

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Troisième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 24 octobre 1996

## SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 6 de l'ordre du  
jour



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/96/6/Add.5**  
9 septembre 1996  
ORIGINAL: ANGLAIS

## TADJIKISTAN

### RÉSUMÉ

La crise que traverse actuellement le Tadjikistan a été déclenchée par la guerre civile de 1992-1993. Le conflit n'a pas été entièrement réglé et les combats se poursuivent dans certaines régions du pays. L'insécurité en résultant a aggravé la débâcle économique. Le Tadjikistan est le pays le plus pauvre de la Communauté des États indépendants (CEI) et, depuis 1995, est classé parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier par la FAO et parmi les économies à faible revenu par la Banque mondiale (revenu annuel par habitant inférieur à 695 dollars).

Les bouleversements sociaux et économiques ont causé d'énormes souffrances et la situation est particulièrement difficile pour les groupes vulnérables. Les pénuries alimentaires sont graves et généralisées. Pour faire face aux difficultés du Tadjikistan, le PAM a fourni des secours alimentaires d'urgence ciblés. Les distributions des denrées ont été assurées directement par le PAM (en utilisant les infrastructures des collectivités locales) ou par des ONG, en coordination étroite avec d'autres institutions des Nations Unies. Cependant, de l'avis général des organismes internationaux, il faudrait réorienter les activités, en diminuant la part relative des secours au profit du relèvement et du développement. À cette fin et compte tenu de sa situation, comparable à celle d'autres pays en développement appuyés régulièrement par le PAM, l'inclusion du Tadjikistan dans le programme ordinaire du PAM a été approuvée par le Directeur exécutif.

Ce n'est que récemment que le gouvernement s'est engagé à entreprendre des réformes, et les plans des institutions internationales de développement n'en sont qu'au stade initial. Le PAM travaille directement avec les collectivités locales plutôt qu'avec les ministères. La situation est assurément difficile, mais il est possible d'utiliser l'aide alimentaire du PAM pour le relèvement et le développement. Certaines activités ont déjà démarré à titre expérimental et parmi les domaines clés envisagés pour l'aide future du PAM figurent: la promotion des parcelles privées dans les fermes d'État pour améliorer la sécurité alimentaire des ménages; la remise en état de l'infrastructure rurale et urbaine laissée à l'abandon ou endommagée du fait de la guerre; l'alimentation institutionnelle; le développement du commerce de la farine de blé pour les petites boulangeries privées.

Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des États-Unis. En août 1996, un dollar des États-Unis équivalait à 295 roubles tadjiks (RT).

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.



## LA SECURITE ALIMENTAIRE ET LES PAUVRES VICTIMES DE LA FAIM

### L'insécurité alimentaire à l'échelon national

1. Après le démembrement de l'Union soviétique, la guerre civile a éclaté au Tadjikistan en 1992-1993. Cinquante mille personnes au moins ont été tuées et 850 000 autres déplacées; parmi ces dernières, 250 000 ont cherché refuge dans les pays voisins. De nombreux villages ont été détruits: il ne reste des maisons qu'un tas de décombres et l'infrastructure a été gravement endommagée. Les troubles persistant dans certaines régions du pays, qui dégénèrent souvent en conflit armé, prouvent que, dans une large mesure, les problèmes à l'origine de la guerre civile au Tadjikistan n'ont pas été résolus. Les hostilités ont eu lieu essentiellement dans des zones situées dans les régions montagneuses du centre entre les troupes gouvernementales - soutenues par 25 000 soldats de la paix de la CEI, principalement des Russes - et les forces de l'opposition. L'Oblast de Garm et l'Oblast autonome de Gorno-Badakhshan (OAGB) sont souvent isolés à cause des troubles civils. La recherche d'une solution politique pacifique est gênée par l'alliance complexe de groupes ethniques et de clans. L'actuel gouvernement est essentiellement appuyé par des clans de Leninabad et de Kulyab (Khatlon oriental). Les forces de l'opposition, qui sont constituées par une coalition d'islamistes et de laïcs démocrates, sont principalement soutenues par Garm, Kurgan Tyube (Khatlon occidental) et l'OAGB. La guerre et l'insécurité en résultant ont aggravé les sérieuses difficultés économiques.
2. Le Tadjikistan est le pays le plus pauvre et le moins développé de la CEI. Le revenu, calculé d'après le produit intérieur brut (PIB), a nettement chuté, reculant de 29 pour cent en 1992, de 11 pour cent en 1993 et de 21 pour cent en 1994. La production industrielle et agricole calculée globalement n'atteindrait pas la moitié de celle de 1990 et rien ne semble indiquer un ralentissement de cette régression. Depuis 1995, le Tadjikistan a été classé dans le groupe des pays les plus pauvres du monde. Il est considéré comme pays à faible revenu et à déficit vivrier par la FAO et comme économie à faible revenu (revenu annuel par habitant inférieur à 695 dollars) par la Banque mondiale.
3. Les services de santé, d'approvisionnement en eau et d'assainissement se sont considérablement détériorés. Alors que les taux de mortalité diminuaient dans les années 80, ils ont augmenté dans les années 90, en particulier les taux de mortalité infantile. Les maladies infectieuses sont maintenant la deuxième cause de mortalité, après les maladies de l'appareil circulatoire et de l'appareil respiratoire. Le taux d'accroissement démographique est de 2,9 pour cent, le plus élevé de la CEI. Les disponibilités alimentaires devront fortement augmenter chaque année, ne serait-ce que pour maintenir les niveaux de consommation.
4. A l'époque de l'Union soviétique, les produits alimentaires subventionnés et le large éventail de services sociaux disponibles permettaient d'assurer un bon état nutritionnel pour le niveau de revenu. La nutrition des pauvres a sérieusement pâti des réductions ou de la suppression des subventions alimentaires ainsi que de la détérioration de la qualité des services sociaux. Même si on estime que la malnutrition aiguë n'est pas généralisée, certains indices portent à croire qu'une malnutrition chronique sévit. Une enquête sanitaire effectuée par une ONG à la fin de 1994 dans l'OAGB a indiqué un faible taux (3 pour cent) de malnutrition aiguë mais une généralisation des retards de croissance. Aucune enquête nutritionnelle systématique n'a été effectuée récemment dans d'autres régions du pays, mais les ONG assurant des services de consultation médicale ont fait des observations

analogues dans des régions comme le Khatlon. Une enquête menée en 1996 dans l'une des zones de l'OAGB les plus sujettes à la famine a fait état de pertes de poids chez les adultes et d'une activité réduite chez les enfants. Il ressort de cette enquête que la consommation de certaines vitamines serait si faible qu'il existe un risque élevé de maladies liées aux carences en micro-nutriments. Le Ministère de la santé a estimé qu'au début des années 90, 67 pour cent des femmes enceintes souffraient d'anémie et que, depuis lors, l'état nutritionnel s'est généralement détérioré. Le risque de goitre est également élevé en raison de l'absorption insuffisante d'iode.

