

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 23 - 26 octobre 2000

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2000/6/4
7 septembre 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS— CHINE

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_public/EB_Home.html).

Note au Conseil d'administration

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

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

Directeur, Région Asie et Europe orientale (OAE): M. J. Powell tel.: 066513-2209

Conseiller pour le développement, OAE: Mme C. Räder tel.: 066513-2723

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



Résumé

Au cours des deux décennies passées, la Chine a réalisé des progrès économiques remarquables. La croissance moyenne du produit intérieur brut (PIB) est passée de 5,5 à 12,8 pour cent dans la première moitié des années 90. En 1998, le PIB annuel par habitant était 720 dollars et l'indice du développement humain (IDH) se situait à 0,7, plaçant la Chine aux 120^{ème} et au 98^{ème} rangs, respectivement, sur 174 pays. Au milieu des années 90, la Chine avait réalisé son principal objectif, à savoir assurer une production alimentaire quasi suffisante (satisfaisant 95 pour cent des besoins) au niveau national. Au cours de consultations sur l'aide future du PAM, tenues entre le gouvernement et le PAM en 1999, le gouvernement a demandé que l'aide du PAM soit reconduite dans le cadre d'un programme de pays de cinq ans. Deux grands principes ont été convenus pour l'aide du PAM au cours de la période 2001-2005:

- une réduction progressive des ressources apportées par le PAM, conduisant au retrait de l'aide du PAM d'ici à 2005;
- un partage des coûts par le gouvernement dans une proportion passant du 1,5/1 actuel à 2/1.

Bien que la Chine ait accompli des progrès économiques impressionnants et approche de l'autosuffisance alimentaire, en 1999 plus de 34 millions de ruraux vivaient au dessous du seuil de pauvreté situé par le gouvernement à 635 yuans¹ par an. Les femmes et les enfants vivant en zone rurale sont les plus vulnérables et les plus défavorisés pour ce qui est de l'accès aux ressources. Les disparités régionales qui se creusent exposent les groupes défavorisés à des risques accrus dans un contexte d'avancées économiques et d'ouverture au marché. Des investissements considérables dans le renforcement des compétences et dans le développement de la production végétale autre que de subsistance sont nécessaires pour aider ces personnes à échapper à la pauvreté.

Depuis 1996, le partenariat fructueux du PAM avec le Gouvernement chinois s'est élargi au FIDA. Conformément au Plan gouvernemental d'atténuation de la pauvreté, ainsi qu'à la politique du PAM visant à favoriser le développement (décision 1999/EB.A/2), les ressources du PAM seront utilisées de manière complémentaire à celles du gouvernement et du FIDA, afin de poursuivre les objectifs stratégiques de la politique visant à favoriser le développement, comme suit:

- permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation;
- permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver; et
- permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.

¹ Taux de change: 1 dollar E.-U. = 8,3 yuans.



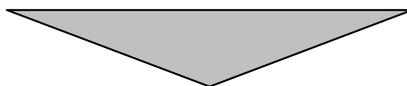
Le futur programme sera plus étroitement ciblé sur les ménages pauvres des villages les plus vulnérables situés dans les régions montagneuses reculées des régions occidentales de la Chine, grâce à une activité renforcée d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV). Simultanément, le transfert de la capacité d'ACV au gouvernement constituera une activité importante au cours de la période de cinq ans à venir.

L'appui apporté par le PAM et le FIDA au gouvernement sera la pierre angulaire d'un modèle de développement rural intégré (DRI). Ce modèle sera encore affiné, et mettra davantage encore l'accent sur l'investissement dans les capacités humaines et les infrastructures sociales. On cherchera tout particulièrement à ouvrir aux femmes des perspectives d'acquérir de nouvelles compétences et d'accéder à des prêts de microfinancement, et ainsi qu'aux actifs qui réduiront leur charge de travail et leur donneront le temps de prendre part à d'autres activités de développement.

Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement se rapportant à la Chine est actuellement en cours de réalisation. L'équipe de pays des Nations Unies pour la Chine a examiné le schéma de stratégie de pays (SSP), et a noté qu'il était conforme aux objectifs fixés pour l'aide future du système des Nations Unies en Chine.

Le principal enjeu pour le gouvernement et PAM sera de mettre en œuvre et de suivre les modalités et le déroulement de la stratégie de désengagement progressif sur cinq ans. Les enseignements perçus, ainsi que les forces et les contraintes constatées seront dûment enregistrés pour qu'il en soit tenu compte dans les stratégies futures de retrait qui seront mises en œuvre dans les autres pays bénéficiaires du PAM.

Projet de décision



Le Conseil approuve le schéma de stratégie de pays pour la Chine (WFP/EB.3/2000/6/4) et autorise le Secrétariat à procéder à la formulation d'un programme de pays, qui devrait tenir compte des observations du Conseil.



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

Disponibilités alimentaires aux niveaux national et sous-national

1. En 1999, la Chine a nourri 1,26 milliard de personnes (20 pour cent de la population mondiale) disposant de sept pour cent des terres arables du monde. Au niveau national, la production agricole a uniformément dépassé l'accroissement de la population depuis le début des années 60. Vers le milieu des années 90, la Chine avait réalisé son objectif principal, à savoir assurer une production alimentaire presque suffisante (95 pour cent des besoins) au niveau national (voir annexe I). Les disponibilités et la consommation alimentaires par personne sont passées de 1 700 kilocalories par jour en 1960 à 2 570 kilocalories en 1995. Néanmoins, le degré d'autosuffisance alimentaire nationale masque des disparités régionales énormes et une insécurité alimentaire extrême dans les régions marginales et reculées. Les facteurs déterminants qui permettent d'évaluer l'insécurité alimentaire en Chine doivent être analysés à des niveaux hiérarchiques plus bas, à savoir à l'échelle des provinces et des cantons.
2. L'autosuffisance alimentaire continuera d'être l'objectif central de la politique agricole chinoise. Toutefois la croissance de la production céréalière sera dépassée par celle de la demande au cours des 20 années à venir. Les projections font prévoir un accroissement de la production de céréales de 5,4 pour cent entre 2000 et 2005, contre une croissance de la demande de 8,6 pour cent. Une part de plus en plus grande de la production de céréales servira à soutenir le secteur de la viande, en croissance rapide sous l'effet de la demande.
3. On estime que les importations feront un bond, de six millions de tonnes en 2000 à 21 millions de tonnes en 2005, puis à 33 millions de tonnes en 2020 (voir annexe II).
4. Les améliorations technologiques et structurales du secteur agricole seront déterminantes pour maintenir la productivité et la croissance. Or des contraintes sérieuses sont à redouter en raison des facteurs ci-après:
 - L'eau devient plus rare à mesure que la demande urbaine et industrielle, en forte progression, concurrence les usages agricoles, pour l'irrigation notamment.
 - Les disponibilités par personne de terres arables sont en forte diminution (de 0,09 hectares à 0,08 hectares au cours de la dernière décennie) sous l'effet de l'accroissement de la population, de l'utilisation des terres à des fins non agricoles et de la désertification.
 - Les ressources en sols sont souvent fragiles. Les vastes superficies de terres en friche et de pâturages, dans les régions centrales et occidentales, subissent une érosion grave.
 - Les services de vulgarisation, en particulier dans les zones pauvres, sont impuissants à fournir les connaissances techniques et/ou les intrants nécessaires, en particulier dans les provinces de l'Ouest.
 - On escompte que les prix des céréales baissent avec l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), avec pour effet une rentabilité réduite pour les agriculteurs. Par ailleurs les prix de la viande devraient se hisser au niveau de ceux du marché mondial.
5. Bien que le gouvernement ait atteint son objectif de 95 pour cent d'autosuffisance alimentaire au niveau national, les disparités sont énormes au niveau sous-national. Les disparités de production par habitant, d'une région à l'autre, sont dues aux différences dans



l'accès aux intrants, dans la productivité et les techniques agricoles, au climat et à l'exposition aux risques naturels. Les disparités dans l'approvisionnement sont dues à la faiblesse de la demande ou aux insuffisances du marché, à des infrastructures de commercialisation et de transport incomplètes, et aux distorsions des prix.

