

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**

## PROJETS SOUMIS À L'APPROBATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Point 8 de l'ordre du  
jour

*Pour approbation*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/2000/8-B/4**  
20 septembre 2000  
ORIGINAL: ANGLAIS

## INTERVENTION PROLONGÉE DE SECOURS ET DE REDRESSEMENT— CAMBODGE 6038.01

### Aide alimentaire pour le relèvement et la reconstruction

<b>Nombre de bénéficiaires</b>	<b>1 438 334 (moyenne annuelle)</b>
<b>Femmes:</b>	<b>726 467</b>
<b>Hommes:</b>	<b>711 867</b>
<b>Première année:</b>	<b>1 629 300</b>
<b>Deuxième année:</b>	<b>1 502 300</b>
<b>Troisième année:</b>	<b>1 183 400</b>
<b>Durée du projet</b>	<b>Trois ans (1er janvier 2001-31 décembre 2003)</b>
<b>Coût (dollars E.-U.)</b>	
<b>Coût des produits alimentaires pour le PAM</b>	<b>35 991 957</b>
<b>Coût total pour le PAM</b>	<b>58 301 454</b>
<b>Coût total</b>	<b>58 301 454</b>

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

Conseiller pour le développement, OAE:    M. R. Egendal    tél.: 066513-2551

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

Le Cambodge émerge de 30 ans d'hostilités et de déplacements. Une grande partie de ses 12 millions d'habitants restent vulnérables aux menaces économiques que représente l'accès inégal aux biens, aux services de base, à l'éducation, à l'emploi et, dans beaucoup de régions à une nourriture suffisante. Les régions frontalières en particulier restent fragiles et les mines terrestres pullulent, les anciens bastions rebelles étant ramenés dans les principales activités économiques et politiques. Le pouvoir d'achat insuffisant et l'isolement des populations rurales, qui sont la majorité, aggravent l'insécurité alimentaire. Plus de 40 pour cent de la population rurale vit en dessous du seuil de pauvreté.

Les systèmes d'appui social sont déficients, ce qui a de graves répercussions sur la santé, l'éducation et les services d'assistance sociale. L'indice du développement humain, qui s'établit à 0,509, est l'un des plus bas d'Asie, et le taux de malnutrition est très élevé.

Des secours d'urgence fournis au début des années 90, le PAM s'est orienté vers des activités vivres-contre-travail (VCT) au niveau du village dans des zones ciblées. Conformément à la définition de la mission du PAM, l'objectif général de l'élargissement de l'intervention prolongée de secours et de redressement pour la période 2001-2003 est d'instaurer la sécurité alimentaire durable des pauvres qui souffrent de la faim grâce à des interventions ciblées dans le Cambodge d'après-guerre. Ces interventions seront concentrées en particulier dans les zones géographiques identifiées par le PAM comme étant celles où l'insécurité alimentaire est la plus grande.

Les projets créateurs de revenus et d'emplois reposant sur le principe vivres-contre-travail seront associés à des activités locales d'appui social, ce qui renforcera le ciblage des plus vulnérables. Tandis que les activités VCT contribuent à remettre en état les infrastructures dévastées, les interventions de soutien social favoriseront l'enseignement primaire de base et l'enseignement non traditionnel, la formation professionnelle et les activités liées aux services de santé, à l'éducation en matière de santé de la reproduction et aux services de proximité au niveau de la communauté. En outre, elles viendront en aide aux groupes vulnérables, notamment les enfants des rues, les amputés et les orphelins. La sensibilisation aux comportements discriminatoires fondés sur le sexe est une condition requise pour l'aide du PAM, qui sera également intégrée aux deux composantes du programme de plaidoyer et de renforcement des capacités dans toutes les activités prévues.

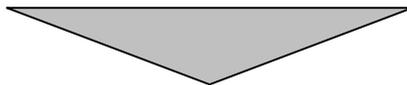
Cette approche-programme sera liée à des projets complémentaires de développement rural. Par ailleurs, le PAM collabore étroitement avec le processus de planification locale du gouvernement qui permet aux communes de planifier l'utilisation des ressources. Dans le cadre des efforts déployés par le PAM pour renforcer la participation aux activités et la maîtrise de celles-ci par la communauté, les projets sont insérés dans les plans de développement local lorsqu'ils existent. Dans l'attente de l'évaluation d'un petit projet pilote, le PAM contribuera également à un programme de démobilisation des Forces armées



royales cambodgiennes.

Le coût total de ce projet de trois ans s'élèvera pour le PAM à 58 301 454 dollars, y compris le coût des produits alimentaires soit 35 991 957 dollars.

## Projet de décision



Le Conseil approuve l'IPSR Cambodge 6038.01—Aide alimentaire pour le relèvement et la reconstruction (WFP/EB.3/2000/8-B/4).



## CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'AIDE

### Contexte de la crise

1. Le Cambodge émerge de 30 ans d'hostilités et de déplacements en masse. Une part importante de ses 12 millions d'habitants reste vulnérable aux menaces économiques que représente l'accès inégal aux biens, aux services de base, à l'éducation, à l'emploi, aux possibilités de revenus et, dans de nombreuses régions, à une nourriture suffisante. Le pouvoir d'achat insuffisant et l'isolement de la grande majorité de la population, qui vit dans les zones rurales, aggravent l'insécurité alimentaire. Les régions frontalières, en particulier, restent fragiles les anciens bastions rebelles étant ramenés dans le courant des principales activités économiques et politiques.
2. Les systèmes de protection sociale du pays sont extrêmement fragilisés. L'indice de développement humain, qui s'établit à 0,509 (Rapport sur le développement humain du PNUD, 1999), est l'un des plus bas d'Asie et même inférieur à ce que l'on pourrait attendre d'un pays dont le revenu par habitant est de 268 dollars E.-U.<sup>1</sup> Plus de 40 pour cent de la population rurale vit en dessous du seuil de pauvreté.
3. Avec la désertion ou l'arrestation des dernières forces armées khmers rouges et la mise en place d'un nouveau gouvernement de coalition après le déroulement tumultueux des élections nationales de 1998, les tensions politiques se sont apaisées. Le Cambodge a retrouvé son siège aux Nations Unies en décembre 1998 et a été officiellement admis dans l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est en avril 1999. L'économie se stabilise, presque tous les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) ont été réinstallés dans le courant de l'année, et les communautés se reconstruisent. On accède maintenant aux anciens bastions des Khmers rouges, ce qui facilite les efforts de réconciliation. La stabilité qui s'est installée après la guerre a vu l'établissement rapide de l'agriculture et du commerce dans les campagnes, même si des zones écartées sont encore inaccessibles. Le Cambodge reste un des pays qui compte encore le plus de mines terrestres dans le monde.
4. De l'aide de secours fournie au début des années 90, le PAM s'est orienté avec détermination vers une aide vivres-contre-travail (VCT) au niveau du village dans les zones ciblées, qui en 1999 absorbait 82 pour cent des produits alimentaires distribués. Des routes rurales, des écoles et des dispensaires ont été construits ou remis en état et des terres défrichées en vue de réinstallation. Pour améliorer les rendements agricoles, des ouvrages d'irrigation, des digues, des barrages, des étangs, des portes d'écluse et des canaux ont également été construits ou remis en état. L'alimentation d'urgence et l'appui social des groupes vulnérables ont absorbé les 18 pour cent restants de l'aide du PAM.
5. Le nombre des bénéficiaires de l'aide du PAM est actuellement de 1,5 million par an, chacun recevant en moyenne un mois et demi de besoins alimentaires de base. L'IPSR 6038.00 d'une durée de deux ans (1999-2000) a livré quelque 75 000 tonnes. Les besoins en vivres prévus au titre du présent élargissement de l'IPSR sont de 113 550 tonnes pour les trois ans.

---

<sup>1</sup> Ministère de l'économie et des finances, Gouvernement royal du Cambodge, 1999.



## Analyse de la situation

6. L'insécurité alimentaire est localisée et spécifique aux ménages plutôt qu'elle n'est un phénomène national. La consommation moyenne de riz par habitant et par an est estimée à 151 kilogrammes, mais les quantités varient considérablement selon les personnes, les plus pauvres consommant plus de riz avec un régime alimentaire très peu diversifié. Les évaluations des récoltes et des disponibilités alimentaires (FAO/PAM) relèvent une augmentation progressive de la récolte totale de paddy (saison humide et saison sèche) chaque année depuis 1994. Toutefois, 85 pour cent de l'excédent est produit par seulement 25 pour cent des communes productrices de riz, représentant moins d'un cinquième de la population. Même dans les cinq provinces ayant une production excédentaire, d'après une enquête sur les récoltes menée par le PAM en 1998, 17 pour cent des communes présentaient d'importants déficits en riz (supérieurs à trois mois de consommation). Le prix du riz augmente tous les ans considérablement pendant la période qui précède la récolte, de juillet à décembre, et la plupart des familles pauvres sont constamment endettées.

## Politiques et programmes de redressement du gouvernement

7. En conformité avec la déclaration du Sommet mondial pour le développement social de 1995, le gouvernement a annoncé que l'atténuation de la pauvreté était son objectif le plus important, même si l'affectation des ressources publiques reste insuffisante à cet égard. Par exemple, le Cambodge consacre moins de trois pour cent de son produit intérieur brut à l'ensemble des secteurs de la santé et de l'éducation, dont la plus grande part couvre les salaires et les coûts opérationnels. De plus, il est difficile de contrôler les décaissements effectifs—par opposition aux affectations—pour les services sociaux de base. Cependant, conformément au Crédit d'ajustement structurel de la Banque mondiale et, comme noté à la réunion du Groupe consultatif de mai 2000 à Paris, il est procédé à la rationalisation et à la décentralisation de la gestion du budget pour la mise en œuvre de programmes d'action prioritaires dans les secteurs de la santé et de l'éducation afin de reconstruire les systèmes des services sociaux qui sont démantelés et d'en améliorer la couverture et la qualité. La teneur et l'application du nouveau Document stratégique pour la réduction de la pauvreté et le second plan quinquennal de développement socio-économique, en cours d'élaboration, devraient encore renforcer ces programmes.
8. Les moyens du gouvernement et des autorités locales restent extrêmement faibles. Environ 160 000 fonctionnaires ne reçoivent que 20 dollars en moyenne par mois et l'absentéisme sévit partout. Dans le cadre du train de réformes, qui est en cours actuellement et obtient certains succès, le gouvernement s'est engagé à lutter contre la corruption et l'impunité et aussi contre la pauvreté et la propagation des maladies évitables. Les investissements privés et publics substantiels ne se sont pas encore matérialisés, bien qu'une facilité d'ajustement structurel renforcée du Fonds monétaire international ait été approuvée en octobre 1999 afin de hâter les réformes dans le secteur public, notamment la réforme de la gestion budgétaire, la restructuration de l'administration et la démobilisation militaire.
9. Le gouvernement coordonne et contribue, avec différents donateurs, au renforcement des capacités aux niveaux de la commune et de la province afin de gérer le processus de décentralisation de la planification du développement rural. Le gouvernement a récemment adopté une politique nationale pour la planification du développement rural décentralisé, appelée le processus *seila* (pierre de fondation)—mise au point avec le PNUD et un financement bilatéral. *Seila* devient en fait la clé de voûte de l'action du PAM pour accroître la participation de la communauté et la maîtrise des activités par la communauté. La préparation et le déroulement des prochaines importantes élections communales mesureront la viabilité des efforts de décentralisation du gouvernement.