## Le système alimentaire

5. Les pénuries alimentaires sont généralisées et aiguës. Les bilans céréaliers indiquent une forte dépendance à l'égard des importations, la production intérieure ne couvrant même pas un tiers des besoins (voir tableau 1, annexe I). Dans l'ancien système de planification centralisée des achats, les besoins céréaliers étaient gonflés. La demande globale de céréales a chuté, ce qui s'explique par la baisse du pouvoir d'achat, par la diminution de la consommation d'aliments pour le bétail (due à une désaffection à l'égard des productions animales) et par la réduction du gaspillage.
6. La reconversion des terres productives au profit des cultures vivrières a été lente, mais la population rurale a fait face aux pénuries en semant du blé partout où cela était possible. S'il est vrai que la superficie ensemencée en céréales semble avoir augmenté ces dernières années, les possibilités pour les agriculteurs d'accroître leur production sont sérieusement limitées par la grave pénurie de combustible et de pièces détachées, par la dégradation générale de l'agriculture mécanisée et des réseaux d'irrigation, ainsi que par le manque de semences de bonne qualité. En ce qui concerne les terres et les intrants, les politiques du gouvernement continuent de privilégier la production cotonnière (une source de devises essentielle) dans les fermes d'État. Malgré leur petite taille, les parcelles privées assurent une part de plus en plus importante de la production vivrière, mais les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les nombreux habitants des zones urbaines, qui n'ont guère de possibilités d'obtenir des terres, n'en ont généralement pas bénéficié.
7. La plupart des terres arables étant irriguées et le pays disposant d'abondantes ressources hydriques, l'agriculture n'est pas menacée par la sécheresse. Cependant, le Tadjikistan est exposé aux glissements de terrain et aux coulées de boue qui ont emporté de nombreuses vies et endommagé des biens et des infrastructures. Les demandes d'aide alimentaire d'urgence consécutives aux accidents récents ont néanmoins été modestes. Dans les régions montagneuses, en raison de la rigueur des hivers et de la fréquence des avalanches (par exemple, dans l'OAGB et le Garm), l'accès est difficile en dehors des mois d'été. Les vivres sont acheminés à l'avance, quand les routes sont praticables, avant l'hiver.
8. L'alimentation comprend une proportion importante de céréales, environ 50 pour cent en poids. La dépendance à l'égard des céréales a augmenté au cours des années 90, car la viande et le lait sont devenus beaucoup plus chers. À l'époque de l'Union soviétique, l'alimentation des familles urbaines était beaucoup plus variée grâce aux produits importés. Dans les années 90, les importations ont nettement reculé et l'alimentation est maintenant analogue dans les villes et dans les campagnes.
9. Ces cinq dernières années, l'aide alimentaire au Tadjikistan a considérablement augmenté et représente maintenant une part relativement importante des importations totales de céréales. En 1995, elle représentait près de la moitié des importations de céréales, qui étaient de 400 000 tonnes (voir tableau 2, annexe I). Cette aide alimentaire était en majeure partie (80 pour cent) une aide-programme. Le PAM a été assurément le plus

important organisme fournissant des secours alimentaires au Tadjikistan, mais les contributions globales faites directement aux ONG pour ce type d'aide ont dépassé les contributions au PAM. Les distributions effectuées par le PAM pendant ces quatre dernières années représentent 40 pour cent des livraisons totales de secours alimentaires (voir tableau 3, annexe D).

### Les pauvres victimes de la faim

10. Au cours des quatre dernières années, les taux annuels d'inflation ont dépassé 500 pour cent. Les ménages doivent dépenser la majeure partie de leur revenu pour la nourriture à cause de la forte hausse des prix. La part du revenu des ménages urbains consacrée aux produits alimentaires était de 37 pour cent en 1990, mais atteignait 67 pour cent en 1993. Pour les ménages ruraux, cette proportion est passée de 45 à 71 pour cent pendant la même période et, depuis 1993, a encore augmenté pour les deux catégories de ménages. En principe, le gouvernement évalue la pauvreté en comparant le revenu au coût d'un "panier de la ménagère" minimum. En 1993, 80 à 90 pour cent de la population vivait au-dessous du seuil de pauvreté. La situation s'est considérablement aggravée depuis, mais le gouvernement n'a pas eu les ressources nécessaires pour effectuer des enquêtes.
11. Aux prix du marché libre, la valeur de la ration complémentaire mensuelle du PAM, qui couvre moins de la moitié des besoins en calories d'une personne, s'élève à 1 250 roubles tadjiks (RT) (4,30 dollars). Cette somme représente trois fois le salaire mensuel d'un employé (400 RT) et près du double de celui d'un professeur ou d'un médecin (700-750 RT). La population a du mal à survivre dans la conjoncture actuelle et, pour bien des bourses, les dépenses de nourriture absorbent la totalité du revenu. Aucun travailleur ne peut se nourrir ou nourrir sa famille avec son seul salaire. Les gens cherchent toutes sortes de moyens pour survivre, et la mendicité est en progression partout.
12. Les ruraux affrontent la situation en comptant davantage sur les minuscules parcelles accordées par les fermes d'État et les exploitations collectives. Les femmes effectuent une grande partie du travail sur les parcelles privées. Dans les ménages agricoles dépendant des fermes collectives, les enfants remplacent la main-d'oeuvre adulte, qui peut ainsi chercher d'autres possibilités de gain. Le taux de fréquentation des écoles rurales n'atteint que 50 pour cent et les filles, d'après les observations faites, ne représentent que 25 pour cent des effectifs scolaires.
13. Dans les zones urbaines, l'attribution de terres est très limitée et les gens ont recours à d'autres mécanismes de survie. La vente de biens personnels a aidé de nombreuses personnes à vivre ces dernières années, mais pour les pauvres cette source est largement épuisée. Nombreux sont ceux qui se lancent dans le petit commerce. Les enfants sont embauchés dans le secteur informel et la fréquentation scolaire a nettement chuté, le besoin immédiat d'argent pour se nourrir ayant éclipsé l'objectif de l'éducation.

### Rapatriés et personnes déplacées à l'intérieur du pays

14. A cause de la guerre civile de 1992-1993, 850 000 personnes ont quitté leur foyer. La plupart - quelque 600 000 - ont été déplacées à l'intérieur du pays et, selon les estimations, 250 000 ont trouvé refuge au-delà des frontières - 60 000 en Afghanistan et 195 000 dans d'autres républiques de la CEI.
15. A la fin de 1993, la plupart des personnes déplacées à l'intérieur du pays avaient regagné leur région d'origine. Le rapatriement a été essentiellement volontaire, mais les rapatriés se sont trouvés dans une situation difficile en raison de la destruction de leur maison, de

l'acuité de la récession économique et des vexations subies. La plupart des personnes déplacées restantes ont pu trouver abri chez des parents ou des amis, mais nombre d'entre elles ont dû s'installer dans les locaux disponibles, notamment des bâtiments publics. Bien des rapatriés et des personnes déplacées - en particulier ceux appartenant aux groupes les plus vulnérables - ont été tributaires des organisations humanitaires pour leur subsistance.

