

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 19 - 22 octobre 1999

PROJETS SOUMIS À L'APPROBATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Point 7 de l'ordre du
jour

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/99/7-B/7
8 février 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

INTERVENTION PROLONGÉE DE SECOURS ET DE REDRESSEMENT—AFGHANISTAN 6064.01

Activités de secours et de redressement en Afghanistan

Nombre de bénéficiaires	2 574 300
Durée du projet	Deux ans (1er janvier 2000– 31 décembre 2001)

Coût (dollars E.-U.)	
Coût total pour le PAM	88 125 694
Coût total des produits alimentaires	27 156 488
Coût total	88 125 694

En juin 1999, un dollar des Etats-Unis équivalait à 28 700 afghanis (taux de change officiel). Le taux de change pratiqué sur le marché était proche de 44 000 afghanis.

RÉSUMÉ

L'Afghanistan est confronté à un cycle implacable d'activités militaires saisonnières intenses et de catastrophes naturelles régulières. Les mouvements de population à l'intérieur du pays sont importants et plus de deux millions de réfugiés vivant actuellement en Iran et au Pakistan pourront devoir être réintégrés. Il n'a pas été établi de politique ou de programme centralisé de développement. Les opérations militaires ont la priorité sur les ressources humaines et matérielles. Dans le contexte actuel les conditions de vie de nombreux Afghans restent épouvantables.

Les déplacements à l'intérieur du pays ont gonflé les centres urbains, multipliant les offres de main-d'œuvre occasionnelle alors que peu d'emplois sont créés. La faiblesse du pouvoir d'achat interdit l'accès aux aliments proposés sur les marchés des villes. Les blocus militaires et les catastrophes naturelles comme les inondations ou les coulées de boues restreignent la quantité d'aliments importés dans les régions rurales peu productrices. Ces conditions chroniques seront aggravées en 2000 par une réduction de 16 pour cent de la récolte céréalière de 1999 due à la sécheresse de l'hiver précédent. Les fréquentes fermetures de frontières pour cause d'opérations militaires, les menaces pesant sur la sécurité intérieure et le mauvais état de l'infrastructure gênent la fourniture de l'aide alimentaire.

L'IPSR pour 2000–2001 a pour but de fournir aux familles les plus vulnérables des régions où sévit l'insécurité alimentaire une aide alimentaire ayant un impact immédiat et d'aider à stabiliser la situation. Les secours cibleront les ménages les plus vulnérables considérés comme étant exposés à l'insécurité alimentaire par la cellule d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité du PAM. Ces ménages sont représentés par des familles dont le revenu est insuffisant pour faire face aux besoins alimentaires minimums. Plus de 1,4 million d'individus dont 54 pour cent au moins sont des femmes et des fillettes, seront ciblés par l'aide du PAM en 2000. Le développement progressif de la composante relèvement en 2000–2001, permettra de réduire l'aide en 2001 et de cibler un peu plus de 800 000 personnes dont 55 pour cent seront des femmes. L'aide au relèvement servira à améliorer l'infrastructure agricole pour stimuler la production vivrière. Le PAM a l'intention de reprendre la remise en état des routes de desserte rurales pour améliorer l'accès aux marchés et aux établissements de santé.

Le PAM est toujours décidé à employer des femmes à des postes professionnels aux plans national et international pour aider les femmes afghanes à bénéficier des activités du Programme et tirer parti de l'effet de démonstration. Bien que les années précédentes, il ait été rendu très difficile aux femmes employées par le PAM de s'acquitter de leurs fonctions, des femmes engagées aux plans international et national travaillent actuellement dans la plupart des grands centres urbains. On pense que le ministère de la santé publique délivrera des permis de travail officiels aux femmes recrutées par le PAM au plan national.

En Afghanistan, le PAM travaille au sein du système des Nations Unies pour aborder le passage au redressement du pays conformément à l'approche de programmation commune mise en œuvre par les organismes de coordination régionale composés des communautés locales, des autorités, des institutions des Nations Unies et des ONG. Dans le cadre des Nations Unies, le PAM collabore tout particulièrement avec la FAO, HABITAT, le HCR, l'UNICEF et l'OMS. Des ONG internationales et nationales jouent aussi un rôle essentiel dans l'exécution des projets. Dans la mesure du possible, l'administration locale et certains départements du gouvernement collaborent à l'exécution de projets de secours comme l'alimentation institutionnelle et dans certaines régions à des activités limitées de remise en état.

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 présenté au Conseil d'administration pour approbation.

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

Directeur du Bureau régional: Mme J. Cheng-Hopkins tel.: 066513-2209

Chef de l'unité de l'Asie
centrale-occidentale et de la CEI: Mme B. Bonneveaux tel.: 066513-2743

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACBAR	<i>Agency Coordinating Body for Afghan Relief</i>
ACTED	Agence d'aide à la coopération technique et au développement
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
MCI	<i>Mercy Corps International</i>
OCHA	Bureau de coordination des affaires humanitaires
PRB	<i>Pamir Reconstruction Bureau</i>



CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'AIDE

Contexte de la crise

1. Les conditions de vie de la population se traduisent par une situation sanitaire toujours très médiocre en Afghanistan. Un quart des enfants meurent avant l'âge de cinq ans. L'espérance de vie est de 44 ans pour les femmes et de 43 ans pour les hommes. Trente-cinq pour cent de la population ont accès à des soins de santé; 12 pour cent à de l'eau potable. Les taux d'alphabétisation restent très bas: 10 pour cent pour les femmes et 35 pour cent pour les hommes dans les villes; ils tombent à respectivement trois pour cent et 26 pour cent en milieu rural. Les communications à l'intérieur du pays et avec l'extérieur ont été mises à mal par plus de 20 ans de guerre. Une bonne partie de l'infrastructure est en ruine ou en mauvais état¹.
2. Les réfugiés afghans, estimés par le HCR à 1,4 million en Iran et à 1,2 million au Pakistan, retournent peu à peu chez eux. Leur réinsertion sera rendue difficile par la situation économique précaire du pays.
3. L'exode rural vers les grands centres urbains se poursuit. La population de Jalalabad par exemple est passée de 160 000 en 1979 à 700 000 en 1999, celle de Faizabad de 9 000 à 65 000. L'économie de ces centres ne s'est pas développée en proportion.
4. Les combats entre les Talibans et l'Alliance du Nord se poursuivent. Les opérations militaires ont diminué pendant les mois de l'hiver 1998/99, mais ont repris intensément dans et autour de plusieurs localités, notamment Bamyan, Kunduz, et sur la ligne de front à 25 kilomètres au nord de Kaboul.

Analyse de la situation

5. Des denrées alimentaires d'origine locale et des produits importés d'Iran et du Pakistan se trouvent sur les marchés des villes. Mais leur accès est difficile à une bonne partie de la population dont le pouvoir d'achat est très bas en raison du chômage et du sous-emploi endémiques. La situation va en s'aggravant, de nombreuses personnes déplacées venant grossir l'offre de main-d'œuvre occasionnelle, tandis que les créations d'emploi sont rares. L'insuffisance du pouvoir d'achat est le principal obstacle à la sécurité alimentaire.
6. Entre mai 1996 et mai 1999 le prix de l'aliment de base, la farine de blé, est passé de 2 800 à 11 900 afghanis le kilo à Kaboul, soit une augmentation de 320 pour cent. Une comparaison entre les prix de la farine de blé et les salaires est difficile avant le milieu de l'année 1998, époque à laquelle des informations sur les salaires ont commencé à être réunies. Entre le mois de mai 1998 et le mois de mai 1999 la quantité de farine de blé pouvant être achetée à Kaboul avec le salaire d'une journée est passée de 4,0 à 4,2 kilogrammes. Malgré cette légère progression le chiffre est extrêmement bas comparé aux normes internationales et il semble qu'une forte diminution soit intervenue antérieurement. La situation est à peu près la même dans les cinq autres centres urbains pour lesquels le PAM réunit des données sur les principaux indicateurs.