10. Les dépenses pour la défense et la sécurité sont considérablement plus élevées que celles concernant les services économiques et sociaux combinés. Le projet de dossier blanc sur la défense du gouvernement prévoit de réduire d'un tiers le nombre de soldats des Forces armées royales cambodgiennes d'ici 2003. La réduction du budget des salaires militaires est présentée comme un dividende de la paix, une occasion de libérer des ressources rares pour le développement. Un programme pilote a été lancé en 2000 pour la démobilisation de quelque 1 500 soldats dans quatre provinces, notamment des groupes cibles particuliers tels les anciens combattants souffrant de maladie chronique, trop âgés ou invalides. L'aide du PAM a été requise pour le programme proprement dit—la démobilisation de 10 000 autres soldats chaque année entre 2000 et 2002.
11. Un bilan commun de pays des Nations Unies a été établi en octobre 1998 et un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement a été élaboré pour 2001-2005. Les activités des organisations du système des Nations Unies au Cambodge pour les cinq prochaines années seront concentrées dans les quatre domaines suivants: a) gouvernance, paix et justice; b) réduction de la pauvreté; c) mise en valeur des ressources humaines; d) gestion durable des ressources naturelles. Le PAM participe activement au processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

### Justification

12. Les tendances récentes, pour ce qui est du redressement, sont notamment à une stabilité politique et sociale relative, à un retour partiel à une économie monétaire fonctionnelle, à la réinstallation des groupes de population mobiles et à leur réintégration sociale progressive et à la prise en charge de responsabilités croissantes par les organes de gouvernement. La réponse apportée par le PAM face à cette évolution a été l'identification de groupes de bénéficiaires plus divers et mieux compris, la création d'un plus grand nombre d'actifs productifs, le renforcement de la participation et une liaison plus étroite avec les programmes complémentaires de donateurs. Dans nombre de groupes de population ciblés par le PAM, toutefois, la sécurité alimentaire reste extrêmement précaire, comme le montre les indices de pauvreté et de malnutrition.
13. Le PAM est le seul organisme international ayant une couverture nationale, intervenant dans des communes ciblées ou ayant des activités de soutien social dans l'ensemble des 24 provinces et municipalités. Il apporte non seulement un filet de sécurité alimentaire aux victimes chroniques ou provisoires de la pauvreté, mais il exerce aussi une action—par sa présence géographique et ses données uniques sur la pauvreté aux niveaux de la commune et du ménage— qui catalyse et plaide en faveur de futures interventions de développement. A la mi 2000, les grandes institutions internationales comme la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement étaient encore dans la phase de planification pour des interventions substantielles et les donateurs bilatéraux restaient circonspects.
14. Pendant la période intérimaire, l'IPSR jettera les bases, dans l'attente d'une aide plus régulière au développement, en créant et en préservant les actifs essentiels, en évitant ou en atténuant les effets les plus graves de l'insécurité alimentaire, et en renforçant les capacités humaines. Avant tout, la présence du PAM dans les communes où l'insécurité alimentaire est la plus forte attire des investissements et des intrants complémentaires de la part des ONG, d'autres institutions des Nations Unies et de quelques donateurs bilatéraux. L'évaluation à mi-parcours de l'IPSR 6038.00 en janvier 1999 concluait que "dans cette période d'après-guerre, une plus grande diversité de projets et une présence plus affirmée dans les communes ciblées sont recommandées. Le renforcement des capacités du personnel et des partenaires doit être considéré comme la clé du plein relèvement; le PAM devrait



soutenir plus encore le processus de décentralisation et de renforcement des institutions à l'échelon des communes que met en œuvre le gouvernement".<sup>2</sup>

15. Les protagonistes du développement au Cambodge conviennent que l'aide alimentaire est vitale pendant la période de transition lorsque des interventions allant du secours au développement sont prévues. Le PAM sera particulièrement attentif à la période de déficit alimentaire de deux à trois mois qui précède les récoltes, pendant laquelle les personnes vulnérables ont recours à des stratégies non durables pour couvrir leurs besoins alimentaires (vente de leurs actifs, endettement à taux d'intérêt élevés, etc.). Par ailleurs, de nombreuses communautés isolées viennent à peine de s'installer, de nouvelles zones de "réconciliation" s'ouvrent et les marchés ruraux se mettent tout juste en place. Un élargissement de trois ans (janvier 2001-décembre 2003) avec un ciblage géographique et socio-économique accru sera nécessaire pour consolider les progrès réalisés à ce jour.