### Autres groupes vulnérables

16. Le pouvoir d'achat des consommateurs a radicalement baissé pour la majeure partie de la population, mais ce sont les groupes vulnérables qui ont particulièrement souffert de l'effondrement du niveau de vie. Les services sociaux ont été fortement réduits après la chute spectaculaire des recettes fiscales; aujourd'hui, ils n'offrent guère d'assistance. En raison des contraintes budgétaires, les repas scolaires ont été supprimés, sauf là où le PAM et les ONG ont apporté leur soutien.
17. Les groupes les plus vulnérables sont ceux qui dépendaient autrefois des prestations sociales publiques et n'ont guère d'autres moyens de survie (par exemple, vente de biens personnels, cadeaux de parents et d'amis, accès de temps à autre à des aliments subventionnés et mendicité). Dans le sud-ouest du pays (Khatlon), on compte un pourcentage relativement élevé de femmes dont le mari a été tué pendant la guerre civile ou n'est pas encore rentré, qu'il ait été déplacé à l'intérieur du pays ou se soit réfugié hors des frontières. La guerre a laissé plus de 25 000 veuves et 50 000 orphelins. Le nombre global de personnes appartenant aux groupes les plus vulnérables est actuellement estimé à 620 000 (voir annexe II, carte). Les distributions de secours alimentaires ont eu en grande partie pour bénéficiaires les pauvres des villes.
18. Les membres des groupes les plus vulnérables en bonne condition physique pourraient participer le cas échéant à des activités rémunératrices. Pour ceux qui sont dans l'incapacité totale de travailler et qui ne peuvent pas compter sur leur famille, il faut mettre en place un système de sécurité sociale ciblé durable. À court et à moyen terme, le gouvernement a peu de chances de percevoir suffisamment d'impôts pour avoir les moyens de créer un tel système.
19. Le net repli de l'économie a entraîné un important chômage. Même ceux qui sont officiellement pourvus d'un emploi touchent rarement leur salaire, dont la valeur est devenue négligeable. Les chômeurs sont surtout concentrés dans les zones urbaines. Les fermes collectives et d'État n'ont pas été en mesure de payer leur main-d'oeuvre, mis à part des paiements en nature ponctuels. Les femmes sont les plus frappées par le chômage car de nombreux postes des services de soutien social, qui leur étaient principalement attribués auparavant, ont été supprimés.
20. L'absence de réformes économiques qui entraîneraient la création d'emplois empêche ceux qui sont au chômage total ou partiel d'accéder à l'autosuffisance. Les initiatives privées devraient contribuer à remédier à cette situation pour la majeure partie, mais les institutions internationales prévoient également de participer à des activités de développement comportant des projets de formation de revenus.
21. Pour les groupes les plus vulnérables, l'insécurité alimentaire est chronique, mais l'accès aux produits alimentaires est dans l'ensemble encore plus difficile pendant les mois d'hiver, d'autant plus que, pendant la période hivernale froide, le corps a besoin de calories supplémentaires pour se maintenir à une température suffisante. Pour les personnes en bonne condition physique ayant accès à des parcelles privées, c'est pendant la période

précédant immédiatement les récoltes, en été, que les réserves de produits alimentaires sont au plus bas.

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

### **Politique générale**

22. Ce n'est que récemment que le Gouvernement du Tadjikistan s'est engagé à entreprendre des réformes économiques. Il cherche actuellement à suivre les recommandations du Fonds monétaire international (FMI) de manière à pouvoir bénéficier de mécanismes de prêt. Le FMI recommande d'élaborer des politiques de contrôle financier, les entreprises payant des impôts à l'État. Il n'est pas sûr que le gouvernement soit en mesure de percevoir des impôts et, sans aucun doute, cette situation ne s'améliorera que lentement. En conséquence, il n'aura guère les moyens d'assurer de nouveau les prestations sociales.

### **Politiques en matière de sécurité alimentaire**

23. La sécurité alimentaire était auparavant du ressort de la planification centrale soviétique. Les alliances politiques actuelles au sein de la CEI ne garantissent pas le même niveau de sécurité alimentaire. La planification préalable assurée par les pouvoirs publics en prévision des catastrophes est insuffisante, ce qui s'explique par la dépendance passée à l'égard des anciennes autorités soviétiques. Les liens commerciaux et les mécanismes de paiement ne sont pas complètement mis en place et le gouvernement semble manquer d'expérience pour organiser les importations dans les délais nécessaires. Les stocks sont tombés à des niveaux dangereusement bas et le gouvernement a été incapable de constituer des réserves stratégiques.
24. Les moyens dont dispose le Tadjikistan pour assurer un approvisionnement céréalier suffisant par des importations commerciales sont très limités. La dette accumulée dépasse le PIB annuel et ni le gouvernement ni la banque centrale ne possèdent d'importantes réserves de devises. La production des principaux produits donnant lieu à des opérations de troc - coton et aluminium - a considérablement chuté et ne suffit pas à couvrir les importations essentielles. Si elles étaient utilisées exclusivement pour acheter des céréales, les recettes en devises escomptées pour toute l'année 1996 ne couvriraient que 70 pour cent des besoins d'importation de blé prévus, aux prix courants. Les partenaires commerciaux ne sont pas disposés à fournir des céréales à crédit. En outre, la capacité d'importation a été réduite en raison de la hausse des cours mondiaux des céréales et des mauvaises récoltes de la Fédération de Russie et du Kazakhstan, les fournisseurs traditionnels du Tadjikistan. Les prix des céréales ont atteint leur niveau le plus élevé depuis dix ans. Le Tadjikistan n'ayant pas d'accès à la mer, les possibilités d'approvisionnement en céréales sont limitées.
25. L'approvisionnement céréalier incombait au Ministère des céréales. Cependant, dans le cadre des réformes proposées convenues avec le FMI, au lieu de recevoir des fonds pour les achats, le ministère devrait encaisser les recettes de la vente de la farine et du pain, et utiliser les fonds ainsi dégagés pour continuer à acheter des céréales. Le secteur privé devrait désormais se charger des importations, mais on ne sait pas très bien à quel rythme ce secteur pourra développer sa capacité d'importation de céréales en quantités suffisantes. De plus, des informations contradictoires ont circulé au sujet des intentions du gouvernement, certains indices laissant penser que le système des commandes d'État

pourrait être maintenu pour les achats de céréales. Les objectifs d'achat existent encore et les circuits d'État cherchent à les atteindre en offrant des prix alignés sur les prix du marché. Certaines fermes n'ont pas voulu vendre au gouvernement à crédit. Les éleveurs ont évité les filières publiques de distribution, préférant le nouveau secteur privé de détail.

26. Le gouvernement a cherché à assurer un certain niveau de sécurité alimentaire en rationnant et en subventionnant le pain (et d'autres denrées de base), mais en raison des pénuries générales de farine, le pain fourni par l'État ne couvre qu'une fraction des besoins et malgré la réduction des subventions, coûte encore quatre fois moins cher que le pain vendu sur le marché libre.

