

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 6-10 novembre 2006

RAPPORTS OPÉRATIONNELS

**Point 10 de l'ordre du
jour**

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/2006/10/1

30 octobre 2006

ORIGINAL: ANGLAIS

PROJET D'ASSURANCE-SÉCHERESSE EN ÉTHIOPIE MISE À JOUR ET PLAN DE TRAVAIL RELATIF À LA GESTION DES RISQUES MÉTÉOROLOGIQUES POUR 2007

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 présenté au Conseil d'administration pour approbation.

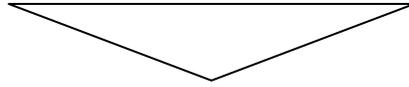
Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Chef de cabinet et Directeur, OED: M. M. Stayton tél.: 066513-2002

Chef de la planification des risques
opérationnels, OEDSP: M. U. Hess tél.: 066513-2566

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

PROJET DE DECISION*



Le Conseil i) prend note de la poursuite de la mise en oeuvre de la phase I du projet d'assurance-sécheresse en Éthiopie et attend avec intérêt le rapport final sur le projet, qui doit lui être présenté à sa première session ordinaire de 2007; et ii) autorise le Secrétariat à établir un plan de travail et un budget qui seront présentés aux donateurs pour examen.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" (document WFP/EB.2/2006/16) publié à la fin de la session du Conseil.

I. PHASE I—ÉTHIOPIE: PROJET PILOTE MIS EN OEUVRE

Réserve d'intervention d'urgence constituée grâce à un accord avec la Compagnie AXA Re

1. Ainsi que les membres du Conseil d'administration en ont été informés par la lettre du Directeur exécutif de février 2006, le PAM a adjugé le contrat d'assurance-sécheresse à la Compagnie AXA Re à l'issue d'un appel d'offres. Moyennant le versement d'une prime de 930 000 dollars É.-U., ce contrat garantit la constitution d'une réserve d'intervention d'urgence de 7,1 millions de dollars qui serait versée à des fins d'indemnisation au cas où une sécheresse extrême se produirait pendant la campagne agricole 2006 en Éthiopie. Le Gouvernement éthiopien devrait utiliser les fonds éventuellement versés pour financer des plans d'intervention d'urgence en cas de sécheresse.

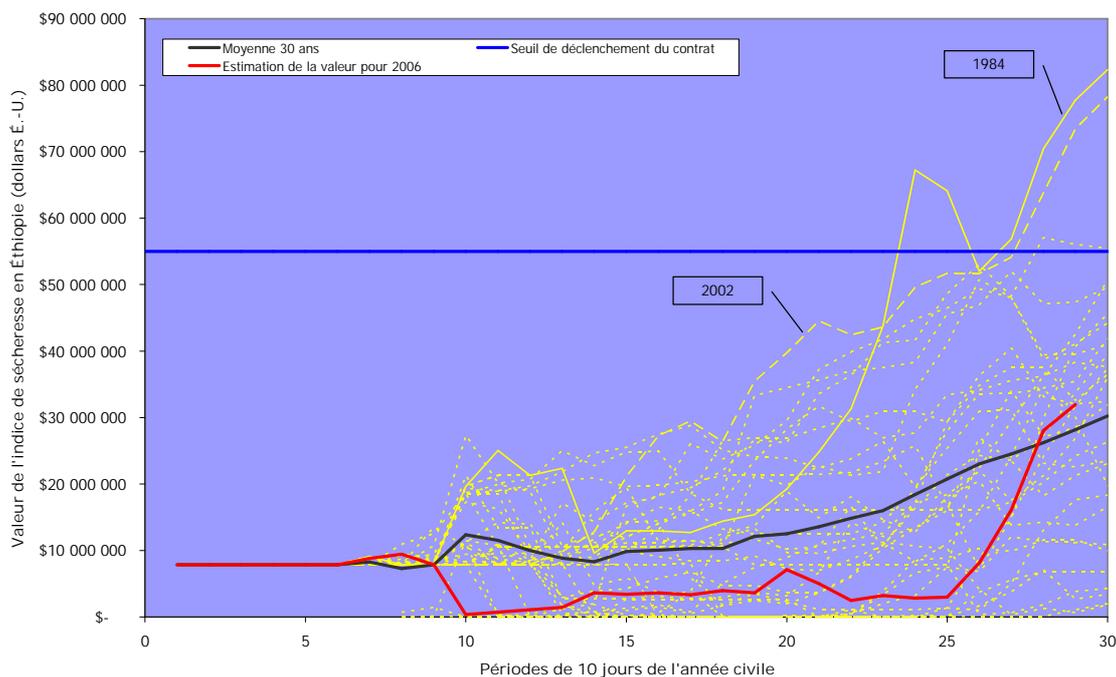
Apport de données assuré par le renforcement des capacités de l'Agence météorologique éthiopienne (NMA)

2. Le PAM continue de collaborer avec la NMA pour assurer la fourniture de données. Depuis le 1er janvier 2006, la NMA communique régulièrement des données pluviométriques journalières pour chacune des 26 stations météorologiques. L'Agence a également préparé et diffusé des mises à jour sur l'indice de sécheresse dans l'agriculture.