¹ On manque de chiffres fiables et à jour sur la situation socio-économique en Afghanistan. Les chiffres utilisés ici proviennent d'organismes des Nations Unies et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations Unies. La base de données qui sera établie par le Système d'information sur la gestion du programme des Nations Unies donnera accès à une plus large gamme de données.



7. La cellule d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) pour l'Afghanistan a pu identifier les critères permettant au PAM et à ses partenaires d'estimer le nombre de ménages à risque. Elle a constaté que dans les régions urbaines la présence d'un homme salarié était pratiquement indispensable pour assurer le revenu minimum du ménage. Si le travail des enfants ou le travail à domicile des femmes est la principale source de revenu, celui-ci n'a guère de chance de pourvoir aux dépenses alimentaires minimales nécessaires¹. Les hommes travaillant au service du gouvernement, les travailleurs journaliers et tous ceux qui exercent de petits commerces ont eux-mêmes du mal à faire face aux besoins alimentaires minimum de leur famille. Dans les régions rurales, les paysans sans terre, dans les plateaux surtout, sont parmi ceux qui ont les plus grandes difficultés à assurer leur subsistance.
8. La production agricole de l'Afghanistan au milieu des années 70 lui assurait quasiment l'autonomie alimentaire. La situation a radicalement changé du fait que les conflits incessants des 20 dernières années ont endommagé les systèmes d'irrigation et contraint les paysans à l'émigration. Les quelque 10 millions de mines terrestres mises en place ont réduit les surfaces cultivées. Dans les régions du nord, du sud et de l'est du pays la production agricole est traditionnellement excédentaire. Dans le nord, on pratique la culture pluviale, tandis que dans le sud et l'est on associe systèmes d'irrigation modernes et traditionnels. Certaines améliorations ont été introduites dans le secteur agricole et la production a progressivement augmenté depuis 1990, mais reste néanmoins soumise à des variations saisonnières. Ainsi, après la campagne très favorable de 1998 marquée par une production céréalière inégalée depuis 20 ans, la conjonction d'un hiver sec et doux et de pluies printanières irrégulières a donné en 1999 une production céréalière estimée à 3,24 millions de tonnes, représentant une diminution de 16 pour cent par rapport à l'année précédente. Le déficit céréalière en résultant en 1999/2000 est considéré comme le plus important qui ait jamais été enregistré, 1,1 million de tonnes, contre 740 000 tonnes en 1998/99. Sans doute 800 000 tonnes pourront être fournies par des importations, ce qui laisserait un déficit d'environ 300 000 tonnes.
9. Les catastrophes naturelles se répètent avec une régularité inquiétante en Afghanistan. Il y a eu deux importants tremblements de terre au cours des deux dernières années, de la sécheresse dans certaines parties du pays et des inondations dans d'autres. La FAO estime que l'hiver 1998/99 a été l'un des plus secs enregistrés depuis 20 ans, ce qui aura des répercussions sur la production agricole. Ces phénomènes naturels aggravent sérieusement l'insécurité alimentaire.
10. Au cours de 1999, le PAM prévoit de distribuer en Afghanistan environ 100 000 tonnes de blé et autres denrées alimentaires à 1,2 million de bénéficiaires vulnérables. Le coût pour les donateurs est de 53 millions de dollars. Depuis 1993 et en excluant 1999, l'aide alimentaire du PAM à l'Afghanistan a dépassé 300 millions de dollars.

¹ Pour l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité dans les régions urbaines de l'Afghanistan on utilise le revenu minimum par personne et par mois nécessaire pour assurer les besoins alimentaires minimum. Cette définition du revenu minimum suppose que tous les besoins énergétiques de l'individu sont assurés par la farine de blé qui est l'aliment de base en Afghanistan. Dans le cas de Kaboul à la fin de 1998, ce niveau de revenu équivalait à 3,5 dollars par personne et par mois. Cependant, les individus ont des besoins supplémentaires pour survivre, surtout pendant le rude hiver de Kaboul. On estimait que le revenu minimum nécessaire pour assurer les besoins minimum alimentaires et extra-alimentaires était de six dollars par personne et par mois.



Politiques et programmes de redressement du gouvernement

11. Les Talibans, qui contrôlent actuellement près de 80 pour cent du pays n'ont pas encore arrêté une politique ou un programme de redressement centralisé. Les ressources humaines et matérielles sont affectées prioritairement aux activités militaires et la désagrégation des autorités locales rend difficile l'exécution des activités de redressement. Les services sociaux gouvernementaux de base comme les écoles et les hôpitaux ont besoin d'un important appui extérieur.
12. La participation de l'administration aux activités d'aide internationale varie d'une province à l'autre et dépend beaucoup de l'attitude des autorités locales en place. De toutes manières, les services du gouvernement n'ont généralement, ni le personnel, ni l'équipement nécessaire pour exécuter les programmes d'aide internationale.

Justification

13. En l'absence d'une structure gouvernementale bien organisée et fonctionnant correctement, les organisations du système des Nations Unies abordent la période faisant transition avec le redressement par l'approche de programmation commune. Elles ont beaucoup travaillé depuis 1997 à la préparation d'un cadre stratégique commun dans le but de "renforcer la synergie entre la stratégie politique des Nations Unies dans le pays et les activités d'aide internationale, et d'améliorer l'efficacité et la cohérence de celles-ci". Le cadre prévoit notamment une stratégie de renforcement de la paix et un mécanisme précisant les modalités opérationnelles, politiques et techniques de l'aide humanitaire. L'approche de programmation commune envisageait l'établissement de l'organisme afghan de programmation en septembre 1998 et l'introduction de la programmation commune à la fin de cette même année. La méthode a été pleinement appuyée par le Conseil d'administration du PAM en octobre 1998.
14. Le PAM a participé à la préparation et à la mise en oeuvre de la programmation commune. Il souscrit pleinement à l'ensemble de principes établis pour orienter les activités des Nations Unies et d'autres acteurs de l'aide extérieure en Afghanistan. Au début de 1999 le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies a désigné des conseillers pour les droits de l'homme et la problématique hommes-femmes à Islamabad, avec lesquels le PAM travaille à la préparation et à l'exécution du programme. Le PAM fait également partie de l'organisme de programmation pour l'Afghanistan qui réunit les institutions des Nations Unies, les donateurs et les ONG pour faire en sorte que la programmation commune soit respectée par tous. Enfin, le PAM a participé à la préparation des différents documents "Next Steps" qui ont établi les modalités du réengagement progressif des organisations des Nations Unies en Afghanistan depuis mars 1999. Celui de février 1999 a conduit à une évolution de l'aide qui ne se limite plus à sauver des vies, mais saisit toutes les occasions qui se présentent de poursuivre un programme fondé sur les droits¹.
15. Les organismes des Nations Unies, les représentants des donateurs et les ONG ont participé à des réunions consultatives distinctes sur l'IPSR pour 2000–2001.
16. Pour 2000–2001, Le PAM propose de réaffirmer l'accent mis sur le relèvement conformément à l'approche programmation commune des Nations Unies à laquelle il souscrit pleinement. L'approche proposée indique une légère amélioration de la situation

¹ "Next Steps in Afghanistan: March to June 1999" (Equipe des Nations Unies pour l'Afghanistan); "Humanitarian Action in 1999: Where do we go from here?"; et "Principled Common Programming: Challenges and Opportunities" de la réunion du Groupe d'appui afghan à Stockholm (21–22 juin 1999).



des femmes. Bien que les principes des Talibans concernant l'accès des femmes à l'éducation et au travail continuent de limiter l'action des Nations Unies et de rendre la vie difficile aux femmes dans la plupart des régions du pays, il apparaît au premier semestre de 1999 que ces principes ne sont pas appliqués avec autant de rigueur qu'auparavant. Ainsi, un édit publié en août 1998 par le Ministère de la justice autorise les veuves à travailler à l'extérieur à la condition de s'habiller avec modestie, et les femmes mariées si elles ont l'autorisation de leur mari. En outre, des écoles offrant à domicile un enseignement à des groupes importants de filles sont à l'œuvre dans diverses parties du pays. Des doctresses et des infirmières sont généralement autorisées à travailler dans les hôpitaux du gouvernement et les programmes de formation des infirmières sont réformés.