## Politiques d'aide alimentaire

27. Le gouvernement et les donateurs bilatéraux ont défini les conditions dans lesquelles le produit de la vente de l'aide-programme pouvait être utilisé. Les fonds de contrepartie ainsi dégagés étaient dans l'ensemble destinés au secteur social, notamment au paiement des prestations sociales. Cependant, la valeur monétaire des fonds s'est rapidement amenuisée du fait de la dévaluation et de l'inflation. De plus, les fonds se sont avérés difficiles à contrôler. En conséquence, l'aide-programme n'a guère eu d'impact direct sur le bien-être des groupes les plus pauvres.
28. Jusqu'ici l'aide alimentaire a été peu utilisée dans le cadre de projets. Les collectivités locales ont coopéré avec la Fédération internationale de la Croix-Rouge et les ONG pour l'exécution de projets d'alimentation dans les écoles et les hôpitaux et pour de projets vivres-contre-travail (VCT). L'intérêt des ministères d'État pour l'aide-projet s'est limité à des demandes de denrées pour payer les fonctionnaires dans le cadre des VCT, ce à quoi s'est opposé le PAM, sauf dans le cas de campagnes d'urgence (lutte contre les acridiens et les épidémies). Qui plus est, les discussions sur l'aide-projet ont été peu concluantes dans la capitale. En revanche, les autorités de district ont montré beaucoup d'empressement en ce qui concerne l'utilisation de l'aide alimentaire pour appuyer l'effort de relèvement, et le PAM a reçu de nombreuses demandes, dont certaines propositions constructives pour des activités VCT.
29. Pour ce qui est des secours alimentaires, le gouvernement a fourni des informations pour cibler les bénéficiaires. Le Ministère du travail et de la protection sociale a joué un rôle déterminant en proposant des listes de bénéficiaires. Le PAM les a utilisées comme point de départ et les a mises au point en discutant avec les autorités locales - comités exécutifs de district et chefs de kishlak (village). Le Programme a pu exploiter les installations des collectivités locales (magasins et centres de distribution) pour la distribution locale des denrées.
30. D'autre part, le gouvernement a eu recours à des emprunts de stocks de secours alimentaires quand l'acheminement des céréales était interrompu. Les réserves céréalières sont tombées à des niveaux dangereusement bas et des retards dans la livraison de l'aide alimentaire ou d'autres importations risquent d'entraîner une interruption de la production de pain, ce qui pourrait provoquer des troubles, en particulier dans les zones urbaines. Le PAM a souvent coordonné les efforts des ONG et des donateurs pour obtenir le remboursement des prêts de céréales. Il a également attiré l'attention du gouvernement sur le fait que les distributions des secours ne doivent pas être perturbées par ces détournements de l'aide alimentaire.
31. Le gouvernement manque d'expérience en matière de relations avec l'étranger, qui étaient gérées auparavant par Moscou, d'où une certaine ambiguïté dans les relations entre

les hommes politiques ou les fonctionnaires du pays, et les donateurs bilatéraux, les institutions des Nations Unies ainsi que les ONG internationales. Le PAM a encouragé le gouvernement à communiquer ouvertement les informations dont il dispose sur la situation générale des disponibilités alimentaires, mais son système de données relatives à la gestion des vivres est insuffisant.

## EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS JUSQU'ICI PAR LE PAM

### Effacité du ciblage

32. Dans le cadre d'un appel des Nations Unies, le PAM a commencé à distribuer des vivres vers le milieu de 1993 dans le Khatlon, la région la plus sérieusement touchée par la guerre civile. Le nombre des rapatriés, des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des personnes ayant gravement souffert de la guerre s'élevait au total à 500 000. Ces groupes n'étant pas totalement privés de vivres, l'aide a pris la forme de rations complémentaires. Le PAM Afghanistan a aidé à répondre aux besoins alimentaires des réfugiés venant du Tadjikistan et a fourni une ration spéciale aux rapatriés.
33. Au milieu de 1994, le PAM, en coopération avec le Ministère du travail et de la protection sociale, a réorienté les opérations d'aide alimentaire, passant d'une intervention axée sur une zone géographique et une population victime de la guerre à un programme à l'échelle du pays en faveur des groupes vulnérables, faisant écho à la détérioration de la situation sociale. Cette réorientation a également permis de réduire les tensions régionales, car les secours alimentaires étaient ciblés selon le critère de la pauvreté; en effet, quand le critère de "victime de la guerre" était appliqué, les secours avaient tendance à se concentrer dans une seule région. Ont bénéficié de l'aide du PAM les retraités âgés, les ménages sans soutien (surtout les ménages ayant une femme à leur tête et les veuves de guerre avec des enfants) et les personnes vivant dans des institutions (orphelins, handicapés et malades hospitalisés). Ces groupes ont été déclarés extrêmement exposés à l'insécurité alimentaire. Les rapatriés et les personnes déplacées ne sont pas spécifiquement ciblés par le PAM, mais ils peuvent remplir les conditions requises en tant que membres de groupes vulnérables et de nombreux habitants du Khatlon se trouvent donc parmi les bénéficiaires actuels du PAM, dont 50 pour cent environ sont des retraités, 40 pour cent des familles monoparentales et 10 pour cent des pensionnaires d'institutions.
34. En 1994-1995, le PAM et d'autres institutions fournissant des secours alimentaires ont commencé à coordonner leurs distributions et presque toutes les régions ont été couvertes dans le cadre du programme en faveur des groupes vulnérables. Les disponibilités alimentaires du PAM en 1995 ont permis d'élargir les distributions à d'autres zones prioritaires (Garm et OAGB) et d'entreprendre des activités (par exemple des activités VCT pour la reconstruction des logements endommagés par la guerre) exécutées par l'intermédiaire des ONG.
35. Presque toute l'aide alimentaire du PAM a été distribuée gratuitement au titre de secours. Ceci a permis d'assurer la sécurité alimentaire des groupes les plus vulnérables, même s'il ne s'agissait que de rations complémentaires, couvrant 40 pour cent des besoins individuels en calories. De fortes pressions sont exercées pour être inscrit sur les listes de distribution du PAM, que les contrôleurs ont dû vérifier très attentivement pour s'assurer que seuls les ayants droit reçoivent des rations.

36. La distribution des secours a permis dans une certaine mesure de sauvegarder l'intégrité professionnelle du Ministère du travail et de la protection sociale. Pendant trois ans le gouvernement n'a pas été en mesure de payer les prestations sociales et, sans sa participation aux distributions de secours alimentaires, le ministère n'aurait rien eu à donner aux groupes les plus vulnérables. Le bureau de pays est convaincu que tant le ministère que les autorités locales ont tiré des enseignements de leur collaboration avec le PAM, le plus important étant de comprendre la nécessité de ne destiner leurs ressources, limitées, qu'à ceux qui sont le plus durement touchés par les pénuries alimentaires. Ces enseignements pourront être mis à profit à l'avenir quand les communautés ou les collectivités locales auront des ressources suffisantes pour redémarrer un programme de protection sociale.
37. Jusqu'à maintenant, seule une faible proportion de l'aide alimentaire d'urgence du PAM a été utilisée pour des activités VCT. De la farine de blé (1 000 tonnes) a été fournie par l'intermédiaire d'une ONG (Save the Children - États-Unis) pour la reconstruction des bâtiments endommagés par la guerre. Quelque 50 tonnes de denrées ont été distribuées aux travailleurs participant à la lutte antiacridienne pour une campagne d'urgence appuyée par le PNUD/FAO. Les projets pilotes du PAM visant à étendre les superficies des parcelles privées consacrées aux cultures vivrières dans les fermes d'État ont démarré vers le milieu de 1996. L'un d'eux (Sovkhoze Sadvin), dans le district du Kumsangir, est ciblé sur toutes les familles de la ferme. L'autre (Sovkhoze Navruz), dans le district du Vaksh, n'a ciblé que les ménages ayant une femme à leur tête en raison de la pénurie de terres et de la situation de ces familles, les plus vulnérables parmi les personnes en bonne condition physique. Chaque projet intéresse environ 160 chefs de famille, pour un total de 1 000 personnes, et nécessite 50 tonnes de farine de blé par an.