L'indice de sécheresse traduit avec exactitude l'évolution de la campagne agricole

3. Les vulgarisateurs travaillant sur le terrain ont vérifié que l'indice agricole fait apparaître avec exactitude le volume effectif des récoltes. Aucun versement d'indemnité n'est attendu cette année, comme le montre la figure 1. La courbe en pointillé indique la valeur de l'indice —pertes de valeur agricole simulées— pendant toute la campagne 2006. La valeur du contrat dérivé au 20 octobre 2006 s'établissait à 32 millions de dollars. Si l'ensemble du pays ne reçoit pas de précipitations supplémentaires pendant les 10 jours restant à courir jusqu'à la fin de la période couverte par le contrat, la valeur de ce contrat au 31 octobre 2006 sera d'environ 37 millions de dollars, montant à peine supérieur au niveau moyen de l'indice mais bien inférieur au seuil de 55 millions de dollars qui déclencherait l'indemnisation; aucun versement d'indemnité n'est donc attendu.

Figure 1. Évolution de l'indice de sécheresse



Manuel de mise en œuvre rédigé par le Gouvernement éthiopien et le PAM

4. Le Gouvernement éthiopien a créé un comité de pilotage chargé d'encadrer la mise en œuvre du projet et son intégration dans les programmes nationaux, en particulier le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives (PPSAP)¹. Depuis lors, le PAM et les membres du comité de pilotage ont élaboré un *Manuel de mise en œuvre* qui régit les transferts de fonds de l'assurance aux bénéficiaires en cas d'indemnisation. Ce manuel fait actuellement l'objet d'un examen définitif de la part du Gouvernement; on trouvera ci-après un résumé de la version provisoire qui est disponible sur demande.
5. Le *Manuel de mise en œuvre* est destiné à aider les services gouvernementaux et les partenaires d'exécution à administrer les interventions de protection des moyens de subsistance avant que les déficits pluviométriques graves ne se transforment en sécheresse catastrophique parce que les actions d'urgence ont été insuffisantes et tardives. Il prévoit des projets Vivres contre travail ou Espèces contre travail permettant de transférer des ressources aux populations bénéficiaires exposées provisoirement à l'insécurité alimentaire qui ne relèvent pas du PPSAP et ainsi d'atténuer l'impact des mauvaises récoltes sur les moyens de subsistance de ces populations. Ce manuel, qui s'inspire du manuel du projet concernant la protection des moyens de production tout en comportant des volets nettement différents, traite du ciblage et de la sélection des bénéficiaires, de la planification des projets de travaux publics, de la conception des mécanismes de transfert de fonds et de la gestion financière (voir annexe A).

¹ Voir *Rapport d'activité sur le projet pilote d'assurance-sécheresse en Éthiopie*, juin 2006. Le comité, qui est placé sous la présidence du Bureau de coordination de la sécurité alimentaire (FSCB), se compose de représentants du FSCB, du Ministère de l'agriculture, de l'Office de prévention des catastrophes et de planification préalable (DPPA) et de l'Institut de recherche sur le développement de l'Université d'Addis-Abeba.

6. Le *Manuel de mise en oeuvre* a été conçu pour transférer 7,1 millions de dollars à des fins d'intervention d'urgence – montant suffisant pour couvrir 62 000 ménages dans 10 à 15 *woreda* (districts administratifs) particulièrement touchés dans les zones agricoles. Au stade actuel, il a pour principal objet de servir de modèle pour les versions à venir du projet. Après la phase pilote, en cas d'élargissement important du mécanisme de financement des interventions d'urgence, des modifications seraient nécessaires; il faudrait par exemple améliorer la coordination avec les autres programmes de protection sociale, la planification des interventions d'urgence et le renforcement des capacités et établir des directives détaillées en matière de suivi et d'évaluation. À l'avenir, le manuel devra également traiter des besoins des pasteurs dans les situations de pré-urgence.

Enseignements tirés de la phase I–Éthiopie – Gestion du risque sécheresse

7. Le projet pilote d'assurance-sécheresse en Éthiopie a montré:
- i) qu'il est possible d'avoir recours aux mécanismes du marché pour financer le risque sécheresse dans ce pays;
 - ii) qu'il est possible de mettre au point des indicateurs objectifs, opportuns et exacts pour déclencher l'aide en cas de sécheresse. L'indice de sécheresse pour l'agriculture en Éthiopie présente une corrélation de 80 pour cent avec le nombre total de bénéficiaires de l'aide alimentaire enregistré entre 1994 et 2004 et, surtout, il fait ressortir clairement les sécheresses catastrophiques bien connues des 40 dernières années comme il devait le faire. On peut donc penser que cet indice correspond relativement bien aux besoins globaux effectifs en cas de sécheresse; en outre, l'indice est actualisé tous les dix jours de sorte que les informations sont beaucoup plus réalistes;
 - iii) que la constitution de ressources par anticipation peut encourager les gouvernements à mettre en place des plans d'intervention en cas d'urgence, ce qui permet de réagir plus rapidement aux crises. En préparant ce manuel, le Gouvernement éthiopien a fait sensiblement progresser son processus de planification des interventions en cas d'urgence; le fait de disposer de moyens financiers prévisibles et garantis pour les interventions en cas d'urgence a mobilisé les organismes publics et les a incités à s'engager.
8. Les risques susceptibles d'avoir des conséquences graves mais présentant une faible probabilité, comme les sécheresses catastrophiques, se prêtent bien à un transfert aux marchés mondiaux, où ils peuvent être mis en commun et où des portefeuilles de risques diversifiés peuvent être constitués de façon à réduire le coût de la couverture. Le PAM a démontré qu'une assurance indexée peut permettre de transférer ces risques à l'extérieur des pays en développement. Toutefois, si elle doit devenir un instrument efficace de gestion des risques pour l'Éthiopie, l'assurance doit être coordonnée avec d'autres instruments financiers pour couvrir plus complètement les risques sécheresse dans le pays. Les ménages touchés temporairement par l'insécurité alimentaire restent exposés aux sécheresses légères ou locales qui peuvent les obliger à puiser dans leurs actifs ou à recourir à d'autres mécanismes de survie destructeurs, même lorsque la situation n'est pas assez grave pour déclencher l'indemnisation. Il faut mettre en place des instruments moins coûteux pour financer les événements moins graves mais plus fréquents parallèlement au régime d'assurance de façon à mettre en place un plan global de financement en cas de situation d'urgence.

