'économie alimentaire de SC-UK et l'établissement du profil de la vulnérabilité de SERA/DPPC, un profil participatif complémentaire pourra être établi.



ANNEXE IV

AIDE DU PAM À L'ÉTHIOPIE 1965–2000

Type d'assistance	Valeur* (en millions de dollars É.U.)	%
Projets de développement		
Régénération des forêts et des terres	304, 5	
Stabilisation des prix du blé	1, 3	
Réserve sécurité alimentaire	12, 4	
Alimentation scolaire	8, 6	
Nutrition	2, 1	
Développement des activités laitières	7, 7	
Développement agricole	0, 4	
Plan de réinstallation	6, 8	
Total partiel	343, 8	22
Opérations d'urgence		
Aide alimentaire aux victimes de la sécheresse	733, 9	
Aide alimentaire aux rapatriés éthiopiens	28, 4	
Aide alimentaire aux réfugiés	82, 2	
Aide aux personnes déplacées à l'intérieur du pays	31, 0	
Total partiel	875, 5	57
Interventions prolongées de secours et de redressement		
Aide alimentaire aux réfugiés djiboutiens, kenyans, somalis et soudanais et aux rapatriés éthiopiens	304, 2	
Total partiel	304, 2	20
Projets d'action rapide		
Réinstallation des réfugiés	0, 2	
Établissement des populations	6, 4	
Conservation des terres et des sols	1, 1	
Total partiel	7, 7	1
Aide totale	1 531, 2	

*La valeur se réfère aux projets du PAM approuvés jusqu'au 31 mars 2000.

Projets en cours

Projet ETH 2488.04: "Régénération des terres rurales avec la participation de la population" (1er mars 1999–30 juin 2003)	122, 4
Projet ETH 4929.01: "Amélioration de l'éducation par l'alimentation scolaire" (1er juillet 1998–31 juillet 2003)	26, 0
Projet ETH 10004.02: "Projets urbains" (1er janvier 2001–30 juin 2003)	10, 6
Total	158, 96



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE DOCUMENT

ACV	Analyse de la cartographie et de la vulnérabilité
CSA	Organisme central de statistiques
DPPC	Commission de prévention des catastrophes et de planification préalable
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
IVC	Indice de vulnérabilité chronique
MERET	Gestion améliorée des ressources de l'environnement afin de permettre le passage à des moyens de subsistance plus durables
OMS	Organisation mondiale de la santé
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUAP	Programme des Nations Unies pour les activités en matière de population
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SC-UK	<i>Save the Children Fund, United Kingdom</i>
SERA	Renforcement des capacités en cas d'urgence
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNDG	Groupe des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VIH/SIDA	Syndrome d'immunodéficience humaine
<i>Woreda</i>	District

