

Deuxième session ordinaire du
Conseil d'administration

Rome, 22 - 24 mai 1996

SCHEMAS DE STRATEGIES DE PAYS

Point 7 de l'ordre du jour

F

Distribution: GENERALE

WFP/EB.2/96/7/Add.2

30 août 2000

ORIGINAL: FRANÇAIS

MAURITANIE - SSP

RESUME

La Mauritanie bénéficie de l'aide du PAM depuis 1964, époque à laquelle le pays n'avait pas connu les périodes de grandes sécheresses qui ont engendré un flux migratoire vers la capitale.

Vu les priorités gouvernementales dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, et en tenant compte des résultats obtenus par les projets de développement et les opérations d'urgence, le PAM propose d'orienter son assistance vers les zones rurales où vivent 900 000 personnes pauvres ou très pauvres en ciblant les populations exposées à l'insécurité alimentaire. L'aide alimentaire servira, autant que possible, à atténuer les effets d'une éventuelle sécheresse en appuyant des microréalisations susceptibles d'améliorer l'infrastructure de production et la gestion des ressources naturelles par les communautés rurales.

De même, partant du principe qu'un des facteurs déterminants de la pauvreté est le manque d'éducation, le PAM se propose d'accorder un appui aux ressources humaines en ciblant les élèves des écoles de base (particulièrement les filles) dans six régions où le taux de scolarisation reste faible.

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 A L'INTENTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

1. Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour information.
2. Conformément aux décisions prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire sur les méthodes de travail, les documents établis par le Secrétariat à l'intention du Conseil ont été rédigés dans un souci de concision et axés sur la prise de décisions. Les réunions du Conseil d'administration doivent prendre un tour pragmatique et favoriser le dialogue et les échanges entre les délégations et le Secrétariat. Celui-ci poursuivra les efforts déployés pour faciliter la mise en oeuvre de ces principes directeurs.
3. Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui souhaitent poser des questions d'ordre technique sur ce document à contacter directement les fonctionnaires mentionnés ci-après, de préférence quelque temps avant la session du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en session plénière.
4. Les fonctionnaires du PAM qui traitent ce document sont les suivants:

Directeur régional:	V. Sequeira	tél.: 5228-2301
Chargé des opérations:	J. Wagner	tél.: 5228-2381
5. Pour toute question concernant la distribution des documents présentés au Conseil d'administration, veuillez contacter l'employé chargé de la documentation (tél.: 5228-2641).

INTRODUCTION

1. A l'exception d'un secteur irrigué concentré dans la région du fleuve et des ceintures maraîchères semi-urbaines, l'agriculture et l'élevage mauritaniens ont été fortement touchés, ces 30 dernières années, par des périodes plus ou moins longues de sécheresse, alternant avec de fréquentes attaques d'acridiens. Il en résulte donc une insécurité alimentaire chronique qui a, depuis lors, conduit progressivement les populations des zones climatiquement défavorisées (zones pastorales nord, oasis) à migrer vers les centres urbains - notamment Nouakchott, qui a connu un des plus forts taux de croissance démographique en Afrique de l'Ouest - et, dans une moindre mesure, vers le sud (région du fleuve), où la mise en valeur de périmètres rizicoles irrigués pouvait représenter une solution alternative réelle.
2. Les mutations sociodémographiques se sont traduites, entre autres, par a) un quasi-abandon de l'agriculture traditionnelle oasienne; b) des changements profonds dans les pratiques d'élevage - la population nomade ne représentait plus en 1995 que 10 pour cent de la population contre 73 pour cent en 1965; et c) une concentration des populations à la périphérie des centres urbains secondaires, notamment le long de la route de l'Espoir (axe Nouakchott-Néma), étape de sédentarisation souvent provisoire avant l'installation dans la capitale.
3. Le Gouvernement mauritanien s'efforce de remédier à la grande précarité tant alimentaire que sociosanitaire dans laquelle vivent ces populations. Il a d'une part engagé une politique d'appui au secteur agricole (mise en valeur de périmètres irrigués, appui à la production céréalière, rationalisation de l'aide alimentaire, appui/restructuration des intervenants dans le domaine de la sécurité alimentaire) et il a d'autre part affirmé sa volonté politique de combattre la pauvreté en commissionnant une série d'études visant à déterminer la structure et le profil de la pauvreté.

L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET LA PAUVRETE

L'insécurité alimentaire au niveau national

Principaux indicateurs

4. Selon le Rapport sur le développement humain (PNUD, 1995), la Mauritanie, avec un PIB moyen par habitant de 435 dollars E.-U., une espérance de vie à la naissance de 51 ans, un taux de mortalité infantile de 101 pour mille, un taux d'alphabétisation des adultes de 36 pour cent (25 pour cent chez les femmes), un taux global de scolarisation de 71 pour cent et un taux d'accès aux services de santé de 52 pour cent, se classe au 150ème rang des 174 pays considérés. Si l'on se réfère aux critères retenus par la Banque mondiale en 1990 pour définir la pauvreté (un niveau moyen de dépenses annuelles inférieur à 370 dollars pour la pauvreté, et à 275 dollars pour l'extrême pauvreté), 45 pour cent de la population mauritanienne vivent au-dessous du seuil d'extrême pauvreté et constituent à ce titre la population cible que le PAM devrait assister.