## STRATEGIE DE REDRESSEMENT

### Besoins des bénéficiaires

16. Les principales causes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition dans certains groupes de populations au Cambodge sont les suivantes:
- variations de la production et de la consommation entre les districts et entre les ménages, associées aux mauvaises infrastructures commerciales, aux difficultés d'accès et au manque de pouvoir d'achat; exportations (illégalles) substantielles de céréales vers les pays voisins;
  - faible productivité agricole due à la mauvaise utilisation de la technologie et au manque d'accès aux semences de qualité, aux engrais, à l'irrigation et au crédit;
  - possibilités limitées de génération de revenus non agricoles et perspectives médiocres de migrations saisonnières entre la ville et la campagne;
  - taux d'intérêt élevés des dettes (en espèces ou en nature), agriculteurs pauvres vendant la majeure partie de leur production dès la récolte pour rembourser leurs dettes;
  - perte progressive de l'accès aux ressources communes (forêts et pêches);
  - incertitude du régime foncier qui détermine la faiblesse des investissements et des mutations forcées;
  - déplacement récent et exposition constante aux mines terrestres et munitions n'ayant pas explosé;
  - groupes de populations très vulnérables sans accès à l'assistance sociale (pourcentage élevé de ménages dirigés par des femmes, des orphelins, des invalides, etc.);
  - manque de diversité du régime alimentaire et accès médiocre à une nourriture suffisante, avec un taux élevé de malnutrition chez les enfants;
  - mauvais accès à des services de santé et d'éducation de qualité;
  - le taux de tuberculose le plus élevé d'Asie du Sud-Est (300 pour 100 000);
  - le taux d'infection au VIH/SIDA dont la croissance est la plus rapide en Asie du Sud-Est.

<sup>2</sup> WFP/EB.2/2000/3/6.



17. Les revenus de nombre de ménages ruraux ont chuté du fait de la baisse continue des prix du riz et de l'accès aux ressources communes. L'augmentation récente de la condition de paysan sans terre (13,8 pour cent des ménages dans une récente enquête du Comité d'Oxford de secours contre la famine menée dans plus de 100 villages) et l'appropriation de terres dans les nouvelles zones d'installations ont encore réduit l'accès aux vivres des populations rurales. S'il n'existe aucun obstacle juridique à l'égalité du droit à la terre entre hommes et femmes, ces dernières sont plus exposées aux menaces et mesures d'intimidation de la part de ceux qui dépossèdent les agriculteurs de leurs terres.
18. La faible productivité agricole et les perspectives limitées de génération de revenus non agricoles sont la cause d'un endettement chronique, qui pose un grave problème aux ruraux pauvres. Les emprunts de riz peuvent atteindre 200 pour cent d'intérêt, résultant en un cycle inéluctable d'appauvrissement. Dans les communes ciblées par le PAM, 30 pour cent des familles en moyenne avaient un endettement pour des besoins journaliers qui remontait à plus de trois mois de l'année précédente. Pour certaines d'entre elles, les seules options restantes sont de vendre les actifs essentiels, comme les animaux de trait et la terre, de travailler dans les zones minées ou de partir à la recherche d'un emploi.
19. L'accès restreint aux emplois à rémunération égale et à l'agriculture de subsistance augmente la vulnérabilité des femmes pauvres en particulier. Les femmes constituent 53 pour cent de la main-d'œuvre active, et gagnent cependant en moyenne de 30 à 40 pour cent de moins que les hommes. De plus, les femmes dirigent plus d'un quart des ménages au Cambodge, l'une des proportions les plus fortes dans le monde. Il n'existe pas de contraintes culturelles, religieuses ou de comportement majeures à la participation des femmes aux activités productives, mais les enquêtes du PAM montrent que les jeunes femmes seules avec des personnes à charge et les femmes âgées restent les membres les plus pauvres d'une communauté et profitent le moins des activités rémunérées<sup>3</sup>. L'accès particulièrement médiocre à l'enseignement scolaire ou non traditionnel (l'inscription scolaire des garçons est le double de celui des filles à l'âge de 15 ans) restreint encore les choix professionnels des femmes.
20. L'accès à l'enseignement scolaire ou non traditionnel est limité, notamment dans les zones rurales, les filles et les femmes étant les plus défavorisées. Le taux d'alphabétisation à 15 ans et plus est estimé à 68,7 pour cent, ce taux étant chez les femmes de 58 pour cent contre 81,8 pour cent chez les hommes. L'enseignement primaire est marqué par des taux élevés de redoublement et d'abandons scolaires, avec plus de 40 pour cent de redoublement en première année chez les garçons et les filles et moins de 40 pour cent des filles allant jusqu'au bout de l'enseignement primaire.
21. Chez les enfants de moins de cinq ans, la prévalence du retard de croissance est de 56 pour cent, celle de l'insuffisance pondérale de 52 pour cent et celle de l'émaciation de 13 pour cent. Le Cambodge est confronté à une crise nutritionnelle nationale. Avec 80 pour cent des enfants dans les campagnes souffrant d'anémie, il est indispensable d'améliorer la consommation au niveau des ménages. Le seul projet de développement du PAM pour le Cambodge—projet d'action rapide 6188.00 Alimentation supplémentaire des mères et des jeunes enfants dans les régions d'insécurité alimentaire—dont les activités sont pleinement intégrées dans les projets de développement communautaires des partenaires, s'efforce de traiter les causes profondes de la malnutrition.