STRATEGIE DE REDRESSEMENT

Besoins des bénéficiaires

17. Dans les régions urbaines, la situation est particulièrement difficile pour les ménages où il n'y a pas un homme salarié. Faute de pouvoir travailler, les femmes chefs de famille en sont réduites à mendier et à envoyer leurs enfants travailler, une fois qu'elles ont vendu les avoirs du ménage; on estime à 28 000 le nombre des enfants qui travaillent à Kaboul¹. Dans cette ville, la plupart des ménages privés d'un homme adulte actif gagnent environ 50 pour cent du revenu minimum nécessaire. L'argent tiré des diverses activités ne permet ni une alimentation équilibrée, ni l'achat l'articles non alimentaires comme des vêtements d'hiver et du combustible. Plus de 10 pour cent des ménages entrent dans cette catégorie. Les ménages de Kaboul dans lesquels un homme valide fait des travaux occasionnels ou est employé par le gouvernement sont à peine mieux lotis que les ménages dirigés par une femme et gagnent en moyenne 85 pour cent du revenu nécessaire pour faire face aux besoins minimum. La cellule ACV estime que 35 pour cent des ménages de Kaboul sont dans ce cas. A Mazar-e-Sharif, les ménages sans un homme au travail gagneraient seulement 60 pour cent du coût des besoins alimentaires minimum. Si l'on prend en compte la mendicité, ces ménages parviennent mieux à satisfaire ces besoins².
18. Les régions les plus touchées par les difficultés économiques sont les régions à faible production céréalière dépendant traditionnellement du commerce des produits alimentaires, comme le Badakshan dans le nord-est du pays et le plateau central fréquemment isolé par les combats. Ces deux régions ont bénéficié de distributions alimentaires d'urgence du PAM en 1999. Du fait que les voies d'approvisionnement sont coupées par les opérations militaires, de grands centres urbains comme Kaboul et Bamyan ne peuvent avoir accès à la production céréalière excédentaire du nord. Ces régions densément peuplées dépendent donc du blé commercial importé et de l'aide alimentaire.
19. Les réfugiés de retour et les personnes déplacées à l'intérieur du pays auront encore besoin d'une aide initiale pour faciliter leur réintégration. Les interviews menées par la cellule ACV auprès des familles déplacées montrent que leurs sources de revenus et le montant de ceux-ci sont identiques à ceux des ménages résidents de composition semblable n'ayant jamais quitté la région, et qu'une fois établis ils vivent de la même manière et ne

¹ Terre des Hommes, 1998.

² Chiffres pour Kaboul et Mazar tirés des résultats de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité pour 1999.



sont pas plus vulnérables. Il y a cependant une période initiale d'une année pendant laquelle un ménage déplacé à l'intérieur du pays est davantage exposé à l'insécurité.

20. A Kaboul, le plus grand centre urbain, le taux global de malnutrition aiguë des enfants de moins de cinq ans, qui était de 5,1 pour cent en décembre 1996, serait passé à 8,7 pour cent en février 1999. Les données tirées de la même étude donnent à penser que la prévalence du retard de croissance chez les enfants de six à 59 mois pourrait y atteindre 61 pour cent¹.
21. Le blé sous la forme de farine ou de pain assure de 60 à 85 pour cent des besoins énergétiques de la population de Kaboul. Plus le ménage est pauvre, plus grande est la place du blé dans l'alimentation. Les ménages indiquent consommer de l'huile (cinq à 15 pour cent de l'apport énergétique) et de petites quantités de légumes et de sucre. Tous sauf les plus pauvres (sans homme valide) mentionnent un peu de riz, et la plupart des légumineuses en petites quantités et de manière irrégulière. La consommation régulière de fruits, de produits laitiers et de viande est très rare. Les résultats de l'enquête de la cellule ACV indiquent que la situation est aussi précaire dans la ville de Mazar-e-Sharif qu'à Kaboul. Elle est un peu moins mauvaise à Jalalabad, où l'alimentation est beaucoup plus variée. Les ménages y consomment régulièrement de petites quantités de viande, de légumes, de légumineuses et de pommes de terre.

Rôle de l'aide alimentaire

22. L'aide alimentaire est prévue pour pallier l'insuffisance du pouvoir d'achat et dans les cas de pénurie extrême de produits alimentaires. REMPLISSANT ces critères les familles chroniquement pauvres des centres urbains qui ne peuvent acheter de quoi manger et les régions rurales pauvres qui ont du mal à se procurer des vivres, soit parce que les voies d'approvisionnement ont été coupées, soit parce que la production a été réduite dans les régions voisines. Une fois que la situation est rétablie, l'aide alimentaire sert à stabiliser le marché et permet aux plus vulnérables de consacrer les revenus du ménage à des produits non alimentaires essentiels comme des vêtements d'hiver et du combustible. Dans les régions à excédents vivriers, les ménages vulnérables préfèrent recevoir de l'argent; le PAM a donc réduit ses activités dans ces régions (Herat et certaines parties du Kandahar par exemple).

Méthodes d'intervention

23. Dans le cadre du scénario proposé, le PAM concentrera ses ressources sur les groupes les plus vulnérables (ménages sans homme valide dirigés par une femme, enfants, personnes âgées ou invalides, personnes déplacées dans le pays, réfugiés, victimes de catastrophes naturelles ou dues à l'homme) dans des secteurs géographiques ciblés où règne l'insécurité alimentaire. Le PAM propose en outre de mettre à nouveau l'accent sur la remise en état. La réparation de l'infrastructure, par exemple des systèmes de drainage et d'irrigation endommagés, ou la fourniture de semences de qualité aux paysans devrait accroître notablement la production agricole.
24. Le PAM participe activement à l'équipe d'intervention en cas de catastrophe des Nations Unies. L'administration n'étant pas en mesure de faire face à une catastrophe comme le tremblement de terre de février 1999, la communauté internationale doit être prête à intervenir rapidement pour fournir aux victimes les abris d'urgence, la nourriture et l'aide nécessaires. Pour assurer une bonne préparation aux interventions d'urgence, le PAM a

¹ Tiré d'une enquête nutritionnelle d'Action contre la faim, février 1999.



établi en 1998 un dispositif d'intervention auquel sont associés OCHA, les institutions des Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des ONG travaillant en Afghanistan. Le but est d'appeler l'attention sur les mesures à prendre en cas de catastrophe naturelle ou due à l'homme et de pré-positionner des vivres, des médicaments, du matériel et d'autres produits essentiels. Une formation appropriée du personnel national et international est également prévue. Dans le cas d'une situation d'urgence en Afghanistan, le PAM continuera d'assurer l'essentiel de l'aide alimentaire; ses camions et les relations qu'il a établies avec les transporteurs locaux lui permettront d'apporter une contribution importante aux services logistiques.