Production agricole et situation alimentaire

5. Depuis la grande sécheresse de 1972/73, la Mauritanie est devenue un pays à déficit alimentaire structurel. La production céréalière (riz irrigué, mil-sorgho pluvial) oscille entre 75 000 et 140 000 tonnes, qui ne couvrent, les bonnes années, que 40 pour cent des besoins céréaliers. Les bilans céréaliers de ces six dernières années indiquent que: a) des déficits bruts varient entre 163 431 tonnes (1989/90) et 321 794 tonnes (1992/93); b) l'indice de production alimentaire pour cette période (1989-1995) s'établit à 82 pour cent, comparé à la période 1978-1982 (base 100); et c) le taux de dépendance alimentaire (tous produits alimentaires confondus) est passé de 33,4 pour cent en 1970 à 59,4 pour cent en 1990. Les projections à moyen terme du Ministère du développement rural confirment le déficit structurel de la Mauritanie en produits céréaliers.
6. Pour pallier ce déficit, la Mauritanie s'est engagée avec ses partenaires au développement, dont le PAM, dans un vaste programme d'aménagements hydro-agricoles dans la vallée du fleuve Sénégal et de ses affluents (Gorgol). Parallèlement, seul le recours à l'aide alimentaire et aux importations commerciales, notamment de riz, peut assurer la sécurité alimentaire. Au cours des six dernières années, les importations céréalières, oscillant entre 160 000 tonnes en 1989/90, 280 000 tonnes en 1991/92 et 176 000 tonnes en 1994/95, ont permis de couvrir une proportion importante des besoins alimentaires qui s'élevait à plus de 50 pour cent en 1994. En outre, la part de l'aide alimentaire, essentiellement du blé, couvre suivant les années entre huit et 19,6 pour cent des besoins. Cette aide alimentaire, sous ses différentes formes - aide d'urgence, vivres-contre-travail dans le cadre d'actions de développement, aide monétisée - est canalisée et gérée par le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) mis en place il y a longtemps par le gouvernement.
7. Depuis 1994, les conditions pluviométriques s'étant améliorées, l'aide d'urgence a fortement diminué; l'aide aux projets de développement, en revanche, a augmenté régulièrement et représentait en 1995 84 pour cent de l'aide alimentaire totale (23 280 tonnes sur 27 745 tonnes). Enfin, la libéralisation des marchés et l'instauration récente d'une taxe sur les importations commerciales de céréales ont créé les conditions propices pour encourager la production céréalière tout en laissant le secteur privé jouer son rôle dans l'approvisionnement des marchés céréaliers.

Sécurité alimentaire à l'échelle régionale

8. Sur les 13 régions administratives de la Mauritanie, cinq ne produisent pas de céréales: Adrar, Inchiri, Dakhlet Nouadhibou, Tiris Zemmour et Nouakchott. Les huit autres (Hodh Chargui, Hodh Gharbi, Assaba, Tagant, Gorgol, Brakna, Trarza et Guidimakha), à vocation agropastorale, sont toutes déficitaires, même lorsque la pluviométrie est normale. Pour ces huit régions, qui concentrent l'essentiel du potentiel agricole et produisent plus de 70 pour cent des céréales, le taux de couverture des besoins céréaliers varie de sept à 82 pour cent selon la surface des terres irriguées mises en valeur. N'ayant pas d'accès direct aux terres irriguées, 85 pour cent de la population de ces huit régions, composée d'agriculteurs et d'éleveurs, se trouvent en situation précaire et pourraient bénéficier de l'assistance du PAM.
9. Fortement conditionnée par la pluviométrie (25 mm au nord, 485 mm au sud, deux tiers du territoire recevant en moyenne moins de 100 mm), l'agriculture mauritanienne est devenue extrêmement vulnérable aux périodes de sécheresse. L'enjeu majeur réside actuellement dans la mise en place de solutions durables: intensification de l'agriculture irriguée et insertion dans le tissu économique national des populations en situation

précaire ayant abandonné les zones défavorisées. L'aide alimentaire reste l'un des rares moyens permettant de réduire les déficits alimentaires structurels ou conjoncturels, et d'accompagner les investissements pour le développement à long terme.

La pauvreté

Identification des populations mauritaniennes pauvres

10. Le gouvernement ayant inscrit la lutte contre la pauvreté parmi ses priorités, le PAM se propose d'y contribuer en ciblant son assistance sur 900 000 personnes jugées très pauvres.
11. L'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages (1988-1990) a fait apparaître une prédominance de la pauvreté dans les zones rurales. Environ 30 pour cent de la population vivent dans la capitale (1995); le reste de la population, 59 pour cent sont considérés très pauvres. Dans le cas particulier de la zone "rurale fleuve" (Trarza Sud, Brakna Sud, Gorgol, Guidimakha) dotée d'un fort potentiel agricole, les dépenses annuelles atteignent 24 500 ouguiyas (UM), soit 185 dollars, par famille; le chef de ménage est soit au chômage ou inactif soit un petit agriculteur.
12. L'enquête sur le profil de la pauvreté menée en 1991/92 par le Ministère du plan suivant un découpage socio-économique confirme la prédominance de la pauvreté dans les zones rurales et les périphéries urbaines. En effet, les petits agriculteurs représentent le plus fort pourcentage de pauvres (74 pour cent) et de très pauvres (60 pour cent), suivis par les chômeurs (56 et 43 pour cent), les inactifs (53 et 42 pour cent) et les travailleurs indépendants non agricoles (42 et 28 pour cent). La pauvreté touche tout particulièrement les ménages dont le chef est une femme (proportion très élevée au nord de Brakna).
13. Localisées en milieu rural et autour des pôles de migration, 900 000 personnes classées comme pauvres ou très pauvres sont susceptibles de bénéficier de l'assistance du PAM. L'aide alimentaire, malgré les coûts élevés du transport et l'évolution des cours internationaux des produits, est pleinement justifiée; elle peut jouer un rôle déterminant dans les activités de développement, et contribuer à la relance de la production dans les régions enclavées où les produits alimentaires ne sont pas toujours disponibles (voir par. 50).