9. Au niveau opérationnel, il est indispensable d'agir en coordination avec les partenaires du PPSAP et de constituer les capacités nécessaires pour préparer et exécuter les interventions visant à préserver les moyens de subsistance. La phase I du projet visait à mettre à l'essai un instrument financier novateur. La deuxième phase visera à élaborer une stratégie durable de gestion des risques en concevant une solution financière intégrée pour la période de trois ans correspondant au PPSAP 2008-2010. Ce plan devrait utiliser des instruments financiers coordonnés adaptés aux différents niveaux de risque de façon à assurer une couverture complète.
10. Les activités du PAM en matière de gestion des risques favorisent la réalisation de ses objectifs tels qu'indiqués dans le Plan stratégique 2006-2009:
 - protéger les moyens de subsistance dans les situations de crise et renforcer la résistance aux chocs;
 - renforcer la capacité des pays et des régions d'établir et de gérer des programmes d'assistance alimentaire et de lutte contre la faim.

Rapport final sur la phase I–Éthiopie en 2007

11. Après la campagne agricole de 2006, le PAM présentera un rapport final sur la phase I du projet à la première session ordinaire du Conseil en 2007. Ce rapport comportera une évaluation finale des enseignements tirés de cette phase.

II. PLAN DE TRAVAIL ET BUDGET POUR 2007

Préparation de la phase II–Éthiopie

12. La direction du PAM n'a pas soumis de proposition concernant l'assurance pour la campagne agricole de 2007 en Éthiopie; elle compte en fait élaborer un plan intégré pour la période 2008-2010 qui assurerait la durabilité et l'efficacité ainsi qu'il est indiqué plus haut.
13. Le PAM cherchera à obtenir un financement de 450 000 dollars pour le projet. Les fonds destinés à financer la prime d'assurance seraient demandés dans le cadre de l'appel en faveur de l'Éthiopie pour 2008-2010.
14. Le plan de travail proposé pour la phase II – Éthiopie en 2007 permettra de couvrir les campagnes agricoles 2008-2010. Il consistera à:
 - préparer une note théorique sur la phase II avec les principaux partenaires de développement: janvier;
 - élaborer un indice de sécheresse global couvrant tout le territoire éthiopien, calibré par rapport au plan prévisionnel d'intervention en cas d'urgence et couvrant les régions pastorales: avril;
 - étudier les formules de financement et recommander un cadre de gestion optimale des risques (mécanisme de protection des moyens de subsistance optimal), voir la section III sur le financement: juin;
 - préparer un accord financier pour l'élément d'assurance du mécanisme de protection des moyens de subsistance, en collaboration avec les principaux partenaires de développement, si le Gouvernement le demande: juillet;
 - examiner la rentabilité de l'assurance, et notamment la comparer avec d'autres mécanismes possibles: novembre;

- appuyer la mise au point de plans d'intervention en cas d'urgence en faveur des populations exposées temporairement à l'insécurité alimentaire: novembre;
- élaborer une recommandation finale concernant les responsabilités des organisations, à soumettre aux organes directeurs: novembre.

III. PHASE II—ÉTHIOPIE: CADRE INTEGRE DE FINANCEMENT DES INTERVENTIONS EN CAS D'URGENCE POUR PROTEGER LES MOYENS DE SUBSISTANCE

15. Une première esquisse de la deuxième phase du projet de financement du risque sécheresse en Éthiopie est présentée ci-après. Un document de travail rédigé par les services du PAM, du Département du développement international (Royaume-Uni) en Éthiopie et de la Banque mondiale expose les grandes lignes d'une réforme du système de secours en cas de sécheresse catastrophique en Éthiopie en s'inspirant d'innovations récentes en matière de mobilisation des ressources et de financement correspondant, qui visent à mieux répondre aux besoins des bénéficiaires². L'idée fondamentale consiste à remplacer, autant que possible, les secours d'urgence après la catastrophe par la gestion des risques avant la catastrophe, car c'est le meilleur moyen de faire face à la sécheresse. À l'heure actuelle, aucun mécanisme de protection des moyens de subsistance des populations exposées "temporairement" à l'insécurité alimentaire n'a été mis en place, même dans le cadre du système de sécurité alimentaire réformé de l'Éthiopie. **En fait, les populations exposées temporairement à l'insécurité alimentaire ont des probabilités non négligeables de tomber dans l'insécurité alimentaire chronique lors des crises à venir.**
16. De nombreux signes indiquent que les ménages exposés temporairement à l'insécurité alimentaire commencent à gérer la catastrophe qui s'annonce assez tôt, et même avant la mauvaise récolte. Au début, les stratégies de survie ont tendance à reposer sur des mesures relativement peu coûteuses comme la vente d'actifs non productifs ou la migration de certains membres de la famille. Toutefois, aux stades ultérieurs, lorsque les premiers mécanismes de survie s'épuisent, les ménages sont contraints de vendre des biens de production ou de retirer les enfants de l'école. Des chocs de brève durée peuvent ainsi avoir des conséquences de longue durée et compromettre gravement le développement. Par exemple, des études ont montré que les ménages qui ont fortement souffert pendant la sécheresse et la famine de 1984-85 en Éthiopie ont continué à enregistrer, pendant les années 90, une croissance annuelle par habitant inférieure de 3 pour cent à celle des ménages moins gravement touchés³. Les chocs répétés suivis de réactions tardives ou insuffisantes ont entraîné des pertes de moyens de subsistance et une aggravation de l'insécurité alimentaire chronique. Il ressort de l'analyse de l'effet à long terme de la sécheresse de 2002 que jusqu'à 2 millions de personnes, qui étaient auparavant vulnérables mais pas nécessairement exposées à l'insécurité alimentaire, sont alors tombées dans l'indigence.