L'accès aux vivres

6. Même là où les disponibilités alimentaires sont suffisantes, les disparités d'accès résultant principalement du bas revenu, des prix élevés et des difficultés d'accès aux marchés empêchent les gens de satisfaire leurs besoins énergétiques et nutritionnels essentiels. Les populations sujettes à l'insécurité alimentaire ont le plus souvent à faire face à une période de soudure de trois à cinq mois.
7. Le revenu net par habitant varie considérablement selon les régions de Chine (voir annexe III). Les provinces orientales ont un revenu moyen de 2 972 yuans par an, tandis que dans les régions où se trouvent les provinces bénéficiant de l'aide du PAM, la moyenne annuelle peut tomber à 1 426 yuans. Par ailleurs, dans les régions centrales et occidentales, que vise l'aide du PAM, les dépenses alimentaires moyennes sont considérablement plus élevées que la moyenne nationale, à savoir 53 pour cent de l'ensemble des dépenses de la vie courante.
8. Les données d'enquêtes indiquent qu'en 1995, 39,1 pour cent des enfants âgés de moins de cinq ans en Chine rurale présentaient des retards de croissance, et 17,8 pour cent souffraient d'une insuffisance pondérale. Près de la moitié des enfants présentant des retards de croissance en milieu urbain et 75 pour cent de ceux des zones rurales vivaient dans des ménages où le revenu par personne était inférieur à 500 yuan par an.
9. Les inondations et la sécheresse sont les catastrophes naturelles les plus communes. Les zones inondables sont principalement concentrées dans le sud et le sud-est du pays, tandis que les régions du centre et du nord-ouest sont sujettes à la sécheresse. Au niveau national, les pertes dues aux catastrophes naturelles s'élèvent à trois à quatre pour cent du PIB². Entre 1990 et 1995, approximativement 16 pour cent des terres cultivées en Chine ont été touchés par des inondations et environ 27 pour cent par la sécheresse. Les inondations de 1998 ont provoqué des pertes économiques directes à hauteur de plus de 250 milliards de yuans, et ont frappé 13,7 millions d'hectares de terres cultivées, détruisant les cultures sur plus de cinq millions d'hectares.
10. Les provinces les plus sujettes aux catastrophes sont celles du Hubei, de Hunan et d'Anhui, qui sont considérées comme gravement exposées à des risques majeurs d'inondation et de sécheresse. Entre 1990 et 1995, un tiers des terres agricoles de ces provinces a été touché par des catastrophes. Les provinces côtières méridionales et orientales (Guangdong, Fujian, Zhejiang et Jiangsu) sont particulièrement sujettes aux inondations. Les provinces occidentales et méridionales de Gansu, Shaanxi, Ningxia, Sichuan, Guizhou et Guangxi sont gravement exposées à la sécheresse en raison de précipitations peu abondantes et irrégulières, en particulier dans les zones de montagne.

La population cible

11. L'estimation que fait le gouvernement de la pauvreté est fondée sur des critères de revenu qui prennent en compte les besoins alimentaires et vestimentaires fondamentaux tels qu'estimés en 1985, lorsque la campagne de lutte contre la pauvreté a été lancée. Vers la fin de 1999, le nombre des ruraux vivant dans la pauvreté absolue, à savoir avec un

² Au Japon cette valeur est de 0,6 pour cent, et aux Etats-Unis de 0,1 pour cent.



revenu annuel par personne égal ou inférieur à 635 yuan, était de 34 millions. Selon le critère de Banque mondiale, à savoir que le seuil de pauvreté en Chine est de un dollar par jour, le pays comptait en 1999 environ 120 millions de pauvres.

12. Une proportion croissante des ruraux pauvres vit dans les provinces occidentales—au début des années 90 ce groupe comptait pour moins de 50 pour cent des ruraux pauvres de Chine, mais pour plus des deux tiers en 1996 (voir annexe IV). Les ménages pauvres de Chine se caractérisent par une maigre base de ressource et une faible dotation en capital humain, des taux d'analphabétisme élevés et des sources de revenu moins diversifiées que les autres groupes. En Chine la pauvreté est plus répandue dans les régions de montagne et les zones frontalières, où résident principalement les minorités ethniques. Les groupes ethniques minoritaires comptent pour moins de neuf pour cent dans la population totale, mais pour 40 pour cent des personnes vivant dans la pauvreté absolue.
13. En Chine, la pauvreté aggrave le problème du faible niveau éducatif des femmes et des taux de mortalité maternelle et de mortalité infantile des filles. L'indice du développement par sexe du PNUD³ montre que le niveau de développement des femmes en 1999 était inférieur à celui des hommes dans toutes les provinces. Les valeurs les plus basses de l'indice du développement par sexe se rencontrent au Tibet, Qinghai, Guizhou, Yunnan et Gansu, et les plus gros écarts entre les sexes au Tibet, au Hubei, au Xinjiang et au Heilongjiang.
14. Les taux d'illettrisme manifestent des disparités significatives entre les sexes. En 1997 le taux moyen d'illettrisme était de 30 pour cent pour des femmes et de 13 pour cent pour les hommes dans les zones rurales; les taux d'illettrisme les plus élevés parmi les femmes se relevaient au Qinghai (71 pour cent), au Tibet (65 pour cent), au Ningxia (47 pour cent) et au Guizhou (46 pour cent). La migration saisonnière des hommes est fréquente dans toutes ces zones, ce qui laisse aux femmes la charge additionnelle des tâches agricoles. Les études récentes montrent que les femmes accomplissent pas moins de 60 pour cent du travail sur l'exploitation.

La vulnérabilité aux échelons provincial et cantonal, et les groupes cibles du PAM

15. En 1997, l'Unité ACV du bureau du PAM en Chine a effectué une analyse par province des indicateurs socio-économiques et anthropométriques de risque. Elle a identifié plusieurs provinces très vulnérables dans les zones centrale et occidentale du pays. L'analyse par provinces pouvant masquer beaucoup de disparités internes, elle a aussi effectué une analyse mise à jour par cantons pour établir le SSP. Une carte montrant les cantons les plus vulnérables de Chine, fondée sur les données de 1998, figure à l'annexe V.
16. La vulnérabilité est principalement liée aux résultats médiocres du secteur primaire (agriculture), avec pour effet un faible taux de production vivrière par tête. Les principaux facteurs qui restreignent la production végétale dans les 459 cantons pauvres identifiés par l'enquête d'ACV en Chine sont les conditions climatiques défavorables, les disponibilités limitées en terres et la médiocre qualité des sols. La superficie arable par habitant est inférieure à la moyenne nationale dans 335 des 459 cantons vulnérables.
17. La petite exploitation est souvent associée à la faible fertilité du sol et à un relief peu propice, ce qui a pour effet que même les pentes raides sont sous cultures intensives. Dans 147 cantons, la faible valeur ajoutée dans le secteur primaire se conjugue à un revenu par

³ Valeur qui se fonde sur les mêmes variables que l'IDH, mais avec un ajustement tenant compte de l'espérance de vie moyenne, du niveau éducatif atteint, et du revenu, ventilés par sexe.



habitant inférieur à 1 000 yuans (120 dollars), contre une moyenne nationale de 2 162 yuans. Les systèmes cultureux, dans ces zones, sont principalement axés sur les céréales, avec peu ou pas de cultures de rente. Ceci indique que l'économie des ménages, dans ces zones rurales, est déterminée par des sources limitées de revenu, avec pour effet une vulnérabilité élevée à l'insécurité alimentaire et des capacités limitées de faire front.

18. Sur la base d'une classification des ménages⁴ caractéristique de ses zones de projets, le PAM vise les pauvres et les très pauvres, qui forment en général environ 80 pour cent de la population des villages pauvres et qui offrent des possibilités intéressantes d'amélioration de leur accès aux actifs. La population cible du PAM se caractérise le plus souvent comme suit:

- incidence élevée de groupes minoritaires vivant dans des zones montagneuses reculées pauvres en ressources;
- base de ressources physiques souvent sévèrement dégradée par l'érosion;
- manque d'accès aux possibilités de génération de revenu (emploi non agricole, microfinancement, vulgarisation, etc.);
- exposition fréquente et vulnérabilité élevée aux catastrophes naturelles;
- faibles niveaux d'éducation et taux élevés d'illettrisme, en particulier chez les femmes; près de la moitié des garçons et presque toutes les filles de plusieurs des villages les plus pauvres de Chine, en particulier dans les zones habitées par les minorités, ne vont pas à l'école et sont promis à l'illettrisme;
- taux élevés de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans et forte incidence des retards de croissance et des carences en micronutriments; enfin
- fréquentes migrations saisonnières des hommes, qui alourdissent les travaux des femmes sur l'exploitation, donc leur charge totale de travail.