---

<sup>3</sup> WFP Gender Research Project—"When the poor are also "Mae Mai"—Analysis of opportunities and constraints in WFP food-for-work projects across Gender Groups", mai 2000.



## Rôle de l'aide alimentaire

22. Les activités VCT à forte intensité de main-d'œuvre basées sur la communauté, principale composante de la présente IPSR, s'attaquent au problème de la faim chronique ou transitoire en fournissant des vivres quand et où cela est nécessaire. L'aide alimentaire dans ce cas offre des possibilités d'emploi local aux femmes et aux hommes qui participent, et créent des actifs matériels au niveau du village. Mais surtout, l'aide alimentaire aide à combler le déficit alimentaire existant entre le repiquage et la récolte de la principale campagne de riz, lorsque les prix des céréales sont au plus haut et les revenus au plus bas dans les zones rurales.
23. L'aide alimentaire joue un rôle relativement nouveau dans le cadre de la présente IPSR, à savoir apporter les aliments d'appoint nécessaires aux familles vulnérables participant aux activités locales de soutien social. Dans ce cas, l'aide alimentaire est utilisée comme: a) un catalyseur pour créer des petites initiatives de mise en valeur des ressources humaines; b) un moyen d'atteindre les familles marginalisées ne pouvant participer aux activités VCT; c) un moyen d'encourager les participants à investir dans la formation et l'éducation. L'aide alimentaire constitue également une incitation à participer régulièrement aux initiatives de relèvement.
24. Le PAM offre toujours des revenus et des emplois à base alimentaire dans des zones où les efforts de réconciliation se poursuivent. Les vivres servent de filet de sécurité pendant la lente transition vers une installation pacifique et bien souvent constituent la première ligne d'accès des autorités civiles dans les zones isolées et peu sûres.

## Approches-programme

25. L'élargissement de l'IPSR accordera une importance particulière à la continuité de la présence du PAM et à la diversité des projets, notamment dans les zones isolées, très vulnérables et à faible potentiel. La sensibilisation aux comportements discriminatoires fondés sur le sexe est une condition requise pour l'aide du PAM, qui intégrera également les deux composantes de programme de plaidoyer et de renforcement des capacités dans le cadre de toutes les activités prévues. Le PAM adoptera une approche-programme globale en appliquant trois méthodes étroitement liées (voir carte figurant à l'annexe I):
- **une approche intégrée** dans des groupements de communes ciblées qui offre un ensemble complet d'activités de redressement, y compris des programmes VCT complétés par des projets de soutien social bénéficiant de l'aide du PAM destinés aux personnes particulièrement vulnérables (par exemple, les jeunes mères seules, les personnes handicapées et les personnes âgées). En outre, les avantages retirés par un groupe de villages s'ajoutent à ceux d'un autre groupe (par exemple, les écoles regroupées, l'accès aux marchés (routes) et les réseaux d'irrigation);
  - **participation aux plans de développement communal** dans le cadre de la politique gouvernementale *seila*, processus décentralisé de planification locale;
  - **partenariats dans le développement rural**: le PAM, en coopération avec le gouvernement, élargira les liens avec les partenaires actifs, y compris les institutions des Nations Unies (notamment le PNUD, l'UNICEF, le FIDA, la FAO, l'OMS, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et l'OIT), ainsi que la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, l'Union européenne, le *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), l'Office allemand de la coopération technique (GTZ) et les ONG dans les zones où des projets de développement rural intégré sont prévus pendant la durée de la présente IPSR.



### **Evaluation des risques**

26. La présente IPSR repose sur les hypothèses suivantes:
- aucune augmentation brutale des niveaux de vulnérabilité des populations tributaires des forêts et de la pêche;
  - aucune instabilité politique majeure;
  - poursuite des efforts majeurs de décentralisation (élections communales en 2001), de réconciliation et de réformes budgétaires;
  - engagement du gouvernement en faveur de la réduction de la pauvreté, conduisant à la mise en place de systèmes de soutien social;
  - réduction des effectifs de l'administration et de l'armée, et poursuite des efforts visant à la réinsertion des anciens combattants;
  - poursuite du financement international du développement, qui commence à avoir des effets visibles sur le renforcement des capacités techniques du gouvernement;
  - aucun phénomène climatique d'envergure catastrophique nécessitant une réorientation majeure de l'aide du PAM.

### **Objectifs et buts**

27. Conformément à la définition de la mission du PAM, le but général de l'élargissement de l'IPSR est d'instaurer la sécurité alimentaire durable des pauvres qui ont faim grâce à des interventions ciblées dans le Cambodge d'après-guerre. Les objectifs sont les suivants:
- procurer des revenus supplémentaires et des emplois temporaires dans les zones rurales et urbaines grâce à la construction ou à la remise en état des actifs essentiels;
  - intensifier les systèmes de soutien social pour les personnes pauvres ou désavantagées;
  - appuyer la préparation aux crises et les interventions d'urgence au niveau national;
  - s'employer à faire reconnaître les besoins et les droits des populations pauvres en situation d'insécurité alimentaire;
  - mettre en place les moyens favorisant la maîtrise des projets et l'autonomie.