Facteurs déterminants de la pauvreté

14. Le phénomène migratoire occasionné par les vagues de sécheresse successives a accentué la vulnérabilité et dégradé les conditions de vie des populations, que les systèmes traditionnels de solidarité n'ont pas suffi à restaurer. En milieu rural, les difficultés d'accès au crédit, à l'eau et à la terre ont contraint les populations qui ont migré vers le sud agricole, à travailler dans des conditions difficiles et instables. En milieu urbain, leur faible niveau d'instruction et la rareté des emplois salariés stables les ont confinées dans le secteur informel où les emplois sont précaires et mal rémunérés. Les conditions de travail conjuguées à l'insuffisance des infrastructures sociosanitaires, ont contribué à généraliser la pauvreté.
15. Les femmes représentent 50,8 pour cent de la population mauritanienne selon le recensement de 1988. A l'échelon national, 23 pour cent des chefs de ménages sont des femmes, ce pourcentage atteignant 46,6 pour cent pour les ménages agricoles. Dans les systèmes de production agricole et pastorale, les femmes participent aux travaux collectifs et se lancent, à titre individuel, dans l'exploitation de parcelles agricoles

(essentiellement maraîchères) ou dans l'élevage (petits ruminants, volaille); elles contribuent ainsi au revenu familial. Il n'en reste pas moins que l'ensemble des facteurs susmentionnés pèsent fortement sur les activités des femmes. En outre, leur faible niveau d'alphabétisation, le cumul des charges ménagères et des activités de production, les aléas liés à la production maraîchère (conservation, débouchés), les difficultés d'accès au crédit ou de mobilisation de la main-d'oeuvre limitent fortement le champ des initiatives féminines.

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

Politiques générales

16. Le Gouvernement mauritanien s'est engagé, depuis 1985, dans des programmes à moyen terme d'ajustement et de réformes structurelles appuyés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Ces programmes ont permis d'améliorer les principaux indicateurs macro-économiques, de mieux maîtriser l'inflation, de contribuer à la libéralisation de l'économie, de rétablir la compétitivité des productions et des exportations mauritaniennes et d'atteindre un taux de croissance appréciable (4,9 pour cent en 1993).
17. Pour la période 1994-1996, les principales priorités du gouvernement visant à consolider les acquis de l'ajustement sont les suivantes: a) valorisation des ressources humaines, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé; b) conservation de l'environnement, en mettant l'accent sur la participation des collectivités locales et régionales à la gestion de leurs ressources naturelles; c) développement du secteur rural en intensifiant l'agriculture et l'élevage, en freinant l'exode rural et en associant les populations aux décisions qui les concernent; d) sécurité alimentaire et lutte contre la pauvreté prenant en compte la dimension sociale de l'ajustement. Du point de vue institutionnel, le Ministère du plan assure la conception et la coordination de la politique et des mesures de lutte contre la pauvreté, dont l'exécution relève des différents ministères techniques concernés.
18. Pour traduire l'évidente interaction entre les priorités sectorielles (santé, éducation, production agricole) et la lutte contre la pauvreté, le gouvernement a articulé sa stratégie d'action autour de deux axes majeurs: un axe social visant à améliorer l'accès des populations aux infrastructures et aux services sociaux de base; et un axe économique privilégiant la création d'emplois et l'accroissement des revenus.
19. Cette stratégie s'appuie, tant en milieu rural qu'urbain, sur la réalisation de projets productifs ou d'intérêt public dont l'initiative revient aux populations rurales, aux collectivités locales, aux associations ou organisations socioprofessionnelles et aux services publics. Ces projets concernent, entre autres, la production agricole (remise en état ou aménagement de périmètres, cultures oasiennes, promotion de l'élevage à cycle court, etc.), l'infrastructure rurale (pistes, magasins de stockage), l'infrastructure sociosanitaire (écoles, dispensaires, etc.), l'hydraulique villageoise et pastorale, l'adduction d'eau dans les bourgs ruraux et les villes secondaires, les travaux d'assainissement, la collecte et la transformation des ordures ménagères, les grands chantiers d'infrastructure urbaine, et la protection et la gestion de l'environnement (plantations, fixation de dunes, lutte contre l'ensablement, etc.). Vu la valeur des vivres et l'avantage comparatif qu'ils représentent, l'aide alimentaire fournie par le PAM dans le

cadre d'activités vivres-contre-travail (VCT) est tout à fait appropriée à ce type d'intervention de développement nécessitant une mobilisation communautaire.

Education

20. Pour améliorer le taux de scolarisation (45 pour cent en 1989/90, 71 pour cent en 1993/94), le gouvernement a affecté 20 pour cent du budget national au secteur de l'éducation pour la période 1995-2000. Le Gouvernement mauritanien, appuyé par plusieurs bailleurs de fonds, a pour objectif d'élargir l'accès à l'enseignement primaire, notamment en milieu rural, et de développer un système efficace d'enseignement technique répondant aux besoins du marché du travail. La construction de salles de classe (avec la participation des populations) et la création de cantines scolaires sont indispensables pour atteindre ces objectifs.

Santé

21. Malgré les efforts du gouvernement pour développer les soins de santé primaires, les campagnes d'information, d'éducation, de communication, la surveillance épidémiologique et l'amélioration des services de transfusion sanguine, la couverture sanitaire reste faible. Le taux de mortalité atteint 19 pour mille. Par ailleurs, de récentes enquêtes nutritionnelles ont fait apparaître ce qui suit: a) une prévalence de l'anémie et des carences importantes en vitamine A; b) un taux de malnutrition qui atteint 44 pour cent chez les enfants dont huit pour cent souffrent de malnutrition aiguë; c) l'existence dans les zones enclavées du pays et les quartiers périphériques des agglomérations urbaines, de cas généralisés de malnutrition grave. Le gouvernement a élaboré un plan national d'action pour la nutrition (PNAN) afin de remédier à cette situation.