### **Atouts et faiblesses de la conception et de l'exécution**

38. Dès le début, le PAM s'est chargé des distributions, les quantités acheminées par les ONG étant limitées. Non seulement ce choix lui a permis de renforcer le contrôle exercé sur les opérations, mais il s'est également avéré rentable; de nombreuses ONG internationales ont des coûts de soutien élevés. Certains donateurs ont soutenu les opérations du PAM au Tadjikistan essentiellement parce que la majeure partie des denrées était distribuée directement et n'était pas tributaire de sous-traitances avec des ONG partenaires d'exécution.
39. Le PAM a été la première institution à distribuer des secours alimentaires et en est resté le plus gros distributeur. Cette position, associée à un dialogue constructif avec d'autres institutions internationales et donateurs, lui a permis de devenir et de rester le coordonnateur de l'aide alimentaire. Cette coordination a été étendue à des situations opérationnelles, le PAM fournissant des vivres aux ONG pour combler des retards dans l'acheminement et représentant d'autres organismes d'aide alimentaire dans des négociations avec le gouvernement.
40. Faute de financements suffisants, l'acheminement des denrées du PAM a subi des interruptions qui ont entraîné des suspensions ou des réductions des distributions. L'achat des produits alimentaires, en particulier dans la région de la CEI, a souvent demandé énormément de temps et donc provoqué des retards dans l'exécution, ce qui a suscité des critiques de la part des donateurs.
41. Les pertes après livraison ont dépassé 2 pour cent pour 1994-1995. Le PAM a obtenu un entrepôt plus grand et plus sûr (à Yavan, près de Douchanbé) et a procédé à des roulements de personnel pour que les pertes soient plus faciles à repérer. Il semble que presque toutes

les pertes se soient produites pendant le transit entre le point de livraison rapproché de Termez et les entrepôts du PAM. A la suite des protestations adressées par le Programme au gouvernement, la Direction des chemins de fer du Tadjikistan a indiqué qu'elle le dédommagerait de ses pertes. Depuis le milieu de 1995, les pertes enregistrées par le PAM sont restées dans l'ensemble largement inférieures à 1 pour cent.

42. Le suivi a été considérablement amélioré l'année dernière, ce qui a permis de réduire les pertes et les détournements et de garantir que les ayants droit reçoivent leurs rations. Cependant, l'efficacité des contrôleurs qui ont dépisté l'usage abusif des denrées du PAM a souvent mis en danger leur sécurité personnelle. D'autres agents ont également couru des risques. Le PAM a cherché à assurer la protection de son personnel en faisant appel aux autorités locales, mais la police n'est guère en mesure de prêter assistance et a souvent été elle-même impliquée dans des vols.

### Coût-efficacité

43. Le PAM a fourni une ration courante, comptant un nombre limité de produits, ce qui a facilité la synchronisation des distributions. Dès le début, on a utilisé des denrées en vrac, en règle générale des sacs de 50 kilos de farine de blé et de sucre et des bidons de cinq litres d'huile végétale. Les produits sont des denrées de base, relativement peu coûteuses, ce qui contribue à réduire les coûts et à diminuer le risque de détournement. L'examen des dépenses totales engagées par le PAM pour ses denrées montre que le coût par tonne est nettement inférieur aux prix du marché libre pour la farine de blé tandis que pour l'huile végétale et le sucre il est comparable (voir tableau 4, annexe I). Compte tenu de l'avantage comparatif dont jouit la farine de blé, le PAM pourrait envisager de supprimer l'huile végétale et le sucre et d'augmenter parallèlement la proportion de farine de blé.
44. Depuis l'effondrement de l'Union soviétique, le taux annuel d'inflation est resté très élevé: 1 000 pour cent en 1992, 2 000 pour cent en 1993, 1 500 pour cent en 1994 et 500 pour cent en 1995. En tant qu'aide en nature, l'aide alimentaire présente un net avantage par rapport à l'aide en espèces; en effet, sa valeur pour les bénéficiaires ne diminue pas pendant la période d'exécution. Le produit de la monétisation de l'aide-programme, qui était destiné aux programmes sociaux, s'est rapidement dévalué en raison de l'inflation (et de l'introduction d'une nouvelle monnaie). Jusqu'ici, le PAM n'a pas monétisé d'aide alimentaire, mais l'inflation semblant être davantage maîtrisée, il étudiera les possibilités d'y recourir à l'avenir.

### Effets sur les marchés et sur la production intérieure

45. Le PAM a fourni quelque 40 pour cent des secours alimentaires, une aide substantielle par rapport à la production commercialisée. La production céréalière annuelle commercialisée est estimée à environ 150 000 tonnes; les livraisons annuelles de céréales au titre des secours ont dépassé les 60 000 tonnes en 1995 et elles atteindront un niveau comparable à la fin de 1996. Les fermes d'État et les exploitations collectives n'ont pas été en mesure d'atteindre les objectifs d'achat fixés par le gouvernement et, vu les pénuries alimentaires généralisées et aiguës qui frappent de manière si évidente le Tadjikistan, il semble que les livraisons de denrées du PAM n'aient guère eu d'impact préjudiciable sur la production et sur les marchés. En outre, l'aide alimentaire du PAM n'a été ciblée que sur les groupes les plus vulnérables, qui ont un accès limité aux produits du marché libre, d'un prix très élevé.

## Suivi et rapports

46. Les distributions du PAM ont été effectuées en coopération avec les autorités locales (comités exécutifs de district), sous la supervision directe des contrôleurs du PAM. Sous la direction du Programme, les vivres ont été transportés des entrepôts du PAM vers les centres de distribution, près du domicile des bénéficiaires. Les distributions finales ont été effectuées par les autorités locales, en présence des contrôleurs du PAM. Ces derniers ont également mené des enquêtes après distribution pour vérifier que les personnes ayant droit aux rations de secours avaient bien reçu leurs vivres.
47. Les contrôleurs s'emploient à collaborer activement avec les fonctionnaires locaux et de district, discutant et négociant pour s'assurer que les conditions requises par le PAM sont satisfaites. Quarante pour cent des contrôleurs sont des femmes. Leur compréhension, leur énergie et leur engagement ont été déterminants pour cibler les ménages dans le besoin ayant une femme à leur tête, et pour faire participer les femmes à la prise des décisions concernant les distributions de vivres. Le PAM emploie des travailleurs locaux supplémentaires dans chaque district pendant la période des distributions, pour aider à vérifier les listes de bénéficiaires.
48. Les rapports du bureau de pays ont été satisfaisants; un rapport sur l'état des disponibilités alimentaires et un rapport de situation ont été présentés chaque mois. Le rapport sur l'état des disponibilités alimentaires comprend des données provenant des ONG sur les vivres disponibles. Le système informatisé de suivi des denrées mis en place par le bureau de pays ("Track"), qui comporte une base de données pour chaque wagon (identifiant le wagon, le poids par connaissance et les pertes de poids après déchargement pour chaque destination), a été déterminant pour l'établissement des rapports aux donateurs individuels ainsi que pour détecter les pertes. Le bureau produit un rapport de situation trimestriel sur les opérations du PAM au sein de la CEI, qui comprend une section sur le Tadjikistan.

## Conclusion

49. Il est indéniable que les distributions de secours alimentaires sont justifiées. En coopération avec les ONG, le PAM répartit de manière égale les vivres disponibles entre les groupes les plus vulnérables. Cependant, de l'avis général des institutions des Nations Unies, des ONG et des donateurs intervenant au Tadjikistan, il faudrait élargir les activités humanitaires au relèvement et au développement, en ne se limitant plus aux opérations d'urgence. Dans le cadre de ces dernières, le PAM commence à utiliser l'aide alimentaire d'une manière plus constructive pour appuyer des activités de développement.