## **PLAN D'EXECUTION PAR OBJECTIFS**

### **Composantes clés de programme**

28. L'élargissement de l'IPSR prévoit dans l'ensemble une plus grande concentration dans les zones géographiques identifiées par le PAM comme présentant la plus grande insécurité alimentaire. Les projets créateurs de revenus reposant sur le système vivres-contre-travail seront associés à des activités locales de soutien social, ce qui augmentera encore le ciblage des plus vulnérables. La planification participative avec les communes concernées sera encouragée et la maîtrise des projets assurée. Cette approche intégrée tire parti des efforts déployés précédemment pour améliorer la sécurité alimentaire dans les zones les plus vulnérables, insère les mesures d'infrastructures dans un cadre régional et permet de mettre en place des programmes locaux de sécurité sociale, tout en préparant une stratégie de retrait pour les opérations de secours et une introduction graduelle des futurs programmes de développement. Cette approche est renforcée par un travail en réseau, des



échanges et une collaboration intenses avec les autres institutions et le gouvernement. Les composantes clés du programme ont les objectifs suivants:

- ***Procurer des revenus supplémentaires et des emplois temporaires dans les zones rurales et urbaines grâce à la construction ou à la remise en état des actifs essentiels:*** les zones de réconciliation récemment ouvertes, qui étaient jusque là coupées des grands courants économiques et les zones d'insécurité alimentaire chronique (en général dans un groupe de communes) seront ciblées. On s'attachera à intégrer les projets du PAM dans les plans de développement local lorsqu'ils existent.
- ***Favoriser les systèmes de soutien social des personnes pauvres ou désavantagées:*** l'aide alimentaire sera utilisée pour aider les communautés à pourvoir aux besoins de leurs membres les plus vulnérables. En ce qui concerne ceux qui sont trop pauvres ou malades pour participer aux activités normales créatrices de revenu et d'emploi, des solutions seront déterminées pour leur venir en aide. Les programmes locaux de soutien social seront ainsi élaborés avec une forte participation de la communauté afin que celle-ci en assure la maîtrise et pourraient contribuer à toute politique nationale de développement social. Par ailleurs, le soutien social est renforcé grâce au travail des organisations venant en aide aux populations vulnérables marginalisées à des périodes difficiles de leurs vies. Reposant sur des critères précis, l'aide alimentaire sert ici à soutenir et à favoriser les activités des organisations. Dans certains cas, l'aide alimentaire constitue un supplément nutritionnel direct, dans d'autres elle sert à promouvoir une plus grande autonomie par le biais de l'éducation de base, de la valorisation des compétences et de la formation.
- ***Appuyer la préparation aux crises et les interventions d'urgence au niveau national:*** l'IPSR conservera un mécanisme d'intervention souple grâce à une réserve d'urgence afin d'éviter et d'atténuer les situations d'insécurité alimentaire aiguë dues à des crises de courte durée, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles (en général inondations ou sécheresse), ou de conflits internes. L'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) surveille le niveau du Mékong et de ses affluents tous les ans et élabore un plan d'intervention contre les inondations avec le Ministère du développement rural. En outre, le PAM contribuera au programme de démobilisation des Forces armées royales cambodgiennes, si un petit projet pilote à cet effet est évalué positivement en 2000.
- ***Plaider en faveur des besoins et des droits des populations pauvres en situation d'insécurité:*** l'objectif de cette composante est de promouvoir une approche d'aide alimentaire basée sur les droits et de sensibiliser toutes les parties prenantes à cet égard. Le PAM, grâce à sa présence géographique étendue et à sa base de données d'information unique, pourra élaborer, avec le gouvernement, des politiques et des stratégies nationales novatrices en matière de sécurité alimentaire et de protection sociale.
- ***Mettre en place les moyens favorisant la maîtrise des projets et l'autonomie:*** le renforcement des capacités des ministères compétents et de la société civile au Cambodge est le pilier central d'une stratégie de redressement efficace. Après des décennies d'éducation limitée ou interrompue dans le pays, le renforcement des capacités du personnel de contrepartie est une étape importante vers la localisation du programme. Il s'agit d'une composante clé pour accroître la maîtrise des projets et l'autonomie, et le PAM aidera à développer les capacités des pouvoirs publics pour la planification sur une base décentralisée, l'investissement des ressources et la gestion des projets bénéficiant du soutien du PAM.