Promotion de la femme

22. La politique de promotion de la femme confiée à un Secrétariat d'Etat spécifique passe par l'amélioration des conditions de travail des femmes, une plus grande représentation de celles-ci dans les instances de développement local et l'adoption d'une politique de la famille. Bien que les femmes soient déjà concernées par la plupart des activités de développement pouvant bénéficier de l'assistance du PAM (voir ci-dessus), un appui direct à des initiatives féminines (production agricole, petit élevage, transformation de produits agricoles, artisanat, mise en place de réseaux d'épargne-crédit solidaires) pourrait être envisagé.

Sécurité alimentaire

23. La politique de sécurité alimentaire repose depuis de nombreuses années sur le Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) créé par le gouvernement comme unique opérateur chargé de l'ensemble des missions dans le domaine des marchés céréaliers et de l'aide alimentaire. Depuis 1992, le mandat du CSA a été redéfini autour des missions suivantes: mise en circuit commercial de l'aide alimentaire destinée à la vente; organisation et supervision des distributions gratuites en cas de déficit alimentaire structurel et conjoncturel; promotion des projets entrepris par les collectivités et bénéficiant du programme VCT du PAM; achat d'éventuels excédents agricoles lorsque les marchés sont perturbés ou inopérants; constitution et gestion de stocks de sécurité, notamment dans les régions enclavées; enfin, mise en place et exploitation d'un système central d'information sur les marchés céréaliers.

24. L'amélioration des conditions climatiques depuis 1993 a entraîné une diminution des besoins d'aide d'urgence, stabilisé la production céréalière nationale autour de 140 000 tonnes par an, et les importations de céréales (riz, blé, farine, mil) à environ 180 000 tonnes, soit 60 pour cent de l'approvisionnement du marché. Les bailleurs de fonds ont également réduit leur aide-programme. Les activités du CSA ont donc évolué vers une gestion de l'aide aux projets de développement et aux opérations en faveur des réfugiés en provenance du Mali. Le fonctionnement du CSA étant financé par les fonds de contrepartie de l'aide-programme, l'évolution des activités du CSA a provoqué de graves difficultés budgétaires au sein de cette institution.

Aide alimentaire

25. La politique d'aide alimentaire s'oriente donc progressivement vers une assistance ciblée sur les activités et les projets de développement VCT, compensée par une diminution de l'aide d'urgence (voir l'Annexe). Certains donateurs d'aide alimentaire à la Mauritanie n'étant pas convaincus que les programmes VCT constituaient une réponse adéquate à l'insécurité alimentaire, ils ont préféré favoriser l'essor du secteur privé (notamment en milieu urbain), créateur d'emplois et de revenus, et laisser ainsi opérer la loi du marché.
26. Pour le PAM, cette stratégie doit être nuancée. La distribution de denrées alimentaires dans le cadre d'activités de développement VCT a un rôle important à jouer dans les zones rurales et/ou enclavées où les marchés opèrent de manière inefficace et où les vivres ne sont pas disponibles. En outre, l'aide alimentaire ne doit pas être considérée comme la rémunération d'un travail temporaire, mais comme un moyen pour inciter les communautés villageoises ou pastorales confrontées à un déficit alimentaire à s'engager dans des investissements structurels qui, à terme, permettront d'améliorer leur sécurité alimentaire et leurs conditions de vie.
27. La réduction de l'aide alimentaire programme (voir l'Annexe) fournie par certains pays donateurs, s'explique sans doute par le rôle prépondérant du CSA et une appréciation mitigée de certains de ses résultats (suivi-évaluation par exemple). Pour certains donateurs, le Comité paritaire de programmation alimentaire (CPA), créé pour maintenir une concertation permanente entre les différents donateurs et le gouvernement n'est pas suffisamment opérationnel.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

28. Entre 1964 et 1995, la valeur totale de l'aide fournie par le PAM s'est élevée à 139 millions de dollars. Les interventions ont porté sur la valorisation des ressources humaines (depuis 1964), les opérations d'urgence en faveur des victimes des sécheresses (à partir de 1969) et le développement rural (depuis 1971). Entre 1969 et 1992, la valeur des opérations d'aide d'urgence s'est élevée à 53 millions de dollars; le portefeuille total des projets en cours en 1995 représente 27,2 millions de dollars, dont 5,9 sont destinés à un projet d'assistance aux réfugiés maliens avec une composante VCT pour la population hôte.

Assistance au programme des cantines scolaires: Mauritanie 055 (Elarg.6)

29. L'assistance du PAM au secteur de l'éducation remonte à 1964 et représente, hormis le projet en cours, 10,74 millions de dollars. L'objectif principal a toujours été l'accroissement du taux de scolarisation. Dans les années 60, la population étant principalement nomade, l'aide a permis au gouvernement d'allouer des bourses aux internes des écoles secondaires et de créer 30 cantines scolaires dans le primaire. En 1991, à l'issue du cinquième élargissement de ce projet, 101 écoles primaires (dont 40 dans la région administrative de Trarza) et neuf internats de l'enseignement secondaire bénéficiaient d'une assistance du PAM.
30. Le projet en cours depuis 1991, d'un montant de 13,89 millions de dollars pour une durée de cinq ans, touchait déjà 40 000 élèves des écoles primaires après quatre ans. Le PAM inscrit son assistance dans la stratégie nationale en matière d'éducation en aidant les populations sédentarisées en milieu rural.
31. Le projet a permis de fournir un régime alimentaire équilibré aux enfants de six à 12 ans en milieu rural d'encourager le regroupement et de faciliter l'approvisionnement des écoles, et de réduire les dépenses à la charge des communautés; ce faisant, il a largement contribué à l'augmentation spectaculaire du taux de scolarisation depuis 1990 (45 pour cent en 1990, 71 pour cent en 1994).
32. La monétisation du blé a généré 138 millions d'UM (environ 1 045 000 dollars), dont 60 pour cent ont servi à réaliser des infrastructures scolaires (28 réfectoires, 29 latrines, huit réservoirs d'eau et sept forages au 30 juin 1995) et à assurer la formation des enseignants (1 530 instituteurs et 69 inspecteurs) dans les domaines de l'éducation sanitaire et nutritionnelle. Une partie de ces fonds (30 millions d'UM) a été placée à un taux de cinq pour cent sur six mois, depuis novembre 1994; ce reliquat a permis de poursuivre le programme de formation et de création d'infrastructures dans le sud et le sud-ouest, où le taux de scolarisation est le plus faible.
33. Les principales faiblesses du projet, qui a bénéficié de l'assistance technique de trois VNU financés par le PNUD, résident dans l'insuffisance, d'une part, de la mobilisation par les parents d'élèves et/ou les communes de la contrepartie en espèces prévue et, d'autre part, de la capacité de gestion et de suivi de la structure d'exécution au sein du Ministère de l'éducation nationale (MEN). Une mission de revue technique, programmée pour janvier 1996, examinera le bien-fondé d'une nouvelle phase ciblée sur les régions où le taux de scolarisation général (en particulier celui des filles), est le plus faible et où la pauvreté prédomine. Le MEN s'est engagé à instaurer un système de suivi-évaluation suite à une étude financée par le PAM en 1995.