Evaluation des risques

25. Le maintien de la présence dans le pays du PAM et de ses partenaires opérationnels dépend essentiellement des conditions de sécurité. Dans le centre de l'Afghanistan les combats entre les Talibans et l'Alliance du Nord se sont intensifiés entre mars et mai 1999 et paraissent devoir se poursuivre pendant les mois d'été. Dans d'autres parties du pays en revanche, la situation est stable.
26. Les Talibans n'ayant pas établi une administration et un système de contrôle centralisés, les mesures prises diffèrent d'une partie à l'autre du pays et dans le temps. Les activités autorisées dans une région peuvent être interdites dans une autre. Cela donne au PAM la possibilité d'organiser des opérations d'aide alimentaire dans les régions moins sévèrement réglementées.
27. Les améliorations modestes de la situation des femmes peuvent ne pas être durables et la situation risque de s'inverser. Elle sera suivie de près par le PAM, les institutions des Nations Unies et les ONG collaborant avec lui et sera revue au cours de la mission sur la problématique hommes-femmes prévue en 2000.



Objectifs et buts

28. L'objectif général du programme du PAM en Afghanistan est de fournir aux familles les plus vulnérables vivant dans les régions d'insécurité alimentaire une aide alimentaire qui aura un impact immédiat et des effets durables.
29. Le PAM fournira une aide alimentaire très nécessaire par des activités de secours ciblant les familles les plus vulnérables dans les régions d'insécurité alimentaire identifiées par la cellule ACV. Il s'agit de familles qui ne peuvent pourvoir à leurs besoins alimentaires minimums. Les activités de restauration viseront à améliorer l'infrastructure agricole (en particulier les systèmes de drainage, d'irrigation et les routes de desserte rurales), pour augmenter la production et promouvoir la sécurité alimentaire des ménages. Les premières mesures de restauration de l'infrastructure urbaine (approvisionnement en eau, assainissement, drainage) continueront aussi d'être prises.

PLAN D'EXECUTION

Composantes clés du programme

30. Les activités de secours cibleront les catégories spécifiques de bénéficiaires mentionnées au tableau 1 ci-dessous.

TABLEAU 1: GROUPE CIBLE DE BÉNÉFICIAIRES ET STRATÉGIE

Catégorie de bénéficiaire	Activité
Veuves, orphelins, chômeurs, malades, personnes âgées, invalides et personnes sans revenus (à Kaboul, Jalalabad et Mazar)	Boulangerie
Victimes de catastrophes naturelles et dues à l'homme (hommes, femmes et enfants)	Alimentation d'urgence
Femmes enceintes et mères allaitantes, enfants souffrant de malnutrition, malades hospitalisés et à domicile (tuberculose, lèpre)	Alimentation institutionnelle
Familles rapatriées d'Iran et du Pakistan (hommes, femmes, enfants)	Rapatriement
Personnes déplacées à l'intérieur du pays (hommes, femmes, enfants)	Aide aux personnes déplacées
Garçons et filles d'âge scolaire	Vivres-contre-éducation
Femmes en âge de travailler, y compris veuves	Vivres-contre-formation
Hommes et femmes en âge de travailler, y compris les pauvres urbains, les chômeurs, les personnes déplacées	Vivres-contre-travail
Agriculteurs	Vivres pour des semences



31. Nombres de bénéficiaires ventilés par sexe comme indiqué au tableau 2 ci-dessous.

TABLEAU 2: BÉNÉFICIAIRES DIRECTS PAR SEXE						
Activité	2000			2001		
	Femmes	Hommes	Total	Femmes	Hommes	Total
Boulangerie	246	185 70	432 000	212 0	159 9	372 0
Alimentation d'urgence	347	320 00	667 000	115 0	107 0	222 0
Alimentation institutionnelle	36	29 70	66 000	36 3	29 7	66 0
Rapatriement	114	105 60	220 000	93 6	86 4	180 0
Aide aux personnes déplacées	19	13 20	33 000	19 8	13 2	33 0
Vivres-contre-éducation	30	20 00	50 000	60 0	40 0	100 0
Vivres-contre-formation	200		200	500		500
Total partiel	793	674 20	1 468	537 2	436 2	973 5
Vivres-contre-travail	2	50 90	53 600	3 5	67 8	71 4
Vivres pour des semences		4 50	4 560		3 0	3 0
Total	796	729 70	1 526	540 8	507 1	1 0

32. Le PAM compte atteindre 796 620 femmes en 2000 et 540 810 en 2001. Les femmes représenteront 54 pour cent des bénéficiaires directs en 2000 (à l'exclusion des vivres-contre-travail et vivres pour des semences) là où il y a urgence et leur proportion passera à 55 pour cent en 2001. Le personnel du PAM fera tout pour augmenter la proportion de femmes bénéficiaires au cours des deux années. Le récent recrutement de femmes de la catégorie professionnelle (internationales et locales) aidera à promouvoir la participation des femmes afghanes.

Bénéficiaires, besoins et assortiment alimentaire

33. Le choix des bénéficiaires est effectué par le PAM en liaison avec d'autres institutions des Nations Unies et les ONG partenaires. Les méthodes de ciblage sont les suivantes:

- a) les enquêtes sur l'alimentation des ménages effectuées par la cellule ACV et les organisations participant à l'exécution permettront d'identifier les bénéficiaires de l'alimentation ciblée;
- b) l'identification des secteurs exposés à l'insécurité alimentaire et des membres les plus pauvres des communautés concernées permettra de sélectionner les bénéficiaires des vivres-contre-travail;
- c) les rapatriés seront identifiés par le HCR dans le cadre de son programme de rapatriement; et
- d) les familles victimes de catastrophes naturelles et dues à l'homme peuvent être rapidement identifiées par la cellule ACV.



34. L'assortiment alimentaire standard du PAM en fonction de la stratégie est décrit au tableau 3 ci-dessous.

TABLEAU 3: RATION STANDARD		
Stratégie	Produit	Importance de la ration
Boulangerie	Blé	355 g/personne/jour
Alimentation d'urgence	Blé Biscuits à haute teneur énergétique	500 g/personne/jour distribution en une fois
Alimentation institutionnelle	Farine de blé Huile comestible Légumineuses Sucre Mélange maïs-soja	250 g/personne/jour 30 g/personne/jour 30 g/personne/jour 20 g/personne/jour 150 g/personne/jour 750 g famille/jour (cas de lèpre et de tuberculose)
Aide au rapatriement	Blé	50 kg/personne/une seule fois
Aide aux personnes déplacées	Blé	500 g/personne/jour
Vivres-contre-éducation	Farine de blé Mélange maïs-soja Sucre	150 g/personne/jour 100 g/personne/jour 20 g/personne/jour
Vivres-contre-formation	Blé	3,5 kg/personne/jour
Vivres-contre-travail	Blé	7 kg/personne/jour
Vivres pour des semences	Blé	1,25 kg de blé pour 1 kg de semences améliorées

Sélection des activités

35. Les besoins en vivres pour l'IPSR 2000–2001 sont présentés de manière détaillée dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 4: BESOINS ANNUELS EN VIVRES (EN TONNES)				
Activité	Livraison effective—1998	Prévue—1999	Plan—2000	Plan—2001
Boulangerie	46 160	46 500	43 250	30 000
Urgence	13 034	15 300	30 100	10 000
Alimentation institutionnelle	2 998	4 000	4 750	4 750
Rapatriement	3 173	12 800	11 000	9 000
Personnes déplacées	2 720	3 000	3 000	3 000
Vivres-contre-éducation	néant	néant	2 500	5 000
Vivres-contre-formation	2 546	400	200	300
Vivres-contre-travail	16 942	9 800	15 000	20 000
Vivres pour des semences	4 307	5 000	6 000	4 000
Total	91 880	96 800	115 800	86 050