## Bénéficiaires

29. Le nombre annuel de bénéficiaires devrait passer de 1,6 million en 2001 à moins de 1,2 million en 2003 du fait de l'amélioration progressive attendue dans la situation de la sécurité alimentaire en général. Ces prévisions découlent des tendances positives de la croissance économique, de la hausse progressive de la production vivrière et des structures commerciales, et des activités accrues du gouvernement et des organismes pour le développement. Le nombre de personnes ayant besoin d'aide alimentaire est estimé compte tenu des éléments suivants:
- L'analyse de la FAO (Profils nutritionnels de pays) en 1999 montrait que les disponibilités énergétiques alimentaires par personne (DEA) étaient de 1 979 kilocalories, le niveau le plus bas en Asie de l'Est. Selon l'analyse effectuée par la FAO et le Ministère de l'agriculture, le pourcentage de la population se situant au-dessous du niveau recommandé de DEA étaient en 1990-92 de 29 pour cent, alors qu'en 1969-71 il n'était que de 13 pour cent<sup>4</sup>. Les chiffres de la production agricole actuelle sont en hausse et retrouvent les niveaux atteints avant 1970. Compte tenu de ces données, on estime qu'environ 1,6 million de personnes se situeront au-dessous du niveau recommandé de DEA en 2000.
  - Selon une enquête socio-économique menée par le PNUD et le Ministère de la planification dans l'ensemble du pays, 20 pour cent de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté en 1998<sup>5</sup>. Dans l'hypothèse optimiste d'une baisse de cinq pour cent due au développement économique, 15 pour cent de la population nationale (qui devrait atteindre 12,6 millions d'ici 2002), soit 1,9 million de personnes se situeront en dessous du seuil de pauvreté.
30. Afin d'identifier les groupes bénéficiaires remplissant les conditions requises pour l'aide du PAM, l'Unité ACV du bureau de pays, créée en 1996, évalue en permanence les moyens de survie et les risques d'insécurité alimentaire de la population. Ces évaluations sont basées sur une série d'indicateurs qui comprennent les chiffres de la production agricole, les exploitations, les possibilités de création de revenus, les avoirs des individus et des communautés, l'endettement, la migration, l'accès aux services de base et aux marchés, la sécurité personnelle et les stratégies de survie. Afin de déterminer avec plus de précision l'impact sur la sécurité alimentaire de facteurs comme la sécheresse, le déboisement et la mauvaise gestion des ressources en eau, le pays a été divisé en zones d'économie alimentaire, compte tenu du type de couvert végétal, de statistiques agricoles et de données d'enquêtes socio-économiques. Le PAM donne la priorité à deux de ces zones—basses terres non irriguées et zones de broussailles et de forêt dégradée.
31. Les activités de l'IPSR sont concentrées sur les groupements de communes en situation d'insécurité alimentaire chronique et de communes qui sont sorties récemment d'une situation prolongée de conflit et d'isolement (zones de réconciliation). Ces dernières ont besoin d'une attention particulière compte tenu de leur isolement social, du mauvais état des infrastructures et des services, et de la présence de mines terrestres. Le programme actuel est centré principalement sur les zones rurales, mais des efforts seront déployés pour identifier les groupes vulnérables pouvant bénéficier des interventions du PAM dans les zones urbaines.
32. Si les activités VCT sont essentiellement autociblées au niveau de la communauté, d'autres interventions aideront en particulier les ménages vulnérables et les individus (par

<sup>4</sup> FAO: ESN—Profils nutritionnels de pays, Cambodge 1999.

<sup>5</sup> Ministère de la planification/PNUD Enquête socio-économique au Cambodge 1997.



exemple, la création d'étangs ou de jardins potagers pour les ménages dirigés par des femmes, des activités spéciales pour les personnes âgées, les handicapés, les anciens soldats sous-employés et démobilisés, et des activités génératrices de revenu pour les paysans sans terre). Les institutions locales et d'autres structures sociales notamment les organisations de femmes et les comités de pagode participeront à la sélection des interventions et des bénéficiaires.

33. La base de données relative aux projets du PAM de 1999 confirme que près de 50 pour cent des travailleurs dans les activités VCT sont des femmes. Des efforts sont entrepris pour encourager et aider les plus pauvres (souvent des jeunes femmes qui sont à la tête de ménages) à participer et à profiter équitablement de l'assistance du PAM. Des programmes parallèles, tels le soutien des personnes qui s'occupent des enfants sur les sites de construction du PAM, sont également mis en route pendant la présente IPSR.
34. On trouvera dans le tableau ci-après les besoins en produits alimentaires et le nombre estimé de bénéficiaires ventilés par composante:

Besoins en produits alimentaires	2001		2002		2003		Total
	tonnes	%	tonnes	%	tonnes	%	
Création de revenus	29 000	70	24 000	60	20 000	62	<b>73 000</b>
Soutien social	9 300	23	12 750	32	11 000	34	<b>33 050</b>
Préparation aux situations d'urgence	3 000	7	3 000	8	1 500	5	<b>7 500</b>
<b>Total</b>	<b>41 300</b>	<b>100</b>	<b>39 750</b>	<b>100</b>	<b>32 500</b>	<b>100</b>	<b>113 550</b>

Bénéficiaires	2001	2002	2003	Total
Création de revenus	1 350	1 120	930 00	<b>3 400</b>
<i>Femmes bénéficiaires</i>	675 00	560 00	465 00	<b>1 700</b>
Soutien social	194 30	297 30	178 40	<b>670 0</b>
<i>Femmes bénéficiaires</i>	102 95	157 35	98 60	<b>358 9</b>
Préparation aux situations d'urgence	85 00	85 00	75 00	<b>245 0</b>
<i>Femmes bénéficiaires</i>	41 50	41 50	37 50	<b>120 5</b>
<b>Total</b>	<b>1 620</b>	<b>1 500</b>	<b>1 180</b>	<b>4 300</b>
<b>Total femmes bénéficiaires</b>	<b>819 45</b>	<b>758 85</b>	<b>601 10</b>	<b>2 179</b>
<b>Pourcentage de femmes bénéficiaires</b>	<b>50</b>	<b>51</b>	<b>51</b>	<b>51</b>

35. La ration VCT est composée de riz, de poisson en boîte, d'huile végétale enrichie à la vitamine A et de sel iodé. Chaque bénéficiaire reçoit en moyenne 20 kilogrammes par an dans le cadre d'activités vivres-contre-travail locales. Les rations alimentaires tiennent compte de la valeur d'incitation des produits, de leur acceptabilité et l'aspect autociblé des projets communautaires. Le transfert journalier de revenu aux participants par le biais des activités vivres-contre-travail est estimé entre 4 000 et 4 500 riels, soit l'équivalent du salaire journalier de la main-d'œuvre non qualifiée dans les zones rurales. Les rations pour les programmes de soutien social sont basées sur les besoins nutritionnels et sont conçues pour assurer les apports alimentaires de base en termes d'énergie, de protéines et de matières grasses. Les partenaires d'exécution du PAM apportent certains aliments complémentaires. La ration journalière moyenne fournit 1 920 kilocalories d'énergie, 37 grammes de protéines et 33 grammes de matières grasses.