---

## ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

50. Le PAM prévoit de mettre en train des activités VCT qui pourraient permettre de diminuer sans heurt et progressivement les distributions de secours. Il espère que l'amélioration de la sécurité alimentaire des participants aux projets VCT aidera à réduire l'effectif de la population visée par les secours. Autre point très important, le PAM propose des activités VCT qui amélioreront de manière durable la sécurité alimentaire des ruraux pauvres grâce à un meilleur accès aux terres. Les familles accédant aux terres des fermes d'État comme métayers, appuyées par des activités VCT (voir ci-dessous), pourraient être rayées du programme d'alimentation des groupes vulnérables.

51. Le PAM concentrera son action de développement sur les régions où il distribue des secours, car il lui serait difficile d'exercer un contrôle dans des zones où il ne dispose d'aucune structure de distribution ni de contrôleurs. Les ONG qui fournissent des secours alimentaires s'engagent également dans des initiatives de développement dans leurs zones d'intervention. Au départ, le PAM a l'intention de mettre en oeuvre des activités VCT de relèvement uniquement dans le Khatlon.
52. La part de l'aide alimentaire d'urgence utilisée pour les activités VCT dépend des conditions imposées par les donateurs pour ce qui est des contributions multilatérales à usage déterminé. La plupart des donateurs font preuve de souplesse et sont favorables à l'affectation de l'aide alimentaire d'urgence aux initiatives de relèvement et de développement. Il est prévu, pour ce qui est des sources de financement, de s'orienter vers les filières appuyant les activités de relèvement (Union européenne DGVIII, par exemple, plutôt que ECHO).

### **Aide d'urgence prévue pour 1996-1997**

53. L'importance et la composition du groupe cible sont comparables à celles de 1994 et de 1995. L'appel du PAM concerne les besoins en secours alimentaires de 400 000 personnes sur les 620 000 que compte au total la population la plus vulnérable. Le Programme prévoit d'organiser des distributions directes à 270 000 personnes dans le Khatlon et à 27 000 personnes dans l'OAGB. Comme le gouvernement ne distribue pratiquement pas de farine de blé dans cet oblast, c'est la Fondation de l'Aga Khan qui a pris le relais en assurant des distributions à l'ensemble de la population, le PAM n'assurant qu'un complément - ciblé uniquement sur les groupes les plus vulnérables. En outre - comme en 1995 - le PAM devrait atteindre 83 000 personnes de plus dans les Raions de subordination à la République et dans le Douchanbé, ainsi que 20 000 personnes dans l'OAGB, avec comme partenaires d'exécution les ONG/FICR. Les 220 000 autres personnes appartenant à la population vulnérable ciblée devraient recevoir une aide alimentaire grâce aux contributions faites directement aux ONG/FICR. Celles-ci ont reçu des contributions de secours alimentaires directement des donateurs et certaines ont également organisé des distributions pour le PAM dans les Raions de subordination à la République/Douchanbé et dans l'OAGB.

### **Aide prévue pour le relèvement et le développement**

54. Etant donné l'état de délabrement d'une grande partie de l'infrastructure, travailler en échange de rations alimentaires, dans le cadre d'activités de relèvement, représente des occasions intéressantes pour les personnes en bonne condition physique, y compris les rapatriés, les personnes déplacées, les chômeurs et les démunis. Les plans du gouvernement pour le développement national sont encore peu avancés et les réformes n'ont guère été mises en oeuvre. Alors que certains indices portent à croire que l'accent sera mis sur les privatisations et les réformes foncières, le gouvernement avance très lentement dans ces domaines. Jusqu'à maintenant, les banques de développement n'ont entrepris aucun effort notable en matière de reconstruction et le mécanisme de crédit que le gouvernement a négocié cette année avec le FMI n'a porté que sur 22 millions de dollars. Les efforts déployés par le PAM en faveur du relèvement pourraient donc représenter une part importante de l'assistance extérieure. Ces activités de relèvement ont été conçues d'après les enseignements tirés de l'exécution des programmes d'alimentation d'urgence. Etant donné qu'au Tadjikistan, l'expérience d'activités VCT est limitée, une approche expérimentale est adoptée.

55. La plupart des activités de relèvement nécessitent des apports (articles non alimentaires) en plus des vivres qui peuvent être fournis par le PAM. Ces apports complémentaires - ressources matérielles ou humaines - venant du gouvernement, des donateurs et d'autres partenaires de développement, comme les partenaires du Groupe consultatif mixte des politiques (GCMP) et les ONG, seront des facteurs déterminants pour le succès des activités.

## Activités de développement envisagées

### *Promotion des parcelles privées pour la sécurité alimentaire des ménages*

56. Le PAM peut assurer la "soudure" nécessaire en fournissant les ressources alimentaires qui permettront à la production agricole d'évoluer vers des cultures vivrières pratiquées par des particuliers en vue d'une amélioration durable de la sécurité alimentaire des ménages ruraux.
57. Les fermes d'État et les exploitations collectives attribuent des parcelles privées aux familles, mais celles-ci sont très exiguës (généralement moins d'un dixième d'hectare). Cependant, la plupart des fermes disposent de terres irriguées non utilisées car la rareté des intrants et le manque d'espèces pour payer les ouvriers ont entraîné une réduction de la superficie cultivée. De plus, une superficie relativement vaste de terres irriguées est actuellement consacrée aux cultures fourragères. La demande liée à l'élevage ayant diminué, les terres fourragères pourraient être louées à des familles d'exploitants privés sans bouleverser la production actuelle. Ainsi, même sans réforme foncière, le PAM voit là une possibilité d'étendre la superficie de parcelles privées dans les fermes de manière à louer de 0,5 à 1 hectare par famille.
58. Le PAM met en route des projets pilotes pour promouvoir les cultures vivrières en louant ainsi des terres à des particuliers dans des fermes d'État (sovkhozes) du Khatlon. Les participants paieront au sovkhoze une part équivalant à 30 pour cent de leur récolte en échange de la location de la terre et des installations d'irrigation; ils prendront à leur charge tous les autres coûts de production (y compris les semences). Grâce aux activités VCT, les participants ne perdront pas de temps à chercher à se nourrir. Il leur sera possible de travailler sur les terres du sovkhoze aussi bien que sur la parcelle qu'ils auront louée. Le PAM examinera la possibilité d'accorder des prêts (en farine de blé) aux particuliers pour qu'ils puissent obtenir des intrants agricoles par le troc. Là où l'on constatera que les intrants posent un grave problème, on fera appel aux donateurs et aux autres institutions pour qu'ils fournissent des intrants non agricoles. Les institutions des Nations Unies et les ONG pourront également contribuer à résoudre ces problèmes. Le sovkhoze dispensera aux participants des conseils techniques, mais une aide consultative sera également recherchée auprès de sources extérieures. Les participants recevront une rémunération sous forme de vivres pendant la première année de leur activité agricole et devraient atteindre l'autosuffisance alimentaire les années suivantes.
59. Le bureau de pays estime que cette activité pourrait être reproduite dans toutes les fermes d'État. Une étude détaillée dans la zone du projet n'a pas encore été menée à terme, mais on a recensé dans le Khatlon quelque 200 fermes d'État pouvant entreprendre ce type d'initiative VCT, dont tireraient immédiatement profit environ 150 ménages dans chaque ferme. Les besoins alimentaires ont été estimés provisoirement à 10 000 tonnes de farine de blé. Là où il y a peu de terres disponibles, le processus de sélection du projet encouragera l'attribution prioritaire des terres louées aux agricultrices, en particulier à celles qui sont

chef de famille. Il semblerait que les femmes, qu'elles dirigent un ménage ou non, sont très intéressées par les parcelles privées.