² Ce document provisoire a été rédigé à l'issue d'échanges de vues informels entre le Gouvernement de l'Éthiopie, le PAM, la Banque mondiale et le Département du développement international (DFID). Les versions ultérieures présenteront également les vues et les commentaires d'autres parties intéressées importantes. Ce document qui n'exprime les vues officielles d'aucune de ces organisations est disponible sur demande.

³ Banque mondiale 2004. *Well-Being and Poverty in Ethiopia – the Role of Agriculture, Aid and Agency*. Washington DC.



17. Le PPSAP a assuré en temps utile la protection des moyens de subsistance de nombreuses personnes exposées à l'insécurité alimentaire chronique mais celles qui étaient touchées temporairement par l'insécurité alimentaire continuent de souffrir des lacunes du système de secours d'urgence. Certaines études indiquent que, étant donné que les ménages exposés temporairement à l'insécurité alimentaire risquent de tomber dans l'indigence, le Gouvernement et les donateurs doivent préserver les avancées déjà réalisées en matière de développement en finançant en temps utile des interventions en faveur de la protection des moyens de subsistance fondées sur des plans établis à l'avance⁴.
18. On pose comme hypothèse que les ménages ont besoin de savoir dans quelle mesure les déficits alimentaires seront couverts pendant la prochaine saison de soudure: l'important pour les chefs de ménage est de savoir avec certitude la date à laquelle ils recevront une aide. Le projet, tel qu'il est actuellement conçu, et le *Manuel de mise en oeuvre* indiquent que le montant total des indemnités éventuellement versées par l'assurance sera connu à la fin d'octobre. Au début de novembre, le Gouvernement fera savoir aux chefs de ménage qu'ils participeront à des activités Vivres contre travail ou Espèces contre travail. Comme dans le cas du PPSAP, il appartient à chaque communauté de choisir soit l'aide alimentaire soit l'aide en espèces. Les bénéficiaires recevront ensuite de l'argent ou des vivres à partir de janvier ou de février, mais c'est l'annonce de l'aide plutôt que la distribution des ressources qui est importante pour éviter les prélèvements sur les actifs.
19. Pour répondre aux besoins des populations éthiopiennes exposées temporairement à l'insécurité alimentaire de façon globale, il est nécessaire de bien comprendre la nature du risque et son impact sur les populations des zones vulnérables du pays. Il est ensuite possible de financer le risque.

⇒ *Risque*

20. L'Éthiopie est frappée par des sécheresses catastrophiques tous les 20 ans⁵. En outre, elle subit des sécheresses localisées ou légères tous les quatre ans, comme l'indique la figure 2 (graphique de fréquence).

⇒ *Nombre de personnes concernées*

21. Le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives (PPSAP) couvre 8,3 millions de personnes exposées à l'insécurité alimentaire chronique⁶. Pendant la dernière grande sécheresse qui a eu lieu en 2002, environ 12,5 millions de personnes ont eu besoin d'une aide alimentaire. Si l'on rapproche ce chiffre relatif aux besoins d'aide d'urgence du chiffre de 8,3 millions de personnes couvertes par le PPSAP, il apparaît qu'environ 4 à 5 millions de personnes exposées temporairement à l'insécurité alimentaire risquent de perdre leurs moyens de subsistance au cours de la prochaine sécheresse catastrophique⁷.

⁴ ODI 2006. *Saving Lives through Livelihoods Critical Gaps in the Response to the Drought in the Greater Horn of Africa*. London, Humanitarian Policy Group.

⁵ Ces prévisions sont fondées sur les données météorologiques de la période 1956–2006. Les données ne font pas ressortir de tendance significative mais on ne sait pas dans quelle mesure le réchauffement et le changement de climat à l'échelle mondiale pourraient amener à modifier ces prévisions.

⁶ Soit 7,2 millions de bénéficiaires actuels du PPSAP et 1,1 million de bénéficiaires prévus dans la région Somali.

⁷ Il s'agit de chiffres indicatifs qui devraient être ajustés pour tenir compte des facteurs démographiques et des tendances à long terme de l'insécurité alimentaire.