Projet de développement à objectifs multiples: Mauritanie 2822 (Elarg.1)

34. La phase précédente de ce projet, approuvée en 1987 pour une période de cinq ans, comportait neuf volets. La phase actuelle, approuvée en 1992 pour un coût de 7,33 millions de dollars et une durée de quatre ans et neuf mois, a débuté au cours du deuxième semestre de 1992; son but est d'améliorer les conditions de vie des populations rurales et urbaines pauvres engagées dans des activités de développement communautaire. Elle comporte trois sous-projets mis en oeuvre par trois opérateurs institutionnels différents: le premier sous-projet (48 pour cent de l'engagement), concernant les microréalisations est confié pour exécution au CSA; le second (38 pour cent de l'engagement), qui vise des mesures de protection de l'environnement, est mis en oeuvre par la Direction de l'environnement et de l'aménagement rural (DEAR) du Ministère du développement rural et de l'environnement (MDRE); et le troisième (14 pour cent de l'engagement), qui porte sur le développement urbain, est exécuté par les municipalités de Nouakchott et de Nouadhibou.
35. Les programmes VCT sont mis en place là où il y en a le plus grand besoin, c'est-à-dire dans les régions à déficit alimentaire chronique; ils s'adressent également aux personnes sans ressources vivant en zone rurale. Les microréalisations ou petits projets prévus sont très nombreux. Ils concernent les domaines suivants: remise en état d'ouvrages hydrauliques (digues, puits, microbarrages), aménagement de périmètres rizicoles, maraîchers ou pastoraux, stabilisation des dunes, régénération de l'agriculture dans les oasis, plantations forestières, construction d'ouvrages d'infrastructure sociale (écoles, centres de santé), de transport (pistes rurales) ou économiques (magasins de stockage, silos, aires de battage, etc.) et activités d'assainissement et de voirie urbaine.
36. Au niveau local, la participation des populations au processus de décision et d'exécution des activités responsabilise les communautés. Cette volonté affirmée d'encourager et de consolider les dynamiques locales se trouve toutefois freinée au niveau de certaines instances de l'Etat (services techniques, CSA) par la centralisation de la décision finale d'approbation des projets. De plus, les difficultés budgétaires du CSA ralentissent les procédures d'approbation et rendent l'appui technique et le suivi-évaluation des projets plus difficiles.
37. Le succès des microréalisations dépend également de la disponibilité d'articles non alimentaires que le CSA a mobilisé auprès du Japon (fonds de contrepartie) et du Canada. Par ailleurs, le CSA bénéficie d'un appui du PNUD, qui finance six VNU pour ce projet spécifique.
38. Les deux principales villes - Nouakchott et Nouadhibou - ont été retenues pour le troisième sous-projet à cause de leur forte densité de population; les taux de chômage et de pauvreté y sont élevés, notamment dans les quartiers périphériques, et l'infrastructure de base est quasi inexistante. Malgré l'arrivée tardive des intrants non alimentaires nécessaires à la conduite des travaux, ce sous-projet a créé 600 000 journées de travail pour une main-d'oeuvre non qualifiée.
39. Un volet de monétisation prévoit la vente de 13 905 tonnes de blé ventilées comme suit: 8 005 tonnes pour couvrir les frais de transport intérieur, d'entreposage et de manutention (TIEM) et 5 900 tonnes pour l'achat d'articles non alimentaires. En octobre 1995, 7 713 tonnes avaient été vendues pour un montant total de 192 825 000 UM (1 460 795 dollars), dont 53 214 000 UM avaient servi à rembourser les frais de TIEM et 30 millions d'UM avaient été déposés dans un compte bancaire au taux

de cinq pour cent.

40. La mission de revue technique prévue pour 1996 sera, entre autres, chargée de:
a) examiner les possibilités d'amélioration des circuits et procédures de choix et d'approbation des microréalisations; b) établir un système de suivi-évaluation opérationnel; c) évaluer le rôle et le coût-efficacité du volet de monétisation et de l'utilisation des fonds pour financer le TIEM et l'achat d'articles non alimentaires, indispensables pour atteindre les objectifs du projet.