### *Infrastructures rurales/urbaines*

60. La majeure partie de la production agricole dépend de l'irrigation mais les installations sont délabrées: soit elles ont été endommagées pendant la guerre civile, soit elles ont été laissées à l'abandon. Il est probable que l'énorme infrastructure d'irrigation restera propriété de l'État; les travaux de réfection sur le mode VCT seraient donc d'intérêt public. Les infrastructures publiques, dont les écoles, tombent en ruines faute de financement de l'État.
61. Le PAM, l'UNICEF et le Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU (BSP/ONU) ont défini des activités prioritaires dans le secteur de la santé publique en vue d'une assistance de type VCT, notamment: construction de latrines (en particulier dans les écoles, les hôpitaux et autres institutions publiques); remise en état des bains publics qui se sont délabrés ou ont été détruits pendant la guerre civile; installation de pompes manuelles.
62. Le PAM a l'intention de continuer à appuyer les activités VCT à des fins de relèvement, ses partenaires d'exécution fournissant les apports non alimentaires et assurant la supervision technique.

### *Alimentation institutionnelle*

63. Avant que les dépenses sociales ne soient amputées, les écoles fournissaient des repas. Pour encourager l'assiduité des filles, le PAM étudie la possibilité de fournir des rations à emporter à la maison aux familles qui envoient leurs filles à l'école. Le Ministère de l'éducation désignerait les familles remplissant les conditions requises et les vivres seraient distribués par l'intermédiaire du programme en faveur des groupes vulnérables.
64. Les foyers pour personnes âgées et les hôpitaux ont énormément souffert de la réduction des dépenses publiques. Etant donné que les pensionnaires de ces institutions ne disposent d'aucun mécanisme de survie, ils sont très exposés aux pénuries alimentaires. Quelques ONG ont commencé à assurer des soupes populaires pour les retraités.
65. Le PAM examinera la possibilité de fournir en outre un appui à l'alimentation institutionnelle par l'intermédiaire des ONG, suivant les denrées disponibles, l'évaluation du caractère urgent des besoins et la capacité des partenaires d'exécution. Le Programme ne prévoit pas de projet d'alimentation scolaire à l'échelle nationale dans un avenir immédiat.

### *Promotion du commerce de la farine de blé pour les petites boulangeries privées*

66. Sous réserve que la situation soit propice à la monétisation (faible inflation des prix de la farine de blé), les sources d'approvisionnement en pain pourraient être diversifiées en améliorant l'accès des petits entrepreneurs locaux à la farine de blé, notamment dans les zones mal approvisionnées par les boulangeries d'État et là où il est particulièrement difficile de se procurer de la farine de blé. La farine pourrait être vendue par petits lots aux enchères ou de gré à gré dans certaines zones urbaines et rurales. Le produit des ventes, en roubles tadjiks, pourrait être utilisé dans le cadre des projets de développement du BSP ciblés sur des zones pauvres, en remplacement de la composante en monnaie locale. L'utilisation immédiate éviterait les pertes dues à la dévaluation. Le processus de sélection du projet s'attacherait à encourager les femmes entrepreneurs. Sinon, des prêts de farine de

blé pourraient être accordés à ceux qui ne disposent pas d'un capital initial suffisant. Ces prêts seraient remboursés en nature, sous forme de pain distribué aux institutions sociales de la zone (hôpitaux, écoles, orphelinats et soupes populaires). Le PAM ne prévoit pas de mettre en oeuvre cette composante l'année prochaine. Cependant, en 1996-1997, il étudiera de plus près la faisabilité de cette option.

### Perspectives de programmation conjointe avec d'autres organismes

67. Le PAM assure la coordination avec les opérations d'urgence des ONG par des réunions régulières (toutes les deux semaines) et par des contacts de travail informels avec d'autres institutions. Il prépare également des rapports de synthèse pour tenir tous les organismes et donateurs intéressés au courant de l'avancement des opérations. Le rôle de coordonnateur de l'ensemble de l'aide alimentaire que joue le PAM au niveau du pays est bien établi.
68. Les opérations du PAM ont été coordonnées avec d'autres organismes des Nations Unies par le biais des évaluations interinstitutions. Entre 1993 et 1995, la coordination initiale des activités humanitaires a été assurée par le Département des affaires humanitaires (DAH), par l'intermédiaire de l'organisme responsable (HCR). Le DAH a passé le relais de la coordination au PNUD en 1996. Cependant, peu d'activités ont été mises en oeuvre conjointement. La FAO a mené un programme de lutte antiacridienne d'urgence dans le cadre duquel le PAM a fourni des vivres pour rémunérer les ouvriers locaux et le PNUD a facilité les contacts avec le Ministère de l'agriculture. Le PAM et l'UNICEF ont défini des activités conjointes qui pourraient faire l'objet de programmes VCT. D'autres possibilités seront examinées en coordination avec les partenaires du GCMP (FIDA, FNUAP, PNUD et UNICEF).
69. Les ONG internationales continueront d'intervenir: a) là où les apports de vivres du PAM sont suffisants et où les distributions dans la zone d'intervention de l'ONG sont estimées prioritaires; ou bien b) là où l'ONG présente un avantage particulier (apports non alimentaires, soutien technique, ou un bon réseau de distribution auquel elle est la seule à avoir accès).

### Modalités de l'aide du PAM

70. Certains pays de la CEI sont de gros exportateurs de céréales alimentaires et offrent des possibilités d'achats régionaux (opérations triangulaires). Le PAM a effectué ce type d'achat directement et a réalisé d'importantes économies. Cependant, les achats régionaux directs ne semblent pas présenter aujourd'hui un intérêt pour le PAM: les fournisseurs se sont avérés très peu fiables et le prix des denrées a nettement augmenté.
71. Le PAM prévoit de continuer d'acheter des produits alimentaires en Europe de l'Ouest, en Europe de l'Est, aux États-Unis et peut-être à la CEI. Les vivres sont transportés: a) soit par bateau vers les ports de la mer Baltique (Riga ou Ventspils) ou de la mer Noire (Novorossisk) pour être ensuite acheminés par le train; b) soit directement par le train de l'Europe de l'Est ou des pays de la CEI. Les produits transitent par le centre logistique du PAM de Termez, en Ouzbékistan, (qui dessert également les opérations du PAM en Afghanistan) et sont ensuite dirigés vers les points ferroviaires de livraison désignés au Tadjikistan, en règle générale les principaux entrepôts du PAM à Shartuz, Yavan et Kallininabad. Cependant, pour l'OAGB, les denrées sont directement envoyées par le train à Osh (Kirghizistan) et sont ensuite acheminées par camion jusqu'aux entrepôts du PAM dans chacun des huit districts de l'OAGB.