22. On suppose que, pendant les années où les précipitations seront normales, le PPSAP et plus particulièrement sa réserve d'intervention en cas d'urgence gèreront l'insécurité alimentaire en prenant en charge les personnes exposées à l'insécurité alimentaire chronique et un nombre limité de personnes exposées temporairement à l'insécurité alimentaire. Les années de sécheresse, des moyens supplémentaires sont nécessaires pour répondre aux besoins de protection des moyens de subsistance des populations exposées temporairement à l'insécurité alimentaire. Si l'on pose comme hypothèse que les transferts de fonds s'établissent à 100 dollars par ménage —soit environ 20 dollars par bénéficiaire⁸— et que les coûts de livraison atteignent environ 7 dollars par bénéficiaire, le coût de la protection des moyens de subsistance en faveur des personnes exposées temporairement à l'insécurité alimentaire s'élèverait approximativement à 27 dollars par bénéficiaire au total. Sur la base de ces hypothèses, le financement de la protection des moyens de subsistance atteindrait environ 113 millions de dollars pour une année de sécheresse comparable à celle de 2002 et 135 millions de dollars pour une année de sécheresse comparable à celle de 2004 afin de protéger les moyens de subsistance de 4,2 millions et de 5 millions de bénéficiaires, respectivement.

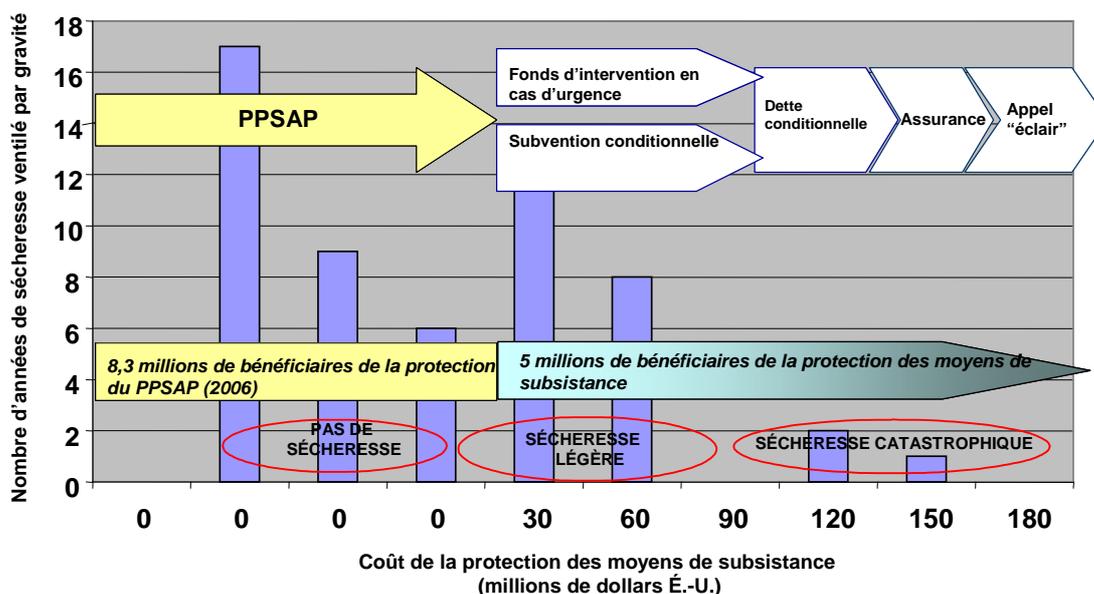
Financement

23. Le dispositif de financement du risque qui est proposé a pour objectif de limiter au minimum le coût de constitution de fonds garantis et disponibles en temps utile pour la protection des moyens de subsistance. Suivant la formule envisagée, les crises dues à la sécheresse seraient financées au moyen d'un fonds de protection des moyens de subsistance de trois ans comprenant un fonds d'intervention en cas d'urgence, une subvention ou une dette conditionnelle et une assurance⁹. Un indice météorologique local déclencherait le recours à ces instruments dans un certain ordre; lorsque les fonds du dispositif seraient entièrement épuisés, un appel "éclair" serait lancé. Les instruments financeraient un volet différent de risque et seraient coordonnés pour limiter au minimum le coût de chacun (capital, administration et coûts d'opportunité). On trouvera un exemple à la figure 2 ci-après.

⁸ Ce chiffre correspond aux modalités du filet de protection.

⁹ La durée considérée comme la plus satisfaisante pour compléter le PPSAP est de trois ans. Définitions: *Fonds d'intervention en cas d'urgence* = fonds destiné à une fin spécifique et dont l'application est déclenchée par des conditions fixées à l'avance; *subvention ou dette conditionnelle* = subvention ou dette approuvée à l'avance, à verser après confirmation de conditions préalables; *assurance indiciaire* = contrat d'assurance ou contrat dérivé prévoyant des versements automatiques spécifiques d'indemnités déclenchés par des événements définis à l'avance.