36. Le total des vivres nécessaires pour la période de deux ans se monte à **201 850 tonnes**.

Activités de secours

37. Trois projets de boulangerie sont en cours: deux boulangeries fonctionnant toute l'année à Kaboul et une boulangerie couvrant les mois d'hiver à Jalalabad. Le pain y est vendu aux familles vulnérables à un taux fortement subventionné équivalent à environ 10 pour cent du prix pratiqué dans le commerce. Les recettes des boulangeries servent à couvrir les coûts de fonctionnement, y compris les dépenses des organisations participant à l'exécution. Le produit de la vente est converti en dollars par un mécanisme de change. Les fonds réunis à cette date et les futurs excédents seront réinvestis en Afghanistan selon un plan de dépense arrêté et sous réserve de l'approbation du Comité d'approbation du projet du PAM à Islamabad.
38. A Kaboul le PAM fournit actuellement de la farine de blé qui permet à 270 000 personnes pauvres d'acheter du pain fortement subventionné. Parallèlement, le CICR et CARE ont des programmes de distribution gratuite de produits alimentaires (démersion) s'adressant respectivement à environ 120 000 et 60 000 personnes. D'après les estimations de la cellule ACV, environ 160 000 personnes à Kaboul vivent dans une insécurité alimentaire extrême et 420 000 autres sont proches de l'insécurité. La stratégie du PAM consistera à ramener le nombre des bénéficiaires des boulangeries à 220 000 en 2000 et à 180 000 en 2001, et à coopérer plus étroitement avec le CICR et CARE pour faire en sorte que le ciblage atteigne les personnes vivant dans une insécurité alimentaire extrême et les personnes le plus exposées de la catégorie proche de la vulnérabilité. L'aide à long terme se poursuivra à Kaboul en 2000, mais si les conditions le permettent, elle pourra être interrompue trois mois pendant l'été de 2001 pour faciliter l'opération de ciblage.
39. A Jalalabad, où l'insécurité alimentaire est un peu moins répandue qu'à Kaboul, le PAM ramènera le nombre des bénéficiaires de l'aide des boulangeries de 150 000 pendant sept mois d'hiver en 1998/99 à 100 000 sur six mois d'hiver en 1999/2000 et à 80 000 sur cinq mois l'hiver suivant. D'après les estimations de la cellule ACV les ménages sans homme actif modérément vulnérables à l'insécurité alimentaire groupent de 40 000 à 80 000 personnes et les ménages avec un homme au travail également modérément exposés à l'insécurité alimentaire comptent encore de 140 000 à 175 000 personnes. Le PAM, les ONG partenaires et, dans la mesure du possible, le gouvernement de l'Emirat islamique d'Afghanistan profiteront des interruptions de l'été pour faire en sorte que les gens les plus exposés à l'insécurité alimentaire soient bien ciblés par le programme.
40. A Mazar-e-Sharif, les résultats de l'enquête de la cellule ACV indiquent que l'insécurité alimentaire est aussi répandue qu'à Kaboul. On estime qu'elle touche entre 130 000 et 280 000 personnes, dont 10 000 à 40 000 vivant dans des ménages très pauvres sans homme au travail. En raison des reprises répétées des combats et du pillage de son bureau, le PAM n'y a pas fait de distributions alimentaires depuis août. Si la stabilité relative constatée actuellement se maintient, il envisage d'engager pendant l'hiver 1999/2000, un programme de boulangerie ciblant 112 000 personnes, qui pourra être élargi l'hiver suivant.
41. Dans le cadre de l'activité d'urgence, des distributions alimentaires devraient avoir lieu pendant les mois d'hiver dans les régions sérieusement touchées par la sécheresse de l'hiver et du printemps de 1999; une aide alimentaire sera aussi fournie en cas de catastrophes naturelles (tremblements de terre et inondations). En 2000, 30 100 tonnes de blé seront distribuées, puis le chiffre tombera à 10 000 tonnes en 2001, les conditions climatiques devant être redevenues normales. En outre, 50 tonnes de biscuits à haute teneur énergétique



seront prévues chaque année pour l'aide immédiate en cas de catastrophe. Dans la mesure du possible, des activités vivres-contre-travail seront mises en place dans les régions exposées aux urgences naturelles pour améliorer le sort des familles touchées par ces événements et diminuer le besoin d'aide d'urgence. Cependant, le PAM ménagera la souplesse nécessaire pour fournir l'aide d'urgence qui pourrait être nécessaire en Afghanistan en 2000–2001.

42. Le niveau des vivres alloués à l'alimentation institutionnelle sera maintenu à 4 750 tonnes pour les deux années. Dans les hôpitaux, les aliments du PAM contribuent à accélérer la convalescence. Dans les orphelinats ils représentent une aide budgétaire. Dans les deux cas, ils s'ajoutent aux aliments que le Ministère de la santé publique et les ONG partenaires sont censés fournir. Une aide spéciale est maintenue pour les cas de lèpre et de tuberculose, les enfants souffrant de malnutrition et ceux des orphelinats, ainsi que pour les femmes enceintes et les mères allaitantes. Les lépreux et les tuberculeux reçoivent 150 grammes de mélange maïs-soja par jour et emportent chez eux une ration supplémentaire de 500 grammes pour les membres de leur famille. La fourniture d'aliments du PAM pour inciter les malades à poursuivre le traitement antituberculeux pendant plusieurs mois a été particulièrement efficace en Afghanistan, l'OMS indiquant que 79 pour cent des traitements ont été menés à terme.

Rapatriés et personnes déplacées à l'intérieur du pays

43. Si les conditions nécessaires sont réunies, le PAM et le HCR établissent les plans nécessaires pour le retour de 220 000 réfugiés d'Iran et du Pakistan en 2000 et de 180 000 en 2001. Les familles qui reviennent recevront 50 kilogrammes de blé par personne, le maximum étant fixé à 300 kilogrammes. Dans les cas où c'est possible, le blé est fourni en deux fois: immédiatement après l'arrivée en Afghanistan et deux mois plus tard. Chaque famille qui revient doit comporter une femme adulte; cette mesure permet d'écarter les migrants économiques, qui sont des hommes adultes seuls.
44. L'expérience de ces dernières années a conduit à mettre de côté quelque 3 000 tonnes d'aliments par an pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays. Le nombre de ces bénéficiaires est difficile à prévoir, ils peuvent surgir inopinément à la suite de combats ou de catastrophes naturelles. D'après les estimations les plus récentes, il y aurait actuellement 2,5 millions de personnes déplacées temporairement réfugiées dans de grands centres urbains. Une grande souplesse est aménagée pour le cas où des quantités supplémentaires de vivres seraient nécessaires ici.

Education et formation professionnelle

45. L'activité vivres-contre-éducation, sous la forme qu'elle a revêtu ces dernières années, sera supprimée en 2000–2001, parce qu'elle a donné peu de savoir-faire concrets et exploitables, notamment dans le cas des femmes qui font de la broderie et d'autres produits d'artisanat. La formation professionnelle donne des compétences exploitables, mais est généralement réservée aux hommes. Le PAM tient à mettre en œuvre des activités favorisant la promotion des femmes et prévoira un petit fonds pour financer des projets de formation dans le cadre par exemple des projets de boulangeries tenues par des veuves.
46. L'activité vivres-contre-éducation est nouvelle; elle a pour but de soulager la sensation de faim des enfants et par suite d'améliorer leur capacité de concentration et d'apprentissage en leur fournissant un repas à leur arrivée à l'école le matin. Cette activité ciblera les régions à déficit vivrier où les garçons et les filles sont scolarisés. En outre le PAM tient à ce que 60 pour cent des bénéficiaires de cette nouvelle activité soient des filles, et veillera



attentivement à ce que cet objectif soit atteint. L'aide du PAM sera subordonnée à la dotation des écoles en moyens éducatifs appropriés, lesquels seront fournis par l'UNICEF par le biais des principales ONG spécialisées dans l'éducation. Une étude de faisabilité doit être faite conjointement avec l'UNICEF pour arrêter les modalités de cette activité et identifier les secteurs ciblés. Il est prévu que le nombre de bénéficiaires et la quantité de vivres alloués augmenteront progressivement en 2000 et en 2001.