72. Pour élargir la base d'informations nécessaires aux opérations du Tadjikistan (et des autres républiques d'Asie centrale), le PAM a procédé en 1994 et 1995 à une évaluation des infrastructures logistiques et de transport existantes et a repéré d'autres itinéraires et possibilités d'achat régional. Ceci a permis d'avoir une connaissance de base de la situation et de préparer un dispositif d'intervention en cas de crise sur une plus grande échelle. Il est prévu de donner plus d'ampleur à cette initiative en 1996-1997.

### Besoins en ressources

73. Le PAM a livré plus de 30 000 tonnes en 1995 et il devrait livrer une quantité analogue en 1996. Selon l'estimation actuelle, s'appuyant sur les possibilités de réalisation du programme ciblé proposé, les besoins annuels du PAM pour les secours et les activités VCT au Tadjikistan sont d'environ 34 000 tonnes, pour un coût total de quelque 20 millions de dollars (voir tableau 5, annexe I). Les besoins devraient diminuer à mesure que l'impact des projets VCT améliorera la sécurité alimentaire dans les zones rurales. Même si le PAM Tadjikistan prévoit de recevoir une partie de ses ressources au titre du Programme ordinaire, le PAM continuera de lancer des appels de contributions multilatérales à usage déterminé aux donateurs et compte recevoir la majeure partie de ses ressources par cette filière.

## QUESTIONS CLES ET RISQUES

### Sécurité

74. Au Tadjikistan, la sécurité reste précaire et l'éventualité d'une nouvelle guerre civile générale est à craindre, malgré la présence des soldats de la paix de la CEI et les efforts ininterrompus des Nations Unies pour maintenir des cessez-le-feu entre le gouvernement et les forces de l'opposition. Le Garm et l'OAGB sont fréquemment inaccessibles à cause des hostilités. La principale zone d'opérations du PAM (Khatlon) connaît de temps à autre des problèmes d'insécurité, mais jusqu'ici les opérations ont été rarement interrompues.

### Politique du gouvernement et coopération des autorités locales

75. Le gouvernement s'est montré très hésitant en ce qui concerne la mise en oeuvre de réformes économiques, et son engagement en faveur des initiatives visant à développer les activités privées est incertain. Le PNUD a rencontré des difficultés dans l'exécution de certains projets d'action rapide. Même si, officiellement, le gouvernement s'est engagé à poursuivre les objectifs du FMI en matière de privatisation, sa réaction aux efforts visant à encourager les boulangeries privées n'est pas claire. En conséquence, une approche pilote prudente est proposée dans ce domaine. Cependant, que les fermes soient privatisées ou non, le PAM estime que l'expansion des parcelles privées ne risque guère d'être menacée par la politique de l'administration centrale: les familles prendraient les terres qui sont inutilisées ou sous-exploitées et qui ne sont en aucun cas consacrées aux cultures d'exportation.
76. En raison des ressources insuffisantes des collectivités locales, les comités exécutifs de districts et les chefs de kishlak ont de moins en moins de moyens pour participer aux opérations logistiques et aux distributions. A l'avenir, il est probable que le PAM sera moins appuyé par les collectivités locales pour le transport secondaire et la distribution et que les dépenses de TIEM et d'appui direct augmenteront d'autant.

## Crime organisé

77. Le crime organisé fait courir d'énormes risques, tant pour le succès des projets que pour le personnel du PAM. Des gangs de criminels semblent s'être imposés dans la plupart des secteurs de l'activité économique - ils contrôlent une grande partie du secteur privé naissant et influencent les opérations du secteur étatique, en particulier le marché noir qui lui est lié. Le crime organisé semble étouffer les initiatives privées et toute action visant à promouvoir des activités génératrices de revenu doit être conçue et supervisée de près de manière à éviter l'ingérence de ces gangs.

## ANNEXE I

**TABLEAU 1: DISPONIBILITÉS ET CONSOMMATION MOYENNES DE CÉRÉALES  
1990-1996  
(milliers de tonnes)**

	<b>Moyenne 1990-1992</b>	<b>1993/94</b>	<b>1994/95</b>	<b>1995/96 estimation</b>	<b>1996/97 projection</b>
Disponibilités intérieures	620	335	265	234	225
Stocks d'ouverture	350	80	26	6	5
Production	270	255	239	228	220
Utilisation	1 720	1 135	674	760	775
Consommation alimentaire	870	660	498	600	600
Aliments de bétail	400	309	60	50	50
Autres utilisations	200	140	110	105	100
Stocks de clôture	250	26	6	5	25
Importations/Besoins d'importation	1 100	800	409	526	550
Importations en pour cent de l'utilisation	64	70	61	69	71
Consommation par habitant (kg/hab.)	160	120	90	109	109

Source: Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO.

**TABLEAU 2: LIVRAISONS TOTALES D'AIDE ALIMENTAIRE  
(PROGRAMMES, PROJETS ET SECOURS)**

	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Livraisons totales d'aide alimentaire (tonnes)	0	58 600	84 000	109 700	195 200
Livraisons d'aide alimentaire par habitant (kg)	0	10.5	14.6	18.5	32.0

Source: INTERFAIS PAM.

**TABLEAU 3: DISTRIBUTIONS DE SECOURS ALIMENTAIRES 1993-1996 (tonnes)**

	1993	Part %	1994	Part %	1995	Part %	1996	Part %
PAM	7 00	34	12 00	38	33 6	47	24 485	37
FAK	13 40	66	13 70	44	21 7	29	20 500	31
SC-EU					4 5	6	5 000	8
GAA			3 52	11	4 7	6	4 600	7
CARE			1 12	4	4 5	6	4 000	6
FICR			128	0	2 3	3	5 000	8
MCI			822	3	2 3	3	2 000	3
<b>Total</b>	<b>20 40</b>	<b>100</b>	<b>31 29</b>	<b>100</b>	<b>72 3</b>	<b>100</b>	<b>65 585</b>	<b>100</b>

FAK = Fondation de l'Aga Khan; SC-EU=Save the Children - États-Unis.

GAA = German Agro Action; CARE-CARE International.

FICR = Fédération internationale de la Croix-Rouge; MCI = Mercy Corp International.

Source: PAM Tadjikistan.

**TABLEAU 4: COÛT-EFFICACITÉ**

	Coût total pour le PAM <sup>1</sup> (dollars/tonne)	Marché libre du Tadjikistan (avril 1996) (dollars/tonne)	Coût pour le PAM en pour cent du prix du marché
Farine de blé	549	889	62
Huile végétale	1 220	1 185	103
Sucre	664	649	102

<sup>1</sup> Comprend le coût des produits alimentaires, le transport maritime et terrestre, la surveillance, les frais de TIEM, les coûts de soutien, directs et indirects.

**TABLEAU 5: BESOINS EN RESSOURCES DU PAM TADJIKISTAN  
AVRIL 1996 - MAI 1997**

	Quantité (tonnes)	Dollars/tonne	Valeur (coût) en dollars
Farine de blé	30 800	360	11 088 000
Huile	2 010	950	1 909 500
Sucre	1 340	430	576 200
<b>Total des produits alimentaires</b>	<b>34 150</b>		<b>13 573 700</b>
Transport maritime/terrestre		101	3 465 800
TIEM (transport intérieur, entreposage et manutention)		25	853 750
Coûts de soutien directs			683 482
Coûts de soutien indirects (4,8 pour cent)			891 687
<b>Coût total</b>			<b>19 468 419</b>

## **ANNEXE II**