Figure 2. Financement du risque

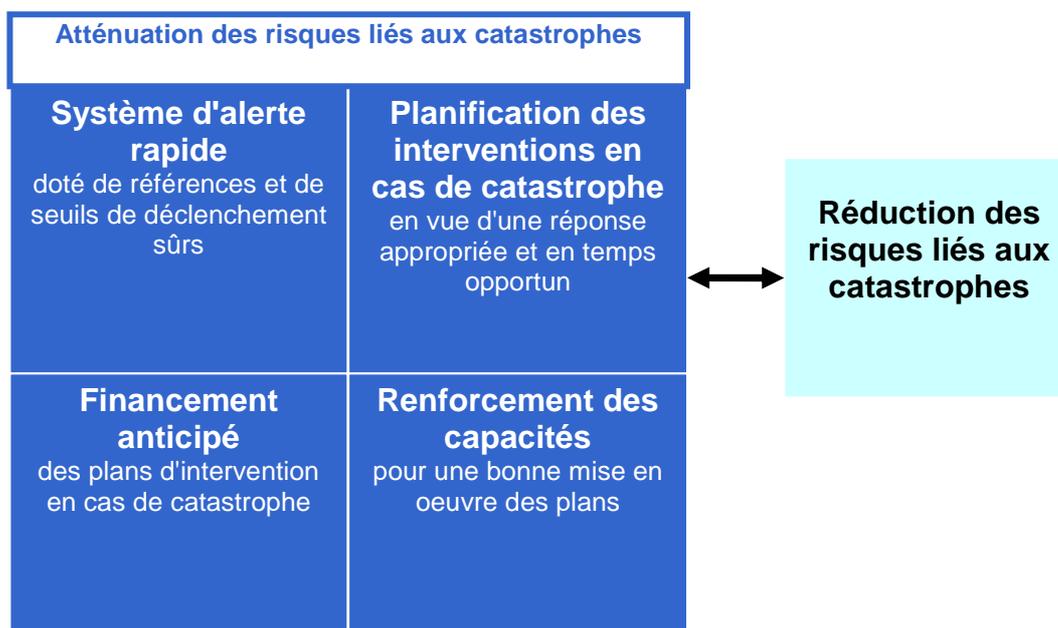


24. Le mécanisme de protection des moyens de subsistance vise à couvrir toutes les personnes vulnérables d'Éthiopie, y compris les éleveurs/pasteurs. Le PAM devrait donc élaborer un indice séparé qui déclenche de façon fiable la mise en œuvre du plan d'intervention en cas de catastrophe et les financements connexes dans les zones d'élevage pastoral. L'indice de protection des moyens de subsistance des pasteurs (PLPI) associe un indice de production fourragère pour le bétail (modèle de danger) aux plans d'intervention en cas d'urgence inscrits au budget préparés par le Gouvernement éthiopien (modèle d'exposition). Cet indice renforcerait le système d'alerte rapide qui existe déjà en permettant d'obtenir des informations sur le soutien des moyens de subsistance inscrit au budget, qui seraient utiles aussi bien aux bailleurs de fonds qu'aux acteurs intervenant en faveur des régions pastorales. On trouvera des renseignements plus détaillés sur cet indice à l'Annexe B.

Intégration du mécanisme et de l'approche dans un cadre de gestion des risques au niveau national

25. Les avancées réalisées grâce aux investissements, dans le développement rural par exemple, doivent être protégées pour permettre des progrès ultérieurs. La phase II-Éthiopie tend à assurer cette protection grâce à des interventions rapides de protection des moyens de subsistance lorsque les systèmes économiques sont exposés à des catastrophes météorologiques, qui constituent la principale menace pesant sur le développement agricole. Le projet présente un moyen de financement anticipé et propose d'intégrer le mécanisme de protection dans un nouveau cadre d'atténuation des risques liés aux catastrophes comportant une alerte rapide, des plans d'intervention en cas d'urgence et un renforcement des capacités (voir figure 3).

Figure 3. Cadre de gestion des risques



26. Ces travaux doivent se dérouler parallèlement aux activités de réduction des risques liés aux catastrophes qui visent à améliorer la résistance globale aux chocs et, partant, à réduire la nécessité d'atténuer les risques lorsque les catastrophes ont eu lieu. La rentabilité relative de ces deux formules est fonction de l'ampleur et de la nature du risque; l'investissement dans une des deux formules doit être fondé sur une bonne analyse des moyens de subsistance qui doit aussi faire apparaître dans quelle mesure les populations sacrifient le revenu des investissements à la réduction des risques, en d'autres termes, dans quelle mesure elles renoncent à des profits potentiellement importants pour se prémunir contre les chocs. Cette réduction des risques prend souvent la forme d'une diversification poussée des revenus et d'une limitation des investissements dans des activités fortement rémunératrices comme les cultures de rapport. D'après les recherches, les pauvres sont particulièrement peu enclins à prendre des risques; on dit parfois qu'ils sont pris au "piège de la pauvreté" parce qu'ils sont incapables d'accepter et de gérer les risques et d'accumuler et de conserver des richesses¹⁰.

IV. RECHERCHE DE PARTENAIRES APPROPRIÉS ET D'UN CADRE INSTITUTIONNEL POUR ASSURER LA GESTION DES RISQUES MÉTÉOROLOGIQUES

27. Le PAM poursuit son dialogue avec ses partenaires des Nations Unies et du Groupe de la Banque mondiale pour choisir l'organisme ou les organismes à recommander au Conseil d'administration en vue d'assurer les travaux relatifs à la gestion des risques météorologiques. Le processus de mise en place d'un cadre efficace de gestion

¹⁰ Banque mondiale. 2002. *Rapport sur le développement dans le monde 2001/2002: la lutte contre la pauvreté*. Washington DC.

prévisionnelle des risques présenté ci-après comprend cinq étapes et fait appel à divers partenaires de développement:

- Première étape:** Préparation et mise au point de plans d'intervention en cas d'urgence inscrits au budget, sous la direction conjointe des autorités nationales et de l'équipe de pays des Nations Unies.
- Deuxième étape:** Mise au point d'un indice météorologique qui traduise avec exactitude l'exposition au risque, sous la direction du PAM et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).
- Troisième étape:** Établissement d'un plan financier répondant aux besoins de fonds du plan d'intervention en cas d'urgence, sous la direction du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Ce plan serait intégré dans un appel lancé sous la direction de ce Bureau.
- Quatrième étape:** Gestion du transfert du risque, dans les meilleures conditions, aux marchés internationaux d'assurance-risque et aux institutions financières internationales.
- Cinquième étape:** Poursuite de la mise en œuvre du projet et suivi permanent de l'apport de données et mises à jour du plan d'intervention en cas d'urgence, sous la direction de l'équipe de pays des Nations Unies.