PRIORITES ET POLITIQUES DU GOUVERNEMENT RELATIVES A LA PAUVRETE ET A L'INSECURITE ALIMENTAIRE

Politique globale

Atténuation de la pauvreté

19. Le Programme gouvernemental de lutte contre la pauvreté (1994-2000) se fixait pour objectif d'éliminer la pauvreté absolue pour la fin 2000. Il appelait à accroître les financements dans les zones de pauvreté, en particulier dans les 592 cantons pauvres répertoriés comme tels par le gouvernement central. Les principales stratégies consistaient à développer les infrastructures rurales, à accroître la production agricole et à favoriser le développement des entreprises villageoises et de quartier.

20. En 1998, les fonds budgétisés aux fins des programmes de lutte contre la pauvreté se montaient à 18,3 milliards de yuans. Toutefois, tandis que les financements totaux destinés aux zones pauvres se sont accrus en valeur nominale de 1985 à 1998, les investissements

⁴ Classification des ménages: aisés (5-15 pour cent), pauvres (55-65 pour cent), très pauvres (5-25 pour cent), extrêmement pauvres (5-15 pour cent). Les ménages de cette dernière catégorie reçoivent des secours alimentaires des pouvoirs publics pour leur survie. Ces ménages manquent essentiellement de main-d'œuvre et sont incapables de prendre part aux activités vivres-contre-travail (VCT).



réels exprimés en valeur constante aux prix de 1985 sont tombés à des valeurs plus basses qu'en 1985.

21. Dans des décennies précédentes, le caractère très généralisé de la pauvreté avait permis de réaliser des réductions substantielles du nombre des pauvres, grâce à la croissance économique et au ciblage géographique très large des ressources. Mais aujourd'hui la majorité de ceux qui vivent dans la pauvreté absolue habitent des régions en marge des grands courants de l'économie, leurs problèmes étant profondément enracinés ou de caractère structurel, ce qui ne permet pas de s'y attaquer dans le cadre d'interventions trop largement ciblées. A l'achèvement du Programme gouvernemental de lutte contre la pauvreté (1994-2000), on escompte qu'environ 20 millions de personnes vivant dans la pauvreté absolue auront encore besoin d'aide.
22. Une conférence nationale sur l'atténuation de la pauvreté, tenue en juin 1999, a adopté une approche plus ciblée de l'atténuation de la pauvreté, ainsi qu'un plan gouvernemental à long terme d'atténuation de la pauvreté, actuellement encore en cours de définition. Ce plan devrait:
 - concentrer les activités d'atténuation de pauvreté sur les familles et les villages pauvres plutôt que sur les cantons pauvres, qui comptent probablement des personnes non-pauvres;
 - investir dans les infrastructures de base, telle que voies d'accès, ponts, eau potable, et irrigation;
 - fournir des services de santé et d'éducation de base;
 - lancer des programmes de microcrédit associant formations pratiques et perspectives d'organisation et de participation aux décisions locales; enfin
 - transférer les ressources d'aide d'urgence aux indigents et aux plus pauvres, ainsi qu'à ceux qui ont besoin d'une aide provisoire de courte durée, habituellement pour se remettre des catastrophes naturelles.
23. Le dixième Plan quinquennal de développement du gouvernement (2001-2005) est actuellement en cours d'élaboration. Il réservera une place à une nouvelle activité, dite Initiative de développement régional dans l'Ouest⁵. Il devrait faire siens les objectifs fixés pour les cinq années à venir, dans le contexte de l'approche nouvelle et mieux focalisée d'atténuation de la pauvreté, et indiquer par quels moyens ces objectifs seront atteints dans le cadre d'une enveloppe globale de mesures favorables aux pauvres à l'échelon des macro-politiques et de micro-interventions.
24. Bien que le détail du dixième plan n'ait pas été encore été rendu public, une intervention nouvelle importante, intitulée Retour des pentes cultivées à la forêt et au pâturage, a été lancée courant 2000. Dans le cadre de cette intervention seront distribués aux agriculteurs un lot alimentaire et de primes en espèces pendant plusieurs années pour qu'ils cessent de cultiver un total de six millions d'hectares de terres et les retournent à la foresterie et au pâturage. Les agriculteurs conserveront leurs droits sur ces terres, mais devront concentrer leurs activités culturelles sur les champs de bas-fond. Non moins de 635 000 tonnes de céréales ont été réservées par le gouvernement au soutien de cette opération, qui devait être engagée dans 172 cantons pilotes au cours de l'année 2000.

⁵ Les fonds administrés dans le cadre de ce plan quinquennal de développement seront acheminés principalement vers les provinces du centre-ouest et régions administratives suivantes: Xinjiang, Tibet, Qinghai, Mongolie intérieure, Gansu, Ningxia, Yunnan, Shaanxi, Sichuan, Guangxi, Guizhou, et municipalité de Chingqing.



Programme pour l'avancement des femmes chinoises (1995-2000)

25. Ce programme a débuté en tant qu'action consécutive au Programme d'action de Beijing, et c'est la Fédération pan-chinoise des femmes qui dirige sa mise en œuvre. Il se caractérise notamment par des mesures visant à accroître la participation des femmes à la prise de décisions et à la gestion, devant permettre aux femmes de prendre part aux réformes et à la modernisation socio-économiques, et d'améliorer la santé et l'instruction de base des femmes. Les stratégies spécifiques d'atténuation de la pauvreté appliquées dans le cadre de ce programme sont les suivantes: 1) formations pratiques; 2) aide dans le cadre d'accords de jumelage, associant des unités urbaines à des unités rurales ou à des municipalités; 3) aide aux femmes des zones pour leur permettre de migrer vers des zones urbaines et d'y trouver un emploi; 4) aide aux femmes pour la création de micro-entreprises; enfin 5) projets de microcrédit.
26. Le prochain programme décennal pour l'avancement des femmes chinoises (2001-2010), est actuellement en cours de définition. Il incorporera un plan d'action visant à atteindre les objectifs convenus à la Conférence Beijing+5, tenue récemment à New York. Le gouvernement confirme que la poursuite de l'aide aux femmes rurales chinoises pour leur permettre d'échapper à la pauvreté compte parmi les objectifs principaux du programme décennal.

Politiques de sécurité alimentaire

27. L'autosuffisance alimentaire est le premier but de la politique agricole chinoise. Le neuvième Plan quinquennal de développement (1996-2000) et le plan économique national à long terme appellent tous deux à un accroissement continu de la production agricole, à un accroissement annuel de quatre pour cent du revenu des agriculteurs, à l'élimination de la pauvreté absolue et au maintien de la quasi autosuffisance alimentaire (95 pour cent). Les données macro-économiques récentes relatives à la production céréalière confirment que la Chine a réalisé cette dernière, quoiqu'à un coût très élevé.
28. Pour atteindre l'objectif national de sécurité alimentaire, le gouvernement a maintenu son monopole sur les achats de céréales à prix fixes et protectionnistes, ce qui a donné lieu à des excédents importants des céréales souvent de médiocre qualité. Les coûts de l'entreposage et de la gestion des stocks régulateurs sont excessifs. Pour y remédier et en prévision de l'adhésion du pays à l'OMC, des politiques de libéralisation du secteur céréalière ont été récemment formulées (quoiqu'elles ne soient pas encore intégralement appliquées).
29. Avec l'adhésion de la Chine à l'OMC, le commerce doit encore être libéralisé, et l'agriculture en particulier devra relever de grands défis. Le centre chinois des politiques agricoles estime que l'autosuffisance céréalière de la Chine reculera, passant de 98 pour cent au milieu des années 90 à environ 90 pour cent après 2005. Des importations accrues de céréales, combinées à des prix plus bas, en particulier pour le blé et le maïs, détermineront une baisse relative de la production céréalière et donc une baisse du revenu des agriculteurs. Or dans les régions les plus reculées et les plus montagneuses la part de la production céréalière dans le revenu de ménage est d'environ 85 pour cent.

Politiques d'aide alimentaire

30. Le système chinois de secours ruraux, qui relève de la responsabilité du Ministère des affaires civiles et de ses bureaux provinciaux et cantonaux, est indépendant du programme gouvernemental d'atténuation de la pauvreté. Mais beaucoup des destinataires du programme de secours comptent parmi les pauvres.