Vers le redressement

47. L'activité vivres-contre-travail est perçue par le PAM, par d'autres institutions des Nations Unies associées au projet, par les communautés et par les autorités comme étant particulièrement prometteuse pour l'instauration de relations constructives avec les communautés en Afghanistan. Dans les conditions qui existent dans les régions contrôlées par les Talibans et, dans une très large mesure, dans d'autres parties du pays, les femmes sont pratiquement exclues des projets vivres-contre-travail. Le PAM ne peut pas concevoir des activités vivres-contre-travail dans lesquelles 25 pour cent des participants seraient des femmes. Le maintien de l'activité sera donc subordonné à l'atteinte de l'objectif fixé dans les activités vivres-contre-éducation—60 pour cent de filles. En 2000 et en 2001 on fera en sorte que les vivres-contre-travail soient réservés à des activités communautaires bénéfiques créant des avantages qui seront partagés au moins également entre les femmes et les hommes. Tel est le cas par exemple du blé supplémentaire qui peut être récolté après la remise en état de l'infrastructure d'irrigation et de l'amélioration des systèmes d'approvisionnement en eau des villages qui allégera les corvées d'eau effectuées par les femmes. Dans toute la mesure du possible, le PAM donnera la priorité à la construction de centres de santé maternelle et infantile, d'écoles pour filles, et de services de maternité. Il continuera d'insister auprès du gouvernement pour que toutes les filles aillent à l'école et que les femmes puissent plus facilement travailler à l'extérieur et concentrera ses activités vivres-contre-travail sur les secteurs les plus progressistes à cet égard. Une évaluation de la problématique hommes-femmes est prévue pendant la première année de l'IPSR; un des objectifs sera de mesurer les progrès accomplis dans cette direction.
48. Au cours des années 2000 et 2001 le PAM s'emploiera tout spécialement à accroître le nombre de femmes bénéficiant directement des prestations vivres-contre-travail. Actuellement, le nombre des femmes travaillant dans les pépinières est limité. Ces prestations seront utilisées pour la formation des accoucheuses traditionnelles. Maintenant que son personnel en Afghanistan compte davantage de femmes, le PAM pourra s'employer au cours des deux années de l'IPSR à augmenter la proportion de femmes bénéficiant des vivres-contre-travail.
49. L'amélioration durable de la situation des ménages afghans vulnérables dépend de la remise en état de l'infrastructure agricole, notamment des systèmes d'irrigation. L'augmentation de la production agricole qui en résultera bénéficiera directement aux 75 pour cent de femmes et d'hommes travaillant dans les régions rurales. L'impact pourrait s'étendre aux marchés des villes en abaissant le coût actuellement élevé des céréales, fruits et légumes produits localement. Les familles vulnérables, le plus souvent dirigées par une femme, incapables de gagner de quoi faire face aux besoins alimentaires minimum, y gagneraient beaucoup. Un avantage supplémentaire des activités vivres-contre-travail est constitué par les sept kilogrammes de blé représentant le salaire quotidien qui aident à faire face aux besoins alimentaires de base de la famille. Les informations recueillies indiquent que la distribution des aliments à l'intérieur des ménages ne fait pas de discrimination à l'encontre des femmes et des enfants.



50. Compte tenu du rôle essentiel de la composante vivres-contre-travail, il est proposé que les allocations de blé passent à 15 000 tonnes en 2000 et à 20 000 tonnes en 2001, alors qu'elles étaient seulement de l'ordre de 7 200 tonnes en 1999 mais avaient atteint le niveau exceptionnellement élevé de 56 000 tonnes en 1996. Le PAM tient néanmoins à maintenir l'activité vivres-contre-travail à un niveau qui ne dépasse pas la capacité de contrôle des organisations participant à l'exécution du programme et qui ne déborde pas ses propres moyens de surveillance.
51. Dans le cadre de la composante vivres pour des semences, exécutée par des ONG recrutées par la FAO, des agriculteurs afghans multiplient des semences améliorées qu'ils échangent ensuite contre du blé du PAM, puisqu'ils préfèrent du blé à de l'argent. Les semences améliorées sont alors distribuées à d'autres agriculteurs. Cette activité sera développée en 2000, puis restreinte en 2001, la FAO ayant l'intention de commercialiser les semences. Le nombre des bénéficiaires diminuera d'un tiers.

Mécanismes d'approbation des activités

52. Les propositions de projet sont reçues et examinées par les bureaux auxiliaires qui décident de les transmettre ou non au bureau du pays. Les activités proposées doivent être conformes aux directives du PAM concernant notamment la problématique hommes-femmes, la faisabilité, le rôle de l'aide alimentaire, la participation de la communauté, la composition des bénéficiaires et le type des avantages, la durabilité, la disponibilité de produits non alimentaires, la durée prévue de l'activité et le rôle du partenaire de l'exécution. Il faut commencer par une évaluation des lieux. Si le résultat est concluant, le bureau auxiliaire soumet la proposition au directeur de pays. Elle est ensuite examinée par le Comité d'approbation des projets présidé par le directeur de pays et composé des membres du personnel responsables du programme, de la logistique et des finances qui prend la décision finale.

Dispositions institutionnelles du PAM

53. Le PAM a pour politique en Afghanistan d'améliorer notablement le niveau, le nombre et la qualité de son personnel de terrain, notamment des femmes. Le but est double. Du personnel plus qualifié se conformant à des directives précises devrait exécuter des programmes d'aide alimentaire plus efficaces justifiant mieux l'emploi des fonds que cela a été le cas dans le passé. D'autre part, des femmes de la catégorie professionnelle ont été récemment recrutées aux plans local et international pour maximiser les avantages que les femmes afghanes retirent de l'aide du PAM. Les bureaux auxiliaires de Mazar-e-Sharif et de Faizabad sont dirigés par des femmes qui ont été recrutées au plan international au niveau P-4. Les postes de Directeur adjoint du Bureau de Kaboul, de Conseiller pour le programme, de responsable des rapports et du suivi, de responsable de l'administration et des finances, de responsable des ressources humaines du bureau du PAM en Afghanistan sont tous occupés par des femmes recrutées internationalement. On s'emploie aussi à recruter des femmes afghanes qui seront affectées aux bureaux auxiliaires du pays. A l'heure actuelle cinq femmes sont chargées du contrôle des vivres à Kaboul et deux à Herat. Il est demandé aux autorités de faire appel à des femmes qui puissent travailler aussi ouvertement et aussi efficacement que possible pour faire en sorte que les avantages de l'aide alimentaire du PAM bénéficient davantage aux femmes.
54. Le bureau du PAM en Afghanistan donne la priorité à la formation du personnel international et national. Un cours sur l'évaluation des besoins alimentaires d'urgence a été organisé en mai 1999 à Islamabad à l'intention de formateurs. Les participants venaient



d'Afghanistan, du Pakistan, du Tadjikistan, et du siège du PAM. La formation sur le terrain est prévue en août-septembre 1999. Un atelier sur le ciblage est organisé pour septembre 1999 à l'intention du personnel du programme.

55. Des ateliers ont été organisés pour tout le personnel du PAM sur les questions financières, l'administration et la logistique. Dans la seconde moitié de 1999, le PAM mettra sur pied une série d'ateliers pour renforcer le centrage des activités sur les femmes et améliorer les compétences en matière de programmation, notamment parmi le personnel afghan. Ces ateliers seront préparés et exécutés en collaboration avec le Conseiller des Nations Unies pour la problématique hommes-femmes. Tous les ateliers organisés pour le personnel du PAM et les partenaires de l'exécution tiendront compte de cette problématique.
56. Des ateliers destinés à familiariser d'éventuels partenaires avec les directives du PAM pour la préparation, l'exécution et le suivi des projets ont eu lieu en décembre 1998 et en mai 1999 à Peshawar et à Quetta, au Pakistan.