28. Pour favoriser la coordination, un centre conjoint de gestion des risques installé dans une des grandes institutions pourrait être créé, peut-être sur le modèle du Centre logistique commun des Nations Unies.

Perspectives après 2007: étudier la reproduction du projet dans d'autres pays au cas par cas

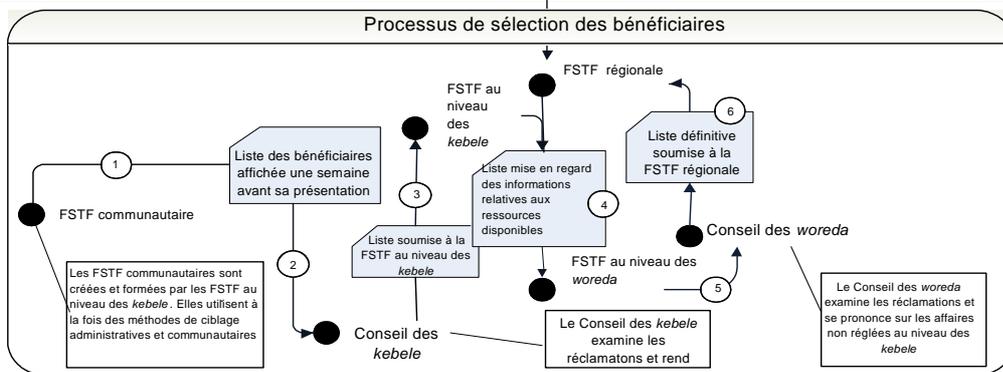
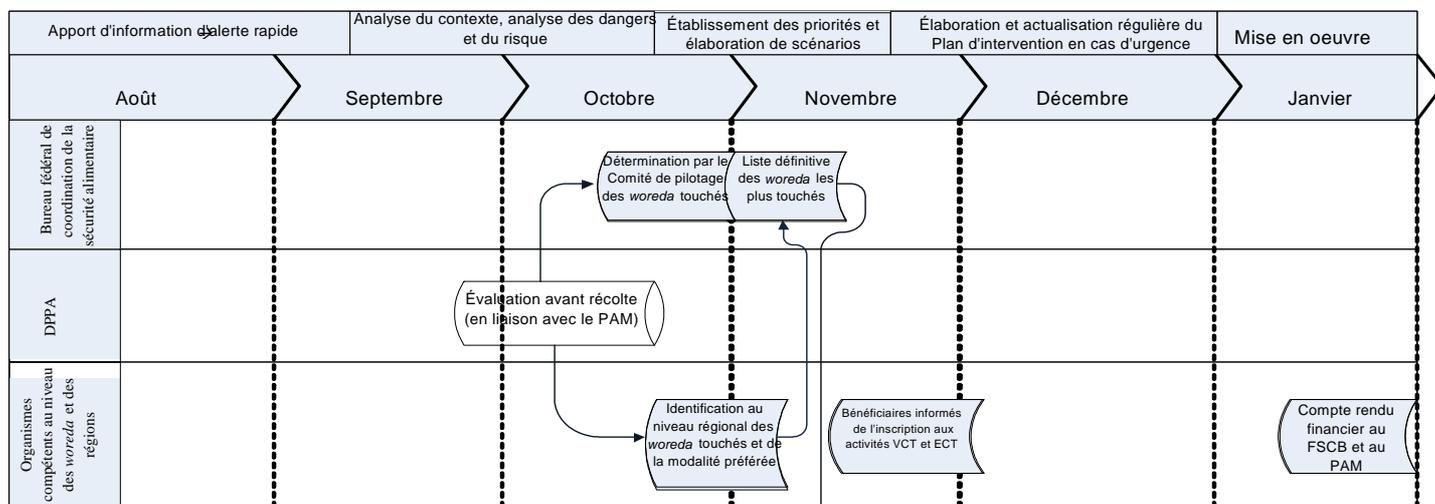
29. À la demande des équipes de pays des Nations Unies, le PAM pourrait réviser les modalités de financement des risques suivant les cinq étapes indiquées plus haut. Il faudrait que le gouvernement du pays concerné et l'équipe de pays des Nations Unies travaillent d'abord activement aux plans d'intervention en cas d'urgence et de préparation aux urgences. Le PAM se propose d'évaluer les enseignements tirés du projet d'Éthiopie et de limiter son plan de travail pour 2007 aux activités indiquées à la section II. Il pourrait envisager de répéter le projet dans des pays où les équipes de pays lancent et dirigent le processus de plan d'intervention en cas d'urgence et il soumettrait au Conseil d'administration des demandes séparées de financement des projets au cas où des gouvernements demanderaient à bénéficier de services de financement des risques. Le PAM aurait besoin de disposer de fonds pour la recherche-développement concernant chaque projet de pays qu'il serait prié d'appuyer.