31. Le programme de secours s'adresse aux victimes des catastrophes naturelles et à ceux qui sont considérés comme véritablement indigents. Les membres de ce dernier groupe se voient garantir des vivres, des vêtements, un logement, des soins médicaux et des crédits pour l'éducation des orphelins, ainsi que la prise en charge des frais d'obsèques. En 1996, des secours d'un montant de 3,9 milliards de yuans ont été distribuée à plus de 30 millions de personnes. A la suite des inondations de 1998, les secours apportés par le gouvernement se sont élevés à 22,7 milliards de yuans, et ont touché près de 67 millions de personnes.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS PAR LE PAM A CE JOUR

32. Le PAM est le principal bailleur d'aide alimentaire de la Chine (864 millions de dollars depuis 1979). Le gouvernement a établi avec le PAM un partenariat de plus en plus efficace en assortissant de contributions de contrepartie les apports du PAM et en aidant environ 30 millions de ruraux à sortir de la pauvreté. Au cours des cinq dernières années (1995-1999), le PAM a livré au total 561 050 tonnes de blé à l'intention de projets de développement. Les ressources destinées à la Chine ont accusé une diminution progressive, passant de 131 570 tonnes en 1995 à 89 992 en 1999.
33. Au milieu des années 90, le PAM a entrepris de remodeler son appui, pour passer d'une approche de développement agricole intégré, se concentrant principalement sur les mesures permettant d'accroître les disponibilités vivrières et le revenu des pauvres, à une approche de développement rural intégré (DRI). Le DRI, outre qu'il vise à répondre aux besoins de vivres et de revenu des pauvres, vise aussi la formation du capital humain. Le gouvernement reconnaissant de plus en plus que pour réduire efficacement et de manière durable la pauvreté, il est besoin de services intégrés, il a été conduit à la décision, en 1996, d'engager un programme de partenariat entre le Ministère de l'agriculture, le PAM et le FIDA.
34. Dans la période couverte par l'actuel SSP (1996-2000), cinq projets communs gouvernement/PAM/FIDA basés sur le modèle du DRI ont été approuvés, et un sixième est en cours d'élaboration. En outre, neuf projets de développement agricole intégré au total (lancés avant le début du SSP actuel) ont été menés à bien. Trois de ces projets ont été élargis au moyen de dotations additionnelles d'aide alimentaire pour mettre à l'épreuve de nouvelles activités et de nouvelles approches répondant aux Engagements du PAM en faveur des femmes. Le Programme d'action sanitaire et nutritionnelle en faveur des femmes mis en œuvre à titre pilote par le Ministère de la santé a visé à corriger les carences en iode, en fer et en vitamines A et D dans chacun des trois projets⁶. Par ailleurs, un Fonds de microcrédit à l'intention de groupes de femmes, géré et supervisé par la Fédération pan-chinoise des femmes, a été constitué dans le cadre du projet Chine 4071 (Ningxia).

Forces et faiblesses du ciblage et de la mise en œuvre

35. Plusieurs missions d'évaluation rétrospective du PAM ont conclu que, "tout au moins dans le cas des projets de développement agricole intégré appuyés par le PAM qui ont été examinés", des résultats fructueux ont été obtenus en termes d'accroissement des disponibilités alimentaires et du revenu des pauvres, ainsi qu'en termes de durabilité institutionnelle et environnementale des activités ainsi appuyées.

⁶ Projet Chine 3893 (Yunnan), projet Chine 4071 (Ningxia), et projet Chine 5181 (Guizhou).



36. Le modèle de DRI appuyé par le gouvernement, le PAM et le FIDA, présenté en 1996 seulement, et adapté pour répondre efficacement aux besoins des personnes vivant dans la pauvreté absolue dans les régions reculées et marginales, n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation systématique. Le suivi de l'avancement des activités et diverses études entreprises par le PAM et le FIDA indiquent que ce modèle présente de nombreuses forces qui en font un moyen efficace de venir en aide à ceux qui vivent dans la pauvreté absolue⁷. Toutefois, les observations faites relèvent certaines faiblesses du modèle actuel, qui pourront être corrigées pour améliorer encore l'aide apportée dans le cadre de ce programme. Ces faiblesses ont en particulier trait au ciblage des ressources communes et à certains aspects de la mise en œuvre du programme.

Ciblage

37. Le système ACV de ciblage pratiqué en Chine, élaboré avec le concours de financements du FIDA en 1997, permet d'identifier les cantons et les municipalités vulnérables et pauvres en ressources au moyen d'une analyse par grappes. Il permet aussi d'indiquer des critères de sélection aux bureaux locaux de gestion de projets leur permettant d'identifier les villages et les ménages les plus exposés à l'insécurité alimentaire (il était devenu apparent que beaucoup de ménages pauvres vivant dans les cantons pauvres définis à l'échelon national étaient exclus du bénéfice des programmes de réduction de la pauvreté). Les bénéficiaires sont alors choisis à l'aide des outils d'évaluation rurale participative (ERP). Jusqu'ici (juin 2000), cette méthodologie a été appliquée pour opérer le ciblage géographique jusqu'au niveau des municipalités dans le cadre de deux projets de DRI appuyés par le gouvernement, le PAM et le FIDA, ainsi que pour distribuer les secours en 1998, lorsque le PAM et le gouvernement ont apporté des vivres à 5,6 millions de personnes touchées par les inondations.
38. L'application de la méthodologie combinée ACV/ERP a considérablement accru les connaissances du PAM sur la population cible. Ainsi la capacité de cibler les ressources du PAM, du gouvernement et du FIDA sur les ménages les plus exposés à l'insécurité alimentaire s'est trouvée sensiblement améliorée. Cette méthode a emporté un succès tel que le Ministère de l'agriculture, le Groupe pilote pour la réduction de la pauvreté, ainsi que d'autres organismes des Nations Unies et organes bilatéraux s'intéressent désormais à l'application de cette méthodologie d'ACV dans leurs programmes de développement. Le PAM collaborera avec le gouvernement et avec d'autres partenaires pour améliorer encore le système d'ACV en tant qu'outil de ciblage.
39. Certaines des améliorations qui doivent être apportées à cet égard touchent à la *disponibilité* et à la *fiabilité des données*. Alors que les données relatives à la production agricole sont disponibles à tous les niveaux administratifs, les données socio-économiques ne le sont pas. Les données ventilées par sexe relatives à la nutrition, à la consommation alimentaire et à l'accès aux marchés sont limitées, en particulier à l'échelon des cantons et des municipalités. Les définitions différentes utilisées pour certains indicateurs et les méthodes divergentes de collecte de données ont parfois pour effet de dégrader la qualité de celles-ci, en particulier au niveau des municipalités.

Exécution du programme

40. Les résultats, les produits et la valeur ajoutée issus du partenariat gouvernement/PAM/FIDA s'établissent comme suit:

⁷ "Les effets du projet commun PAM/FIDA dans le village de Sangan, Province de Qinghai". Professor Wu Guobao (2000).