Aide d'urgence aux victimes de la sécheresse: Mauritanie 5104 (Elarg.1)

41. Depuis 1969, seule l'aide d'urgence pouvait combler le déficit alimentaire dû à la sécheresse.
42. Approuvé en janvier 1993, le projet, dont le coût s'élève à 10,3 millions de dollars, devrait être le dernier d'une longue série puisque les conditions pluviométriques se sont améliorées depuis 1993. L'opération visait à fournir, sur une période d'un an et pendant 120 jours, des rations de céréales à 420 000 personnes en situation alimentaire difficile. La lettre d'entente indique les critères à utiliser pour la sélection des populations bénéficiaires, ainsi que leur nombre par département et par région. Ces critères, établis par le CSA en fonction du degré de calamité et d'insécurité alimentaire, sont parfois modifiés par les autorités locales lesquelles sont plus aptes à déterminer les populations cibles en fonction de la réalité et des systèmes traditionnels de solidarité.
43. Les 24 390 tonnes de céréales engagées au titre du projet ont été livrées en trois tranches, dont les deux premières (10 114 tonnes au total, soit 41,4 pour cent de l'engagement), livrées dès le début de 1993, ont permis de secourir les populations cibles au moment opportun. La troisième tranche (14 276 tonnes de sorgho rouge, soit 58,6 pour cent de l'engagement) n'a pu être livrée qu'après la période de soudure de 1993 et n'a été disponible aux points avancés de distribution qu'en décembre 1993. Ainsi, en accord avec le PAM, une partie de la dernière tranche a été utilisée comme stock d'intervention dans les régions enclavées, pour subvenir aux besoins au fur et à mesure qu'ils se présentaient. Le reliquat a été distribué pendant la période de soudure de juin 1995.
44. L'exécution de ce projet se heurte à un problème de délais de livraison; par ailleurs, l'efficacité de certaines opérations (système rigoureux de suivi, mécanismes de concertation pour l'affectation des reliquats) reste à démontrer.

Assistance aux réfugiés du nord du Mali

45. Des conflits dans le nord du Mali ont provoqué un afflux des populations maures et touaregs vers la Mauritanie. La Conférence de paix qui s'est tenue à Tombouctou en juillet 1995 a marqué la fin de la crise et établi les conditions pour un retour des réfugiés vers leur région d'origine.
46. Trois opérations ont été organisées pour acheminer l'aide du PAM: une opération d'urgence en 1992/93, avec la distribution de 10 530 tonnes de vivres d'une valeur de 5,32 millions de dollars, et un projet d'intervention prolongée en faveur de réfugiés (IPR) Mauritanie 5413, suivi d'un élargissement. Depuis mars 1994, l'engagement du PAM s'élève à 20 629 tonnes, pour un coût total de 10,38 millions de dollars.

47. La première phase du projet Mauritanie 5413, d'un coût de 4,4 millions de dollars, a permis d'assister 5 000 réfugiés en leur fournissant des vivres et en approvisionnant six cantines scolaires dans les camps. En l'espace de quelques mois, en 1994, le nombre des réfugiés est monté à 77 000 et les ressources prévues pour 12 mois ont été très rapidement épuisées. Une seconde phase du projet Mauritanie 5413 (Elarg.1), d'un coût de 5,9 millions de dollars, (y compris les révisions budgétaires), a donc été approuvée le 26 janvier 1995, pour une population cible estimée à 80 000 réfugiés; ce chiffre a été ramené à 42 000 après le recensement d'avril 1995. En août de la même année et suite à une enquête effectuée en juin 1995 qui signalait une détérioration de l'état nutritionnel des femmes et des enfants, le PAM a modifié la composition des rations individuelles et a affecté 552 tonnes de produits à des microréalisations (lutte contre l'ensablement) entreprises par les populations hôtes. Il a par ailleurs continué à approvisionner les cantines scolaires des camps.
48. Le retour des populations réfugiées vers le Mali dépend de la restauration d'un climat de confiance et de la mise en place d'un cadre d'accueil (remise en état des puits, des infrastructures de base, aide à la réinstallation). Un certain nombre de réfugiés pourraient donc choisir de rester encore dans les camps en Mauritanie. Le PAM envisage, pour l'année 1996, d'engager une troisième phase en faveur de 38 000 réfugiés.

Services bilatéraux - unité de suivi des distributions gratuites

49. Le bureau du PAM est doté depuis 1991 d'une unité temporaire qui a suivi une dizaine d'opérations d'aide alimentaire bilatérales. Elle a participé directement avec le gouvernement à l'évaluation des besoins, à l'élaboration des plans de distribution, à la programmation, au contrôle et au suivi des quantités distribuées, ce qui a permis au PAM et aux donateurs de mieux maîtriser la réalité sur le terrain. Cette unité pourrait être maintenue si les donateurs prenaient en charge son financement ainsi que les salaires du personnel contractuel.

Coût-efficacité de l'aide alimentaire du PAM et conclusions

50. L'aide alimentaire peut aussi être appréciée par la valeur alpha qui sert à mesurer le rapport entre, d'un côté la valeur de la ration pour le bénéficiaire (c'est-à-dire son coût d'acquisition sur le marché local) et, de l'autre, les dépenses engagées par le PAM pour mettre la ration à sa disposition (coût des denrées, frais de transport maritime/surveillance, manutention, frais de transport par voie terrestre, y compris entreposage et manutention au point de distribution). Quand ce rapport est supérieur à un, l'aide alimentaire s'avère un moyen efficace de transfert de ressources. L'étude d'octobre 1995, qui se réfère aux prix sur les marchés locaux et porte sur quatre produits importés (blé, riz, sucre et huile végétale) à Nouakchott et transportés jusqu'à six points de livraison avancés à l'intérieur du pays, aboutit à des valeurs alpha très satisfaisantes, même pour le blé (de 1,1 à 1,6), dont les cours mondiaux ont substantiellement augmenté. Les valeurs alpha oscillent entre 1,4 et 1,6 pour le sucre, 1,1 et 1,4 pour le riz et 1,2 et 1,7 pour l'huile végétale. En Mauritanie, l'aide alimentaire constitue donc un moyen efficace de transférer des ressources aux populations démunies.
51. L'intervention du PAM pendant les cinq dernières années avait pour but d'accompagner les efforts du gouvernement pour: a) améliorer la sécurité alimentaire; b) faire face aux situations de crise dues aux sécheresses ou à l'afflux de réfugiés des pays voisins; c) entreprendre des actions de lutte contre la pauvreté; d) développer la production nationale; e) améliorer le taux de scolarisation, notamment celui des filles; et

f) associer les populations aux décisions concernant le développement local. Les microréalisations et les microprojets d'intérêt public rémunérés en vivres ont permis aux services de l'Etat de se rapprocher des populations, et sont devenus des modèles de développement local.