ANNEXE A

PRINCIPES DIRECTEURS DU MANUEL DE MISE EN OEUVRE

- **Sélection des bénéficiaires.** Les bénéficiaires du projet ne sont pas les personnes les plus démunies de ressources, même si elles restent exposées à la réduction des actifs et risquent ensuite de tomber dans l'insécurité alimentaire chronique si les conditions météorologiques sont défavorables. Le *Manuel de mise en oeuvre* précise les critères et les processus de sélection; la sélection est fondée sur une évaluation au niveau des communautés mais elle est validée par le Gouvernement aux niveaux des *kebele* (communautés), des *woreda* et des régions.
- **Planification des projets de travaux publics.** Les administrateurs du projet ne disposent que d'un temps limité pour établir les projets de travaux publics parce que le délai entre la confirmation d'un versement d'indemnité par l'assurance (début novembre) et le début des travaux publics obligatoires (1^{er} janvier) est court. Le *Manuel de mise en oeuvre* donne des orientations pour aider les administrateurs à organiser le mieux possible la planification pendant ce laps de temps.
- **Mécanisme de transfert.** En cas de versement d'indemnité, un mécanisme détaillé est prévu pour acheminer les fonds de l'assureur aux bénéficiaires. Le comité de pilotage du projet détermine les *woreda* touchés par la sécheresse et retenus pour le versement d'indemnités. Il est conseillé par les organismes gouvernementaux aux niveaux des régions et des *woreda* qui utilisent les données provenant de systèmes d'alerte rapide, les valeurs des indices et l'évaluation des besoins avant récolte. Des équipes de sécurité alimentaire aux niveaux des *kebele* sélectionnent les bénéficiaires conformément aux principes de ciblage des communautés; les listes de bénéficiaires sont adaptées en fonction des ressources réservées aux différents *woreda*. Les bénéficiaires sont alors informés de leur inscription à des activités Espèces contre travail ou Vivres contre travail. Le Gouvernement éthiopien et le PAM comptent que l'aide à venir pour la protection des revenus sera annoncée rapidement de façon à aider les bénéficiaires à organiser leur avenir et à éviter de réduire leurs actifs (voir figure 4).
- **Gestion financière.** Le comité de pilotage décide quels sont les *woreda* qui recevront une indemnité sous forme de vivres ou d'espèces et en informe le Ministère des finances qui affecte les fonds en conséquence. Le *Manuel de mise en oeuvre* doit être incorporé dans le plan de vérification du Bureau du vérificateur des comptes au niveau fédéral. Il y a dans chaque région un vérificateur général des comptes régional chargé de vérifier les transactions financières. Les vérificateurs des comptes aux niveaux fédéral et régional seront chargés de vérifier les procédures et les systèmes comptables et le mouvement des ressources.

Figure 4. Conception des mécanismes de transfert de fonds



ANNEXE B

INDICE POUR LE PASTORALISME

- 1. Modèle de risque:** Ce modèle est fondé sur le système d'alerte rapide pour l'élevage qui permet de suivre la situation et les disponibilités de fourrage pour le bétail en Afrique de l'Est. Ce système dispose, dans les régions éthiopiennes d'Afar, de Somali et de Borena, de 84 sites de surveillance qui collectent des données au sujet de l'état des sols, des végétaux et des parcours et de l'alimentation du bétail au pâturage. Les informations ainsi obtenues sont associées à des données provenant de satellites sur les précipitations, la température et le rayonnement solaire pour calculer la production fourragère site par site puis rapprochées de données de satellites concernant l'Indice de végétation différence normalisée afin d'établir des cartes de la situation des fourrages sur des vastes superficies. Les vérifications sur le terrain montrent que la méthode d'alerte rapide pour l'élevage est efficace mais le PAM étudie les améliorations à apporter éventuellement au modèle actuel pour obtenir exactement les données nécessaires à des fins d'assurance et fournir des données fiables pour les alertes rapides.
- 2. Modèle d'exposition au risque:** Le modèle d'exposition sera fondé sur les montants inscrits au budget pour la planification des interventions en cas d'urgence qui seront communiqués par le Gouvernement éthiopien. Ces chiffres seront étayés par les travaux d'élaboration de scénarios entrepris par les institutions compétentes comme l'Office de prévention des catastrophes et de planification préalable et exprimeront le coût de la protection des moyens de subsistance en cas de production fourragère inférieure à la moyenne. La protection des moyens de subsistance des pasteurs en période de crise requiert des interventions bien conçues, notamment la fourniture d'aliments de complément pour le bétail, l'aide pour la réduction et la reconstitution des troupeaux, les programmes vétérinaires d'urgence et l'aide traditionnelle en produits alimentaires et en eau. L'organisation d'un processus de planification d'interventions en cas d'urgence mobilise les experts du pastoralisme, les partenaires d'exécution et les services gouvernementaux de façon que les interventions soient bien conçues et aient lieu au bon moment. Un bon plan comporte des options de programmation appropriées et des déclencheurs d'intervention et définit à l'avance le rôle et les responsabilités des institutions.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

| | |
|-------|---------------------------------------------------------------------|
| AAP | Budget administratif et d'appui aux programmes |
| DFID | Département du développement international (Royaume-Uni) |
| DPPA | Office de prévention des catastrophes et de planification préalable |
| ECT | Espèces contre travail |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FSCB | Bureau de coordination de la sécurité alimentaire (Éthiopie) |
| FSCB | Bureau de coordination de la sécurité alimentaire |
| FSTF | équipe spéciale chargée de la sécurité alimentaire |
| NMA | Agence météorologique éthiopienne |
| ODI | Institut de développement outre-mer |
| OED | Bureau du Directeur exécutif |
| OEDSP | Sous-Division des projets spéciaux |
| PLPI | indice de protection des moyens de subsistance des pasteurs |
| PPSAP | Programme de protection sociale fondé sur des activités productives |
| VCT | Vivres contre travail |