- Grâce à une combinaison de rémunération alimentaire du travail et de la formation, une partie appréciable (deux à quatre mois) de la période de soudure est couverte pour une majorité de ménages. Le risque que les pauvres utilisent leurs prêts pour acheter de la nourriture s'en trouve réduit.
 - Grâce au panachage de ressources complémentaires, les projets communs gouvernement/PAM/FIDA ouvrent des perspectives d'investissement dans la production et les actifs. Ces actifs améliorés servent de nantissement permettant de bénéficier des prêts de microfinancement du FIDA, et permettent ainsi de favoriser le processus de diversification économique.
 - Des perspectives d'emploi sont créées et la main-d'œuvre masculine est ainsi incitée à rester sur place, en particulier dans les zones de projet présentant une forte concentration de rémunération alimentaire du travail et de la formation, et un bon accès aux prêts de microfinancement. La possibilité accrue de s'employer sur place, pour les hommes, est synonyme d'un allègement de la charge de travail des femmes.
 - La définition du projet a tiré parti de l'introduction de la méthodologie de l'ERP. Les personnels des bureaux de projets, aux niveaux de la province comme des municipalités, sont formés aux techniques de l'ERP, et ils effectuent à leur tour des activités de cet ordre dans les villages sélectionnés, avec la participation active des hommes et des femmes. Outre qu'elles accroissent la participation des bénéficiaires à la préparation des projets, ces activités livrent des informations précieuses sur des questions telles les variations saisonnières de l'offre d'emplois, la division du travail par sexe et les priorités de développement ventilées par sexe.
 - La moitié exactement des ressources réservées à la formation aux activités génératrices de revenu apportées par le PAM et des prêts appuyés par le FIDA a été réservée aux femmes. Ainsi les femmes disposent-elles de possibilités de participer aux activités de développement qui autrement leur seraient inaccessibles. Les interventions de formation doivent être améliorées, toutefois, pour mieux répondre aux besoins des femmes illettrées ou semi-illettrées qui n'ont jusqu'ici eu aucun accès à la vulgarisation ou aux formations pratiques. En outre, la disponibilité de la formation et du crédit doit être coordonnée pour permettre d'offrir des prêts à l'achèvement des formations.
 - Les évaluations indiquent que la création d'actifs comme les routes d'accès aux villages, les citernes d'eau potable, les fourneaux économes en combustible et les systèmes culturels dégage du temps, en particulier pour les femmes. Cela se traduit par une vie plus assurée, avec moins de soucis, et le temps ainsi libéré peut être mis à profit pour mener d'autres activités productives.
41. Les observations additionnelles résultant des nouvelles initiatives ayant trait aux Engagements du PAM en faveur des femmes, menées à titre pilote au cours de la période actuelle du SSP, font ressortir ce qui suit:
- Le projet d'action sanitaire et nutritionnelle à l'intention des femmes a contribué avec succès à mieux faire prendre conscience aux femmes des impératifs de santé de base et des bonnes pratiques de nutrition et d'alimentation, par l'utilisation des messages simples. Le projet, toutefois, se heurte à un certain nombre de contraintes ayant trait à la disponibilité immédiate des services de santé présentant la rigueur voulue, y compris pour ce qui est des examens de santé et de la distribution de comprimés de fer et de sel iodé, en raison du manque de capacités d'exécution du ministère, en particulier au niveau des villages.



- La solidarité de groupe manifestée par les femmes qui contractent des prêts, avec l'appui de la Fédération pan-chinoise des femmes, a produit des résultats excellents dans le projet de Ningxia. L'avantage le plus visible de la constitution de groupes de femmes est l'obtention de taux de remboursement des prêts se situant entre 95 et 100 pour cent.

Gestion et capacité institutionnelle

- Les financements de contrepartie ont été réguliers et systématiques, égalant quasi exactement les apports du PAM et les prêts du FIDA. Le gouvernement a accepté, lors de la dernière formulation du projet (projet Chine 6147.00), de majorer sa part jusqu'à un rapport de 1,5/1 pour ce qui est des apports du PAM. Le gouvernement a également assuré un soutien technique étoffé, en particulier pour ce qui est des infrastructures physiques, par l'intermédiaire des bureaux de gestion de projets.
- Les participants aux projets ont été efficacement associés à la gestion de ceux-ci par l'application des méthodes d'ERP, par la constitution de groupes villageois d'exécution (GVE) et par l'élaboration de plans villageois d'exécution.
- Le bureau du PAM en Chine présente un bon équilibre des sexes, les femmes administratrices et agents des services généraux combinées comptant pour 48 pour cent de l'effectif total; les administratrices nationales comptent pour 55 pour cent dans l'effectif de cette catégorie. La nomination, à tous les niveaux des bureaux de gestion de projets, de points de contact pour les sexes spécifiques, chargées de suivre les questions de parité des sexes dans les activités de projet et d'exprimer les préoccupations des femmes dans le processus décisionnel, a permis d'accroître le rôle exercé par les femmes dans la gestion et l'exécution des projets. La proportion actuelle de femmes en poste de responsabilité dans les bureaux de gestion de projets est actuellement de 29 pour cent, l'objectif ayant été fixé à 35 pour cent d'ici à 2001. La réservation de deux postes sur cinq dans les plans villageois d'exécution à des femmes a encore accru le poids de celles-ci dans la conception et l'exécution des activités de projet. Les femmes membres des GVE, toutefois, doivent encore être appuyées au plan des capacités de gestion et de direction, afin qu'elles puissent participer plus activement aux processus décisionnels.
- Un appui financier et technique important à la conception des projets et des examens techniques a été fourni par des organismes du système des Nations Unies (FAO, UNICEF, UNESCO), ainsi que par le fonds générique du PNUD. Ce dernier a joué un rôle particulièrement important en permettant d'établir un registre des experts nationaux qualifiés pour appuyer la formulation et l'examen des projets conjoints gouvernement/PAM/FIDA. Les autres partenaires financiers et techniques proches ont notamment été l'Agence canadienne de développement international (ACDI), l'Agence australienne de coopération au développement international (AusAID) et l'Office allemand de la coopération technique (GTZ).

Coût-efficacité

42. Les produits du PAM sont versés depuis 1995 dans les stocks nationaux, et des volumes correspondants sont mis à dispositions par les entrepôts situés dans les zones de projets. En moyenne, le coût de livraison des produits aux zones de projets a été réduit de 60 à 70 pour cent en regard des dispositions antérieures de transport par rail du port jusqu'aux zones de projets. Le gouvernement prend à sa charge l'intégralité des coûts de transport intérieur, d'entreposage et de manutention (TIEM), et il n'y a aucun coût de meunerie ou autre transformation.



Impact sur les marchés et la production nationale

43. L'aide alimentaire du PAM n'a aucun effet de perturbation des marchés locaux parce que ceux-ci ne répondent pas aux besoins des personnes victimes d'un déficit vivrier dans les zones appuyées par le PAM. Le risque d'engendrer une dépendance est minimal, car l'appui du PAM est limité dans le temps et il vise l'accroissement de la production vivrière.

Suivi et évaluation

44. Bien qu'il permette efficacement de suivre l'avancement et les résultats des projets, le système de suivi et d'évaluation actuellement pratiqué par le PAM en Chine ne livre pas assez d'informations sur les résultats des projets. Ainsi il sera nécessaire de coordonner les activités de suivi et d'évaluation du PAM et du FIDA et d'en faire une synthèse pour disposer d'un système unifié compatible avec le système redditionnel du gouvernement, qui puisse être utilement appliqué par tous les partenaires. Le système est actuellement examiné en collaboration avec le FIDA et les bureaux de gestion de projets, et un système nouveau et amélioré de suivi et d'évaluation sera prêt à être mis en œuvre vers la fin de l'année en cours.

CONCLUSION

45. La contribution du PAM, au cours des 21 années passées, aux progrès accomplis dans le domaine de l'atténuation de la pauvreté en Chine est clairement reconnue par le gouvernement et a également été louée par les donateurs et les membres du Conseil d'administration du PAM, qui en diverses occasions se sont rendus sur les sites des projets appuyés par le PAM, ou par le PAM et le FIDA en Chine. Ces projets ont souvent eu valeur de démonstration, non seulement pour les programmes nationaux de réduction de la pauvreté, mais également pour d'autres projets d'atténuation de la pauvreté appuyés par des donateurs, en Chine comme ailleurs dans la région. La force de la mise en œuvre de l'aide du PAM, qui est aussi celle des projets appuyés conjointement par le PAM et le FIDA, réside principalement dans le partage des coûts et dans le sentiment de maîtrise des activités que manifeste le gouvernement.
46. Si l'on compare le nouveau plan gouvernemental à long terme (10 à 20 ans) de réduction de la pauvreté à ceux qu'ont appuyés le PAM et le FIDA selon le modèle du DRI, il est clair que l'action du PAM est conforme aux principes adoptés, ce qui assure son cofinancement régulier par le gouvernement pour la période de cinq ans à venir.
47. Le principal enjeu pour le PAM, le FIDA et les autres partenaires à l'action de développement sera désormais d'appuyer le gouvernement dans la mise en œuvre de programmes ciblés sur les besoins des pauvres et conçus plus particulièrement à cet effet. Parce qu'elle vit dans des zones montagneuses reculées de la région occidentale, la population pauvre qui reste aujourd'hui n'a pas encore eu l'occasion de bénéficier de tels programmes.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

Cadre de l'aide

48. La vision de l'orientation future de l'aide du PAM à la Chine résulte de consultations entre le gouvernement, le FIDA, d'autres nouveaux partenaires potentiels et le Programme.