52. Paradoxalement, cette approche locale, qui fait la force de l'assistance du PAM, est tributaire de l'efficacité des opérateurs nationaux (CSA, services techniques des ministères) en ce qui concerne le respect des critères de choix des bénéficiaires et les systèmes de gestion, de suivi technique et d'évaluation. La responsabilisation des opérateurs locaux (collectivités locales, organisations paysannes, ONG, etc.) irait dans le sens de la décentralisation souhaitée par les autorités mauritaniennes et permettrait aux activités bénéficiant de l'assistance du PAM de mieux atteindre leurs objectifs.

ORIENTATION FUTURE DE L'ASSISTANCE DU PAM

Interface entre aide d'urgence et développement

53. L'aide d'urgence aux victimes de la sécheresse et l'assistance humanitaire aux réfugiés ont représenté environ 60 pour cent des engagements du PAM en Mauritanie depuis 1964. Toutefois, dès que les conditions pluviométriques se sont améliorées, comme en 1993 et en 1994, l'aide au développement s'est substituée à l'aide d'urgence. Actuellement, vu l'ampleur de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, l'assistance du PAM au développement devrait constituer l'axe prioritaire d'intervention (même si l'on ne peut exclure l'éventualité de nouvelles sécheresses).
54. Les grandes mutations socio-économiques qui ont marqué la Mauritanie depuis un quart de siècle changent quelque peu les données du problème. La population qui était en majorité rurale et dont la subsistance dépendait des pluies, a été remplacée par une population urbaine dépendant principalement des importations de produits alimentaires. De nouveaux facteurs sont à prendre en compte: l'importance du chômage en zone urbaine et le faible niveau de revenus des populations sédentarisées dans les périphéries des deux grandes villes.
55. Le PAM ne pourra pas assister sans distinction l'ensemble de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté. Etant donné qu'en général les autres bailleurs de fonds et organismes orientent leur assistance vers les populations urbaines pauvres, la stratégie du PAM sera orientée vers les populations en situation d'insécurité alimentaire dont l'accès aux produits alimentaires est très limité en raison de leurs faibles revenus et de la non-disponibilité des vivres sur les marchés locaux des zones enclavées.
56. Les interventions du PAM se concentreront par conséquent sur les zones rurales, en particulier les plus enclavées, qui connaissent des difficultés d'approvisionnement et où le taux de scolarisation est le plus faible. Ainsi, cette nouvelle orientation, mise en application avec un encadrement technique efficace et avec le financement suffisant, consolidera les programmes VCT qui visent à renforcer les efforts entrepris par les populations en vue d'améliorer leurs structures de production et leurs conditions de vie, et de mieux affronter d'éventuelles situations de crise.
57. De nombreuses demandes d'assistance à des projets de développement local émanent des communautés, des associations socioprofessionnelles et des collectivités locales. L'assistance du PAM au développement, à travers des activités VCT, pourrait donc être

accrue et des financements complémentaires pourraient être mobilisés auprès de certains donateurs, notamment pour les articles non alimentaires indispensables à la réalisation d'ouvrages et d'infrastructures. Toutefois, l'expérience montre que ce potentiel est limité par des contraintes techniques, institutionnelles ou liées à des problèmes de gestion de l'aide alimentaire.

58. Le PAM reste toutefois disposé à assister les réfugiés et éventuellement les victimes de grandes sécheresses en: a) orientant son action vers les populations cibles en milieu rural; b) augmentant les livraisons de produits aux projets de développement en cours pour faire face aux urgences - comme les cantines scolaires ou les microprojets - et en renforçant la collaboration avec les ONG concernées.

Groupes cibles

59. Dans les zones rurales, le PAM, en accord avec le gouvernement, ciblera ses interventions sur les communautés rurales qui dépendent essentiellement de l'agriculture pluviale, les petits exploitants agricoles (y compris les petits éleveurs) qui n'ont pas accès à des terres irriguées, les populations sédentarisées dans les périphéries des centres ruraux secondaires (avec priorité aux femmes - chefs de ménage, associations féminines - et aux enfants de six à 12 ans souffrant de malnutrition).

Domaines d'intervention

60. Les activités de développement, microprojets et microréalisations entrepris par les collectivités, réalisés avec une forte participation locale et pouvant bénéficier de l'assistance du PAM, avec la collaboration des autres partenaires au développement, concerneront les domaines suivants: a) la gestion des ressources naturelles (potentiel foncier, ressources halieutiques, hydrauliques, forestières ou pastorales); b) les aménagements hydro-agricoles (digues, diguettes, retenues d'eau, etc.); c) la lutte contre l'ensablement (fixation des dunes, plantations), la création d'infrastructures sociosanitaires (écoles, dispensaires, pharmacies villageoises, adduction d'eau potable, etc.), routières (pistes rurales de desserte), économiques (magasins de stockage céréalier, et/ou d'approvisionnement en intrants); d) la production agricole ou l'élevage; et e) la création ou la remise en état de services ou d'infrastructures urbaines d'intérêt collectif (assainissement, collecte et transformation des déchets ménagers, marchés, gares routières, abattoirs, adduction d'eau, etc.), notamment dans les centres ruraux et les petites villes secondaires situés dans les zones d'intervention du programme.
61. Le second domaine prioritaire d'intervention restera l'éducation. Le PAM appuiera la politique nationale visant à accroître le taux de scolarisation, en encourageant plus particulièrement la scolarisation des filles. Il faudra donc bien définir les zones rurales où le taux d'analphabétisme est le plus élevé, où la population est la plus dense et où le niveau de scolarisation est encore faible. Une étroite collaboration avec les autres bailleurs de fonds dans ce secteur s'avère capitale pour maximiser l'aide alimentaire du PAM. En effet, pour que le développement ne soit pas freiné par la capacité d'absorption d'élèves par les établissements en place, des salles de classe devront être construites et des maîtres d'école formés.