Partenaires d'exécution

57. OCHA a pour rôle d'assurer la coordination de l'aide humanitaire au sein du système des Nations Unies ainsi qu'avec les ONG locales et internationales en Afghanistan. Des organismes et des fonctionnaires responsables de la coordination régionale doivent promouvoir sur le terrain une programmation commune. La coordination de l'aide d'urgence était autrefois assurée par les responsables de la coordination régionale. Les projets soutenus par le PAM en Afghanistan sont maintenant exécutés en collaboration avec les institutions des Nations Unies, les ONG internationales et nationales et le gouvernement local. Au sein du système des Nations Unies, le PAM collabore plus particulièrement avec le HCR (aide aux familles de réfugiés par des dons au moment du rapatriement), avec HABITAT (remise en état de l'infrastructure urbaine et programme d'abris pour les réfugiés); avec la FAO (dans le cadre du programme vivres pour des semences); et avec l'OMS (remise en état des systèmes d'approvisionnement en eau).
58. Des ONG internationales comme l'Agence d'aide à la coopération technique et au développement (ACTED) à Kaboul, et le *Mercy Corps International* (MCI) à Jalalabad sont associées au travail du PAM pour les boulangeries. Le *Pamir Reconstruction Bureau* (PRB) et l'*Agency Coordinating Body for Afghan Relief* (ACBAR) suivent les activités de boulangerie à Kaboul et à Jalalabad, respectivement. Le PAM a aussi des partenaires pour les activités vivres-contre-travail comme la Mission d'aide au développement des économies rurales en Afghanistan et Agro-Action Allemagne et travaille avec des ONG comme OXFAM à des activités d'urgence. Ces organisations complètent l'aide alimentaire du PAM par des activités de gestion et l'achat du matériel nécessaire. Par ailleurs, tous les agents de la cellule ACV ont été formés par le PAM et travaillent maintenant pour l'ONG ACBAR. Dans tous les cas où c'est possible, on utilise les structures communautaires traditionnelles pour cibler les plus vulnérables.
59. Le gouvernement local et les services gouvernementaux collaborent aux projets de boulangerie (Ministère de la planification et Département des affaires sociales); à l'alimentation institutionnelle (Ministère de la santé publique); et dans certaines régions à des activités limitées de remise en état (Département du relèvement et du développement rural). Les représentants de ces ministères et départements participent aux comités locaux de sélection des groupes bénéficiaires et d'accès à ces groupes.



Logistique

60. L'Afghanistan n'ayant pas de débouché sur la mer, l'aide alimentaire passe par les couloirs du sud et du nord, ce qui permet de contourner les difficultés provoquées par les fréquentes fermetures de frontières ou par les menaces pesant sur la sécurité intérieure. Plus de 80 pour cent de l'aide alimentaire du PAM est acheminée par le sud. Le fret en conteneurs arrive au port de Karachi et le fret en vrac au port de Qasim. Les produits sont alors expédiés par route aux bases de transbordement du PAM au Pakistan à Quetta, à 700 kilomètres, et à Peshawar, à 1 400 kilomètres, pour stockage, meunerie et réexpédition vers les provinces de l'est et du sud de l'Afghanistan (Jalalabad, Kaboul, Kandahar). Par le couloir nord le fret arrive des ports de la mer baltique (Riga, Tallin et Ventspils), et de temps à autre de la Mer noire. Les produits sont ensuite transportés par chemin de fer sur 4 500 kilomètres vers les bases de transbordement du PAM à Termez (Ouzbékistan), à Osh (Kyrgyzstan), et à Kushka (Turkménistan) pour être entreposés et réexpédiés vers toutes les provinces du nord et de l'ouest de l'Afghanistan (Mazar, Bamyan, Herat et Badakshan).
61. L'unité logistique régionale, qui travaille en liaison étroite avec le Service de la logistique, est chargée du transport terrestre et de la gestion des bases de transbordement du PAM dans la région. L'unité logistique pour l'Afghanistan est responsable de la réexpédition vers l'Afghanistan à partir des bases de transbordement, ainsi que du stockage dans le pays et du transport en faisant appel à des transporteurs privés loués localement, ainsi qu'à une flotte importante de camions PAM-Nations Unies opérant à partir de Peshawar. En raison de l'insécurité qui règne en Afghanistan, le PAM entend maintenir dans le pays des stocks opérationnels minimums, représentant les besoins de deux à quatre semaines, et pré-positionner des stocks tampon aux différentes bases de transbordement de la région.
62. L'insécurité et les difficultés d'accès à de nombreuses régions, dues au mauvais réseau d'infrastructures, rendent souvent nécessaires des transbordements compliqués dans le pays et obligent même à recourir dans certains cas au transport animal. Les régions écartées et inaccessibles du Badakshan et du Bamyan ont été incluses dans le programme d'aide du PAM en 1999. Le transport des vivres au Badakshan se fait par camions et à dos d'ânes et exige plusieurs jours. En ce qui concerne le transport des vivres du nord vers Bamyan, l'état des routes est tel qu'en plusieurs points le transbordement sur des camions plus petits peut être nécessaire. Les conditions climatiques peuvent aussi limiter pendant l'hiver l'accès à certaines régions, comme les plateaux du centre, en raison de fortes chutes de neige et de fréquents glissements de terrain.

Suivi et évaluation

63. Les activités de suivi sur le terrain incombent aux bureaux auxiliaires. Dans chaque bureau le personnel veille à l'établissement d'un calendrier de suivi et au suivi régulier des activités. Le nombre des membres du personnel affecté à ce travail varie d'un bureau auxiliaire à l'autre. Au début de 1999, sept des responsables du suivi étaient des femmes: cinq à Kaboul et deux à Herat. Elles prennent très à cœur leurs fonctions. Au cours de 1999, on recrutera localement d'autres femmes de la catégorie professionnelle pour suivre les opérations.
64. Le suivi porte principalement sur la distribution des aliments et les activités des projets. Quand c'est possible, un responsable est présent à chaque distribution de vivres. Cela aide à faire en sorte que les vivres soient livrés aux bénéficiaires à la date prévue et dans la quantité requise. Un responsable se rend sur place au moins une fois par mois pendant la phase d'exécution et, bien sur, avant la première distribution de vivres. En ce qui concerne



les projets de boulangerie, les visites sont quotidiennes pour vérifier la production de pain et collecter la recette. Etant donné le travail que cela suppose, plusieurs ONG ont été chargées de suivre les activités de boulangerie. Celles-ci sont confiées à ACTED à Kaboul et à MCI à Jalabad. En outre, ACBAR, à Jalalabad, et PRB, à Kaboul assurent le suivi au jour le jour.