Le processus a été engagé à la mi-1999, lorsque le gouvernement a sollicité une aide pour un programme de pays sur cinq ans. Il a alors été convenu que l'aide future répondrait aux principes ci-après:

- a) réduction de l'enveloppe de ressources de développement du PAM pour la Chine au cours des cinq années à venir, conduisant au retrait de l'aide du PAM pour la fin de 2005;
 - b) accroissement progressif des financements de contrepartie du gouvernement, pour passer de la proportion actuelle de 1,5/1 à 2/1; enfin
 - c) engagement du gouvernement à payer le fret maritime correspondant aux produits fournis par le PAM et à fournir sur ses propres réserves une part des produits alimentaires nécessaires pour les futurs projets.
49. Ce modèle a été présenté au Conseil d'administration en février 2000, en liaison avec l'examen et l'approbation du projet Chine 6147.00, qui incorpore les principes de base du modèle proposé. Le Conseil d'administration a fait bon accueil à cette idée, et le PAM a été encouragé à aller de l'avant en établissant un SSP. Des consultations suivies ont été menées tout au long du processus avec les organes gouvernementaux de contrepartie aux niveaux central et provincial, avec les membres de l'équipe de pays des Nations Unies préparant le Plan-cadre 2001-2005 pour la Chine, ainsi qu'avec la communauté des donateurs locaux.

Orientation stratégique

50. Le but global de développement que vise le PAM en Chine consiste à permettre aux populations pauvres et souffrant de la faim d'accéder à des moyens d'existence plus durables, au moyen d'une aide alimentaire qui répondra à leurs besoins de consommation à court terme. Parallèlement, il importera d'encourager l'investissement et de laisser, en fin d'intervention, des actifs durables, non seulement sous forme d'actifs physiques au service des communautés et des ménages, mais aussi de capital humain.
51. Pour y parvenir, le programme du PAM en Chine au cours des cinq années à venir (2001-2005) continuera de se fonder sur le modèle du DRI dans le cadre élargi de la stratégie d'atténuation de la pauvreté du gouvernement et de la politique visant à favoriser le développement qui est celle du PAM. Afin de corriger les faiblesses actuelles et de parvenir à une meilleure conformité avec la nouvelle politique du PAM, le ciblage et l'exécution du programme seront améliorés. En outre, il sera davantage mis l'accent sur l'élargissement et le renforcement des partenariats.

Ciblage

52. Dans les projets futurs associant le gouvernement, le PAM et le FIDA, le ciblage des zones de projets et l'identification des bénéficiaires des projets continueront d'être effectués en appliquant l'ACV. De nouvelles zones de projet seront identifiées en appliquant les techniques de ciblage par l'ACV, qui seront complétées par des évaluations locales tenant compte du contexte spécifique de vulnérabilité alimentaire. L'ACV basée sur les données de 1998 fournies par le Bureau national des statistiques fait apparaître une concentration importante de cantons vulnérables dans les régions centrales et occidentales de la Chine, où une population nombreuse, souvent à forte composante de minorités ethniques, vit dans des zones reculées, montagneuses, et pauvres en ressources, et n'a jusqu'ici pas été visée par l'aide au développement. On escompte que l'aide future du PAM se concentrera sur ces régions. Les sept projets de DRI en cours appuyés par le PAM et le FIDA qui se poursuivront pendant la période couverte par le programme de pays 2001-2005 intéressent les 459 cantons les plus vulnérables (voir annexe V).



53. Au cours des cinq années à venir, le PAM, avec des financements du FIDA et en collaboration avec le gouvernement et d'autres donateurs intéressés, améliorera son outil d'ACV pour ce qui est du ciblage et de la conception des programmes. Il s'agira notamment: a) d'évaluer le processus actuel de ciblage fondé sur l'ACV; b) d'améliorer la disponibilité, la collecte et l'analyse des données (en particulier de les ventiler par sexe et de couvrir les indicateurs sociaux); c) de renforcer les capacités institutionnelles et humaines d'exploitation des données pour analyser efficacement les conditions de sécurité alimentaire et la conception des programmes; d) de renforcer l'utilisation des techniques d'ERP pour permettre une plus grande participation à la dernière étape du processus de sélection des ménages pauvres au niveau des villages; e) de développer la base de données en y intégrant des informations relatives aux catastrophes pour mieux répondre aux demandes d'aide du gouvernement dans l'éventualité de catastrophes de grande ampleur; enfin f) de transférer la capacité d'ACV au gouvernement.

Exécution du programme

54. La programmation future continuera d'être basée sur le modèle du développement rural intégré et appuiera l'atténuation de la pauvreté et l'amélioration de la sécurité alimentaire des populations les plus nécessiteuses. En particulier l'aide alimentaire, conjointement avec les autres apports du gouvernement, du FIDA et d'autres partenaires, servira à réaliser trois (2, 3 et 5) des cinq objectifs stratégiques de la politique visant à favoriser le développement qui est celle du PAM.

- **Permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation** en combinant les interventions de formation visant en particulier les femmes. Celles-ci associeront l'alphabétisation fonctionnelle et l'éducation aux soins de santé de base et aux bonnes pratiques nutritionnelles et alimentaires; les formations pratiques aux activités agricoles et non agricoles génératrices de revenu, y compris à la gestion des prêts de microfinancement; la formation à l'exploitation et à la gestion des actifs des ménages et des communautés et une formation spéciale à la gestion et à l'exercice de responsabilités de chefs de file, à l'intention des femmes membres des GVE. Si des fonds additionnels sont disponibles, le PAM envisagera d'appuyer des activités d'alimentation scolaire en Chine.
- **Permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver** en créant des actifs qui contribueront à réduire la charge de travail des femmes, y compris avec la construction de réservoirs communautaires d'eau potable, de fourneaux économes en combustible et de routes d'accès aux villages. Les autres types d'actifs qui seront créés viseront à accroître et à diversifier la production vivrière des ménages et les sources de revenu, avec par exemple des ouvrages de conservation des bassins versants, de petits réseaux d'irrigation à l'échelle des exploitations, l'amélioration de la culture en sec, la réalisation de terrasses, l'élevage et la mise en place de cultures fourragères et de plantations d'arbres d'intérêt économique.
- **Permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables** en réalisant des captages et en protégeant les bassins versants; en modifiant les régimes d'utilisation des terres sur les pentes raides; et en plantant des arbres pour maîtriser l'érosion. On veillera aussi à développer les capacités techniques en vue de suivre plus étroitement les variations de la production dans les zones inondables ou sujettes à la sécheresse, ce qui permettra d'intervenir plus rapidement et contribuera à réduire la gravité des risques naturels.



55. Les activités énumérées ci-après seront appuyées par les ressources du PAM et seront exécutées selon le principe vivres pour formation et vivres-contre-travail. Le partage des coûts par le gouvernement sera étendu, outre au fret maritime et aux coûts de TIEM, aux salaires des personnels de direction et des techniciens qualifiés, aux apports alimentaires additionnels et à la majeure partie des articles non alimentaires. Le prêt du FIDA sera divisé en trois parts: a) remboursement des matériaux de construction, du matériel de vulgarisation et des centres de formation, de la formation de conseillers agricoles, et autres postes tels l'appui à la construction ou à la remise en état des écoles primaires, et primes en espèces aux enseignants intervenant dans les activités d'alphabétisation fonctionnelle; b) prêts aux coopératives rurales de crédit pour l'octroi de crédit à court et à moyen terme aux agriculteurs; et c) formation au crédit à l'intention du personnel et des agriculteurs des coopératives rurales de crédit.
56. Le modèle du DRI sera modifié sur la base des évaluations qui seront faites pour qu'il se conforme à la politique visant à favoriser le développement adoptée par le PAM. Les domaines suivants ont été identifiés comme devant subir des aménagements ou des améliorations:
- Les produits alimentaires du PAM seront exclusivement ciblés sur un groupe central de bénéficiaires qui participeront à la fois aux activités vivres-contre-travail et vivres pour formation. Cela permettra que l'aide alimentaire réponde aux besoins de consommation à court terme, ouvre l'accès aux possibilités de microcrédit apportées par le FIDA et contribue en définitive à la création d'actifs durables. En procurant des emplois, cette solution incitera aussi les hommes à rester au village dans la zone de projet.
 - L'aide alimentaire future du PAM servira exclusivement à la création d'actifs aux niveaux des communautés et des ménages, tandis que le gouvernement prendra à sa charge les travaux d'infrastructures à grande échelle, au titre du partage des coûts. (Par exemple le gouvernement sera responsable des grands ouvrages hydrauliques exigeant le recours à des spécialistes rémunérés en espèces.)
 - Les projets antérieurs du PAM ont principalement visé à améliorer la production alimentaire des ménages en ciblant presque également les hommes et les femmes. A l'avenir, une part plus grande des ressources du PAM visera directement les femmes, qui, en raison de la migration saisonnière des hommes, assument des responsabilités accrues dans la production agricole. Toutes les activités bénéficieront aux femmes et au moins 25 pour cent des actifs créés bénéficieront directement à celles-ci et contribueront à réduire leur charge de travail. Plus de 60 pour cent de l'ensemble des activités de formation théorique et pratique viseront les femmes, et leur permettront d'accéder aux mécanismes de microfinancement offerts par le FIDA.
 - La participation à la conception, à l'exécution et à la gestion des projets sera accrue et élargie par le biais des GVE et par l'application des techniques d'ERP. Les femmes membres des GVE, en particulier, recevront des formations à la gestion et à la conduite des activités collectives pour accroître leur participation à la conception et l'exécution du plan villageois d'exécution. Un accent plus marqué sera placé sur la durabilité des actifs créés, en suscitant chez les participants un consensus au sujet des responsabilités (droits d'utilisation/main-d'œuvre) d'exploitation et de gestion des actifs.
 - Les programmes de formation seront améliorés. Le système de transmission de messages simples, mis à l'épreuve avec succès dans le cadre du projet sanitaire et nutritionnel à l'intention des femmes, servira de modèle. Vu la capacité limitée d'exécution du Ministère de la santé, seules les composantes de formation sanitaire et