Perspectives de programmation conjointe avec d'autres organismes

62. En Mauritanie, la coordination des activités de développement relève du Ministère du plan. Les différentes interventions du PAM complètent les projets et programmes d'autres donateurs.

Une collaboration effective est indispensable avec les organisations ci-après:

- a) *les institutions des Nations Unies*: le PNUD pour la mise à disposition de VNU; le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dans le cadre de l'assistance aux réfugiés maliens; la FAO dans le cadre des projets de développement rural; et l'UNICEF pour les programmes d'hydraulique et de nutrition;
 - b) *les organisations non gouvernementales (ONG)*: la Fédération luthérienne mondiale (FLM) dans le cadre des activités de protection de l'environnement autour des camps de réfugiés; et le Croissant rouge mauritanien dans le domaine de la nutrition et de la santé;
 - c) *les aides bilatérales et multilatérales*: la Banque mondiale dans les secteurs de l'éducation, de la gestion des ressources naturelles et de l'appui aux activités féminines; l'Office allemand de coopération technique (GTZ) pour les programmes de protection de l'environnement et de lutte contre la désertification.
63. Dans la perspective de ses futures orientations, une collaboration active pourra être recherchée avec les donateurs et les ONG impliqués dans le développement local et la responsabilisation des niveaux de décision locale (Programme du FENU d'appui aux villes secondaires et projets de développement régional et local soutenus par des aides bilatérales). Cette collaboration devra associer de façon optimale l'aide alimentaire - dont la force d'incitation et la justification économique dans les zones rurales enclavées ont été démontrées antérieurement - et les ressources financières complémentaires nécessaires à l'acquisition d'intrants non alimentaires indispensables à la réalisation des ouvrages et des infrastructures.

Modalités de l'aide du PAM

64. Etant donné l'éloignement de Nouakchott - seul port de débarquement - des zones cibles du PAM, il est nécessaire de maintenir le principe des points de livraison avancés. Pour minimiser le coût de ses opérations, le PAM tâchera de recourir, chaque fois que possible, aux achats sous-régionaux et aux opérations triangulaires, conformément à la charte alimentaire et aux recommandations du colloque de Mindelo auxquelles la Mauritanie a souscrit.
65. Dans le domaine institutionnel, et notamment dans le cadre de sa collaboration avec le CSA, le PAM appuiera la mise en place de systèmes opérationnels de suivi et d'évaluation et accompagnera les efforts de décentralisation entrepris par le CSA pour assurer la participation des bénéficiaires aux différentes étapes de définition et d'approbation de leurs projets.

Aspects opérationnels

66. Deux missions de revue technique sont programmées en 1996, l'une pour les cantines scolaires et l'autre pour le projet à buts multiples (VCT). Elles devraient permettre de prendre en compte les préoccupations exposées. La définition du programme d'intervention du PAM pour la période 1998-2002 fera l'objet d'une mission de préféabilité en 1996, chargée d'intégrer les éléments de cette stratégie.

Besoins en ressources

67. Les ressources allouées à la Mauritanie dépendront des disponibilités du PAM. La valeur de l'assistance du PAM, pour les cinq prochaines années, devrait avoisiner quatre millions de dollars par an. En effet, la Mauritanie est, parmi les pays les moins avancés (PMA), l'un des pays les plus touchés par la sécheresse, avec un déficit alimentaire structurel grave.

PROBLEMATIQUE ET RISQUES

68. Avec le recul des 30 dernières années, le risque le plus probable pour la Mauritanie est d'être confrontée de nouveau à plusieurs vagues consécutives de sécheresse qui déstabiliseraient, une fois de plus, la situation alimentaire et nutritionnelle, provoqueraient de nouveaux déplacements de populations, fragiliseraient l'équilibre économique des ménages, des communes et des régions, et accroîtraient la paupérisation d'une population déjà très vulnérable. Ce risque se traduirait également par l'abandon partiel des infrastructures productives, des investissements et des acquis des communautés.
69. Le développement d'un secteur doté d'une maîtrise partielle de l'eau constitue l'unique solution pour assurer une production céréalière minimum, surtout en période de sécheresse. Cependant, en l'absence d'une juridiction moderne opérationnelle, les droits de propriété traditionnels privilégient les propriétaires terriens dans la répartition de la valeur ajoutée générée par ces investissements.

ANNEXE

AIDE ALIMENTAIRE LIVREE DEPUIS 1990				
Année	Aide-programme	Aide-projet	Aide d'urgence¹	Total
	<i>(tonnes)</i>			
1990	22 663	5 923	15 893	44 479
1991	54 049	1 443	24 879	80 371
1992	18 505	5 394	4 000	27 899
1993	9 344	18 385	44 453	72 182
1994	7 850	20 055	3 523	31 428
1995	4 456	23 280	9	27 745
Total partiel	116 867	74 480	92 757	284 104

Source: CSA

¹ L'aide alimentaire aux réfugiés maliens, qui s'élève à 31 159 tonnes n'est pas incluse dans les chiffres ci-dessus.