65. Des directives générales et une série de feuilles de travail ont été établies pour faciliter les activités de suivi. Il y a des formulaires pour les stratégies de relèvement (vivres-contre-travail et vivres-contre-formation), les secours (alimentation institutionnelle) et une feuille distincte pour les projets de boulangerie. Des directives spécifiques ont été établies pour suivre l'alimentation dans les camps de personnes déplacées à l'intérieur du pays. Une fois que les feuilles de travail ont été remplies, les principaux problèmes sont abordés avec les directeurs des bureaux auxiliaires et les mesures appropriées sont instituées. Le bureau de pays reçoit des rapports de suivi mensuels.
66. Les indicateurs de suivi à prendre en compte sont les suivants:
- a) **Projets de boulangerie.** Qualité et poids du pain produit, nombre de miches; conditions de stockage de la farine de blé; nombre de bénéficiaires directs par lieu et par sexe; nombre de travailleurs employés par la boulangerie par rapport aux besoins; rassemblement du produit des ventes; tenue de registres par les partenaires de l'exécution; participation de la communauté à l'identification des bénéficiaires.
 - b) **Projets d'alimentation institutionnelle.** Nombre de bénéficiaires directs de vivres (hommes et femmes); conditions de stockage des aliments; registres sur le solde et l'utilisation des stocks; distribution quotidienne moyenne de repas chauds et quantité servie aux malades hospitalisés; organisation de l'alimentation, disponibilité d'eau et conditions d'hygiène; état nutritionnel des bénéficiaires.
 - c) **Alimentation dans les camps de personnes déplacées à l'intérieur du pays.** Nombre de personnes vivant dans les camps; services assurés dans les camps et dispositions prises pour assurer la sécurité; coordination entre les institutions des Nations Unies et les ONG travaillant dans les camps; rôle de l'administration locale et services fournis; adéquation des rations.
 - d) **Vivres-contre-travail et vivres pour des semences.** Nombre de bénéficiaires (hommes et femmes); efforts physiques réels; qualité de la production; situation des stocks; gestion du projet.
 - e) **Vivres-contre-éducation.** Nombre d'écoles; nombre de garçons et de filles inscrits et assistant aux cours; quantité de vivres distribuées.
 - f) **Suivi de la sécurité alimentaire.** La cellule ACV de la vulnérabilité établit actuellement un système de suivi de la sécurité alimentaire qui exigera la participation des bureaux auxiliaires du PAM et des partenaires de l'exécution. Le système fonctionnera dans les régions urbaines et dans les régions rurales exposées à l'insécurité alimentaire.

Mesures de sécurité

67. Entre mars et juin 1999 le personnel international du PAM a pu visiter les centres urbains de Kaboul, Jalalabad, Mazar, Herat, Kandahar et Faizabad; mais les déplacements en-dehors de ces centres n'étaient pas autorisés. Ces restrictions tiennent à l'insécurité qui sévit loin des centres urbains depuis les événements d'août 1998 et les flambées de violence populaire qui ont suivi. Dans une grande partie du nord et du centre de l'Afghanistan, la



situation est tendue, les combats ayant repris depuis mars. Ils sont particulièrement intenses dans et autour de la ville de Bamyan entre les Talibans et l'Alliance du nord qui garde le contrôle de Badakshan dans le nord.

68. Les problèmes de sécurité sont coordonnés par OCHA sous les auspices du Bureau d'UNSECOORD. Des responsables de la sécurité des Nations Unies doivent être affectés aux principaux centres urbains pour donner des avis sur les problèmes de sécurité. En juin 1999 trois étaient en poste, un à Kaboul, un à Hérat, le troisième se déplaçant entre les régions restantes. Il est prévu de recruter trois autres responsables de la sécurité d'ici novembre 1999 afin de couvrir d'autres centres urbains. Le personnel international du PAM peut s'installer là où un responsable de la sécurité est présent. L'équipe de gestion de la sécurité se réunit toutes les semaines à Islamabad pour assurer la transmission d'informations exactes et à jour sur la sécurité et établir la stratégie de réengagement de personnel international en Afghanistan.
69. Le PAM a équipé tous les bureaux auxiliaires en matériel radio et en équipement de transmission électronique. En outre, des moyens de télécommunications par satellites y sont actuellement installés pour assurer une liaison régulière avec le bureau de pays. Le PAM contribue au budget commun de sécurité des Nations Unies par le biais d'UNSECOORD à New York.

STRATEGIE DE RETRAIT

70. Une stratégie de retrait définitive est prématurée pour le moment étant donné la situation qui règne en Afghanistan. Les conditions sont loin d'être pacifiques. La situation économique ne s'améliore guère. Les moyens locaux ne permettent pas de pourvoir aux besoins des plus vulnérables. On n'attend pas de changement notable de la situation d'ici décembre 2001.
71. Le développement des activités de remise en état devrait néanmoins améliorer la situation des familles vulnérables. Le PAM espère en outre qu'avec la réfection de l'infrastructure agricole et l'augmentation de la production qui en résultera, l'achat sur place de produits alimentaires deviendra possible. De toutes manières, le PAM ne pourra se retirer d'Afghanistan que lorsqu'une paix durable aura été instaurée dans tout le pays.

Mécanisme d'intervention d'urgence

72. L'IPSR prévoit un mécanisme d'intervention d'urgence en cas d'événements imprévus. Le bureau de pays pourra modifier les allocations de vivres entre les activités.

RECOMMANDATION DU DIRECTEUR EXECUTIF

73. Il est recommandé que le Conseil d'administration approuve cette IPSR dans les limites du budget prévu aux annexes I et II.



ANNEXE I

VENTILATION DES COÛTS DU PROJET

	Quantité (tonnes)	Coût moyen par tonne	Valeur (dollars)
COÛTS POUR LE PAM			
A. Coûts opérationnels directs			
Produits ¹			
– Blé	193 078	128	24 7
– Huile végétale	404	840	339 30
– Légumineuses	404	250	101 00
– Sucre	748	250	187 00
– Biscuits à haute teneur énergétique	100	1 500	150 00
– Mélange maïs-soja	7 116	234	1 60
Total produits	201 850		27 10
Transport extérieur			
– coûts de la surveillance		62,67	12 649 940
Transport terrestre		57	11 505 450
TIEM		66	13 322 100
Total TTEM		123	24 827 550
Total partiel, coûts opérationnels directs			64 60
B. Coûts d'appui directs (voir annexe II pour les détails)			
Total partiel, coûts d'appui directs			17 60
Total coûts directs			82 20
C. Coûts d'appui indirects (7,1 pour cent du total des coûts directs)			
Total partiel, coûts d'appui indirects			5 80
COÛT TOTAL POUR LE PAM			88 10
COÛT TOTAL DU PROJET (PAM)			88 10

¹ Il s'agit d'un assortiment alimentaire indicatif utilisé à des fins budgétaire et d'approbation. La gamme précise de produits et les quantités effectives à fournir au projet comme à tous les projets assistés par le PAM peuvent varier au cours du temps en fonction des disponibilités du PAM et du marché intérieur des pays bénéficiaires.



ANNEXE II

COÛTS D'APPUI DIRECTS (*dollars*)**Dépenses de personnel**

Personnel international	6 344 000
Volontaires des Nations Unies	390 000
Fonctionnaires nationaux	190 000
Consultants internationaux et SSA	86 040
Personnel local et temporaire	3 856 090
Heures supplémentaires	101 500
Total partiel	10 967 630

Services d'appui technique

Suivi et évaluation du projet	250 300
Formation	50 000
Total partiel	300 300

Voyages et indemnités journalières de subsistance

Déplacements intérieurs	425 289
Coût forfaitaire de voyage	206 654
Total partiel	631 943

Dépenses de bureau

Location des locaux	241 021
Services collectifs	101 500
Communications	121 800
Fournitures de bureau	106 635
Réparation et entretien du matériel	89 908
Total partiel	660 864

Véhicules

Carburant et entretien	376 362
Total partiel	376 362

Matériel

Matériel de communication	268 975
Véhicules	500 000
Matériel informatique	180 000
Mobilier et matériel	71 050
Total partiel	1 020 025

Autre

ACV	143 000
Parité entre les sexes	228 588
Aéronefs	550 000



COÛTS D'APPUI DIRECTS (*dollars*)

Sécurité (partage des coûts, OCHA)	507 500
Prime de risque	167 272
Transport	920 000
Meunerie	1 092 000
Frais de représentation	3 600
Journaux et magazines	5 227
Divers	75 272
Total partiel	3 692 459
TOTAL DES COÛTS D'APPUI DIRECTS	17 649 583