nutritionnelle/alimentaire seront poursuivies et associées à la composante d'alphabétisation des adultes qu'exécutera le Ministère de l'éducation. Le PAM aidera les bureaux de gestion de projets à former les instituteurs, qui sont habituellement chargés de dispenser les cours aux adultes au niveau des villages.

- La coordination entre les activités vivres pour formation du PAM et les activités de microfinancement appuyées par le FIDA sera améliorée pour assurer aux bénéficiaires un accès facile aux prêts à l'achèvement de leur formation. Davantage de prêts seront proposés pour des emprunts collectifs, aux groupes des femmes en particulier. Les activités de microcrédit du FIDA se concentreront plus étroitement sur les domaines dans lesquels le PAM et le gouvernement fournissent des apports pour développer les actifs productifs des ménages.
- Un système amélioré et unifié de suivi et d'évaluation commun au PAM et au FIDA est actuellement en cours de mise au point, et sera prêt pour être appliqué à la fin de 2000. Ce système amélioré sera appliqué à tous les nouveaux projets avec trois évaluations (de référence, à mi-parcours et finale), et fournira des données ventilées par sexe. Le système deviendra partie intégrante de l'ACV, et assurera ainsi la liaison appropriée entre l'analyse des problèmes, le ciblage, la conception des activités, le suivi et la gestion du programme. Le système futur de suivi et d'évaluation mettra l'accent sur l'évaluation des progrès au niveau du programme dans son ensemble, par opposition au niveau de chaque activité, individuellement. Des données de référence seront définies en vue du processus de retrait progressif.

Incidences opérationnelles

57. Une Lettre d'entente établissant le principe du paiement du fret maritime des produits alimentaires fournis par le PAM a été signée avec le gouvernement. Cet accord prendra effet pour la première fois avec le projet nouvellement approuvé Chine 6147.00. Le transfert des produits alimentaires fournis par le gouvernement s'est fait avec succès lors des inondations de 1998, après lesquelles le gouvernement a fourni 100 000 tonnes de céréales, soit environ un tiers du total des engagements, à l'opération de secours appuyée par le PAM. Toutefois des systèmes plus détaillés de manutention, de distribution et de suivi restent à définir.
58. Les plans et les procédures de réduction en parallèle des effectifs et du budget, dans le cadre d'un programme de pays réduit, devront être élaborés en toute transparence au moyen de consultations entre le PAM et le gouvernement.

PARTENARIATS

59. Les principaux partenaires du PAM continueront d'être le gouvernement et le FIDA. De nouveaux partenariats seront établis pour améliorer la qualité du programme, pour compléter les ressources et pour renforcer la coordination. Il est envisagé d'élargir le partenariat à des donateurs bilatéraux et à des entités de la société civile.
60. L'ACDI a manifesté son intérêt pour l'apport de financements ayant pour objet d'appuyer la formation et le transfert de lots de technologies élaborés dans le cadre de programmes de réduction de la pauvreté appuyés par cet organisme.
61. AusAID a fait connaître la possibilité de développer l'acheminement d'une aide alimentaire bilatérale et d'autres formes d'assistance bilatérale par l'intermédiaire du PAM pour duplication, conformément au modèle d'atténuation de la pauvreté par le DRI.



62. La Banque mondiale a manifesté son intérêt en appuyant la formation de personnels de contrepartie du gouvernement, afin de diffuser plus largement l'application et le transfert de la méthodologie ACV auprès des organismes gouvernementaux appropriés, tant au niveau central qu'aux échelons décentralisés.

Programmation commune avec d'autres organismes du système des Nations Unies

63. Le SSP 2001-2005 du PAM est synchronisé avec le cycle de programmation des autres organismes des Nations Unies, lequel coïncide avec le dixième Plan quinquennal de développement du gouvernement (2001-2005). Le SSP, et en particulier le retrait progressif programmé de l'aide du PAM jusqu'à la fin de 2005, a été examiné avec d'autres membres de l'équipe de pays des Nations Unies pour la Chine.
64. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est actuellement en cours de préparation et donne lieu à des travaux de prospective. Trois buts fondamentaux ont été, à titre provisoire, définis pour le soutien apporté par le système des Nations Unies: a) promouvoir un développement social et économique durable afin de réduire les disparités, en mettant l'accent sur la gestion des ressources; b) aider à renforcer et à soutenir un environnement propice aux réformes et au développement; et c) favoriser les efforts de la Chine visant à relever les défis mondiaux.

PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

Retrait de l'aide du PAM au développement

65. Le principal enjeu, pour le gouvernement et le PAM, dans la période couverte par ce nouvel SSP, sera d'appliquer et de suivre les modalités et les processus de la stratégie de retrait progressif sur cinq ans. Vu le niveau très élevé de la contribution du gouvernement et les arrangements novateurs de partage des coûts proposés pour la période de retrait progressif, un effort spécial sera consenti pour suivre attentivement et consigner dans le détail le déroulement de l'opération, en vue d'en tirer parti lors de la conception d'autres stratégies de retrait.
66. Aucune contrainte majeure n'est entrevue, car le partage des coûts par le gouvernement s'est toujours fait dans des proportions élevées, sans retard, et les autres modalités, telles le paiement du fret maritime, sont déjà appliquées. L'apport de céréales sur les réserves du gouvernement a été pratiqué avec succès lors des opérations faisant suite aux inondations de 1998.

Politiques gouvernementales de réduction de la pauvreté

67. Les perspectives que le gouvernement poursuive la mise en œuvre du DRI et des modèles analogues dans le cadre de son futur plan à long terme de réduction de la pauvreté seront favorisées au cours des cinq années à venir, avec l'introduction de nouveaux partenariats bilatéraux (AusAID, ACDI) et d'une programmation conjointe plus étroitement coordonnée avec d'autres organismes des Nations Unies et la Banque mondiale.
68. La mise en œuvre efficace et la durabilité du programme appuyé par le PAM reposent sur l'hypothèse que le gouvernement intègre une stratégie de croissance pour les groupes de population pauvres dans sa politique économique d'ensemble. Cette stratégie de réduction de la pauvreté devra viser à ce que les pauvres puissent participer au processus



de croissance en autorisant le PAM à continuer d'améliorer le ciblage, en développant les investissements dans les infrastructures de base, en améliorant les services de santé de base et d'éducation, et en permettant aux pauvres d'accéder aux services de microfinancement.

Catastrophes naturelles

69. La capacité du gouvernement de répondre promptement et efficacement aux fréquentes catastrophes fait que le PAM, mis à part lors des inondations de 1998 qui ont été d'une ampleur exceptionnelle, n'a eu à jouer qu'un rôle limité dans les secours en Chine. Toutefois, si le gouvernement devait faire appel au PAM pour des secours d'urgence pendant la période couverte par le programme de pays ou après le retrait de l'aide au développement du PAM, celui-ci se tiendra prêt à apporter son concours, sous réserve que des ressources soient disponibles.



ANNEXE I

DISPONIBILITÉS ET DEMANDE VIVRIÈRES À L'ÉCHELON NATIONAL

Production et importations de céréales et demande de produits alimentaires

	1980-89	1990-94	1995-98
(en milliers de tonnes)			
Production céréalière moyenne totale			
Non transformée	377 070	445 274	494 404
Transformée et commercialisée	332 312	395 950	441 769
Importations nettes	8 228	-701	6 077
Demande de consommation totale	339 104	385 097	403 230
Demande alimentaire	212 018	232 503	235 119
Urbaine	34 843	42 447	43 842
Rurale	177 175	190 057	191 277
Produits d'affouragement	63 966	86 111	98 114
Autres (semences, industrie, déchets)	63 120	66 483	69 998

Source: publications du Bureau national de statistiques et bases de données du Centre chinois des politiques agricoles.



ANNEXE II

PROJECTIONS DES DISPONIBILITÉS VIVRIÈRES ET DE LA DEMANDE À L'ÉCHELON NATIONAL

**Projections de la production, de la demande et des importations nettes pour la période 2000-2020
(en millions de tonnes)**

	2000	2005	2010	2020
Production	458	483	516	571
Importations nettes	6	21	24	33
Demande	464	504	540	605
Alimentation humaine	244	255	263	267
Alimentation animale	138	163	187	239
Semences	13	13	12	11
Usages industriels	32	36	41	53
Pertes	37	37	37	35

Source: Modèle de simulation des politiques agricoles, Centre chinois des politiques agricoles.



ANNEXE III

ACCÈS AUX VIVRES DES MÉNAGES AUX NIVEAUX NATIONAL ET SOUS-NATIONAL

Revenu, dépenses courantes et dépenses alimentaires par habitant, par région
(en yuans)

Région	Revenu net par habitant	Dépenses courantes	Dépenses alimentaires	Part des dépenses alimentaires (%)
Est ¹	2 972	2 061	1 025	50
Centre ²	2 035	1 490	834	56
Ouest	1 558	1 270	766	60
Centre-Nord-Ouest ³	1 426	1 103	595	54
Sud-Ouest ⁴	1 606	1 332	829	62
Tibet	1 231	710	497	70
Xinjiang	1 600	1 450	713	50
Pays entier	2 162	1 590	850	53

Source: adapté de l'Enquête sur les ménages ruraux du Bureau national de statistiques, 1998.

¹ Comprend les provinces de Hebei, Liaoning, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Shandong, Guangdong, Guangxi et Hainan et les municipalités de Beijing, Tianjin et Shanghai.

² Comprend les provinces de Shanxi, Mongolie intérieure, Jilin, Heilongjiang, Anhui, Jiangxi, Henan, Hunan et Hubei.

³ Comprend les provinces de Shaanxi, Gansu et Qinghai et la Région autonome de Ningxia Hui.

⁴ Comprend les provinces de Yunnan, Sichuan et Guizhou et la municipalité de Chongqing.



ANNEXE IV

LA POPULATION CIBLE

Pauvres, en pourcentage du total national, par régions

Région	1988	1991	1996
Nord ¹	9,8	10,8	7,6
Nord-Est ²	4,6	5,1	5,1
Est ³	14,9	20,3	6,4
Centre ⁴	23,1	22,5	11,3
Sud-Ouest ⁵	31,9	25,6	41,2
Nord-Ouest ⁶	15,7	15,7	28,4

Source: adapté de l'Enquête sur les ménages ruraux du Bureau national de statistiques, 1988-1996.

¹ Comprend les provinces de Hubei et Shanxi et les municipalités de Beijing et Tainjin.

² Comprend les provinces de Liaoning, Jilin et Heilongjiang.

³ Comprend les provinces de Jiagsu, Zhejiang, Anhui, Fujian, Jiangxi et Shandong et la municipalité de Shanghai.

⁴ Comprend les provinces de Henan, Hubei, Hunan, Guangdong et Hainan.

⁵ Comprend les provinces de Sichuan, Guizhou, Yunnan, Tibet et Guangxi et la municipalité de Chongqing.

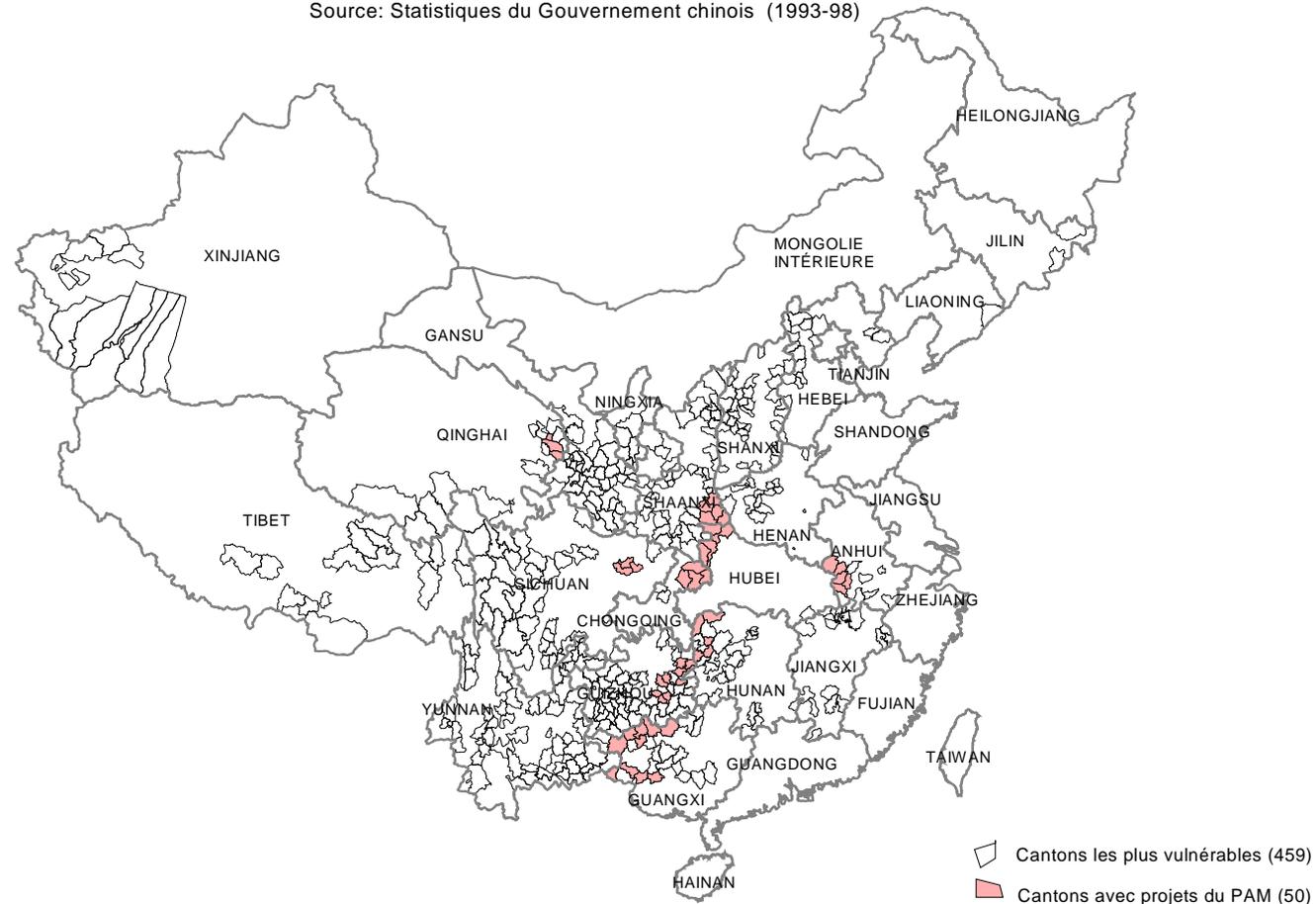
⁶ Comprend les provinces de Shaanxi, Mongolie intérieure, Gansu, Qinghai, Ningxia et Xinjiang.



ANNEXE V

Cantons les plus vulnérables et sites des projets du PAM

Source: Statistiques du Gouvernement chinois (1993-98)



 PAM/FIDA Chine – Unité ACV, juillet 2000



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



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACDI	Agence canadienne pour le développement international
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
AusAID	Agence australienne de coopération au développement international
DRI	Développement rural intégré
ERP	Evaluation rurale participative
FIDA	Fonds international de développement agricole
GTZ	Office allemand de la coopération technique
GVE	Groupe villageois d'exécution
IDH	Indice du développement humain
OMC	Organisation mondiale du commerce
PIB	Produit intérieur brut
SSP	Schéma de stratégie de pays
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
VCT	Vivres-contre-travail