## Sélection des activités

36. La création de revenus et d'emplois basés sur les vivres s'inscrit essentiellement dans le cadres d'activités VCT. Les activités **VCT basées sur la communauté** ont quatre objectifs de redressement. Le premier est de mettre en place le filet de sécurité alimentaire dont les populations en situation d'insécurité alimentaire ont un besoin immédiat. Les activités de la présente IPSR renforceront les possibilités de revenu et d'emploi dans des groupements de communes en situation d'insécurité alimentaire chronique et dans les zones de réconciliation. Le PAM soutiendra également les programmes de crédit, tels les banques de riz, faisant preuve de détermination et de connaissances, généralement mis en œuvre par le biais d'autres partenaires. Les communautés urbaines de squatters, où le dénuement et le sous-emploi chronique sont généralisés, bénéficieront d'emplois à court terme reposant sur la distribution de vivres.
37. Le deuxième objectif est d'accroître le stock d'infrastructures essentielles contribuant à accélérer le processus de développement rural. L'amélioration et l'entretien des routes sont indispensables pour l'intégration commerciale; le développement des ressources en eau (digues, barrages, canaux) augmente la production, y compris la possibilité de deux récoltes; l'horticulture et les étangs de pisciculture diversifient les sources de revenu; et les projets d'assainissement sont indispensables sur le plan de la santé. Le PAM renforcera les liens entre les projets de construction VCT et l'assistance technique des autres donateurs.
38. Conformément aux recommandations de l'évaluation technique des activités VCT de 1999, le PAM instaurera des accords d'entretien des routes de bas niveau avec les communautés bénéficiaires pour une période de deux ans afin d'accroître la durabilité des routes de latérite construites dans le cadre d'activités VCT. Les activités VCT au niveau de la communauté—mises en œuvre avec les services provinciaux du Ministère du développement rural—supporteront les coûts non alimentaires des matériaux de construction pour le drainage et le revêtement des routes, et les outils pour creuser et construire. Le PAM a signé un Mémoire d'accord avec le Fonds social du Royaume du Cambodge, financé par la Banque mondiale concernant la fourniture d'intrants non alimentaires tels les ponceaux, les ponts et les portes d'écluse à coût zéro pour le PAM.
39. Le troisième objectif est d'orienter la participation et la planification communautaires. En 2000, le PAM a collaboré étroitement avec le processus décentralisé *seila* dans le cadre duquel les Comités de développement communal planifient les ressources fournies par le PAM et le Fonds de développement local. Toutes les ressources, espèces ou vivres, demandent une contribution locale. En dialogue avec le processus *seila*, le PAM a mis au point un système dans lequel le Comité de développement communal prélève une contribution locale sous la forme de riz paddy qui servira à satisfaire les besoins alimentaires déterminés par la communauté.
40. Le quatrième objectif est de promouvoir la réconciliation et l'intégration sociale des soldats démobilisés et des forces de la résistance, des anciennes PDI et des rapatriés. L'enquête menée par le PAM sur ces populations montre que plus de 40 pour cent d'entre elles ont été des soldats ou des anciens soldats ces 10 dernières années. L'intégration d'anciens groupes isolés et des forces de la résistance au sein de la société cambodgienne est donc extrêmement important pour la paix, la stabilité et le développement futur. La cohésion sociale est un but primordial déterminé dans le cadre du processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.
41. Les activités **du secteur social** sont destinées aux principaux groupes de personnes socialement désavantagées dans l'ensemble du pays, et s'attaqueront aux crises sociales et personnelles et renforceront les capacités humaines en soutenant l'éducation et la formation. Des organisations pour le développement ayant fait leurs preuves seront



choisies et, dans la mesure du possible, la priorité sera accordée aux initiatives dans les domaines fondamentaux du PAM. Il s'agira notamment d'interventions dans les domaines de la mise en valeur des ressources humaines (éducation de base, formation professionnelle, alphabétisation des adultes et formation des enseignants), soutien sanitaire (assistance aux tuberculeux et aux lépreux dans les programmes nationaux de soins, éducation en matière de santé de la reproduction et activités de vulgarisation dans les communautés), et assistance sociale (soutien des groupes vulnérables notamment les enfants des rues, les personnes amputées recevant une aide dans les centres de pose de prothèses, les orphelins et autres personnes vulnérables identifiées par l'institution partenaire).

42. L'objectif primordial est de traiter les dénuements spécifiques dans les zones urbaines et rurales résultant de l'absence de foyer, de la maladie, de l'invalidité, du manque d'accès à l'éducation et aux soins de santé, ou de la violation des droits de l'homme. En ce qui concerne les partenariats avec des partenaires d'exécution comme les ONG, le gouvernement et les comités de commune, le PAM a établi des critères de sélection privilégiant: i) les femmes et les enfants n'ayant pas accès à l'éducation ou à un emploi régulier; ii) les suppléments nutritionnels pour ceux qui suivent des traitements médicaux contraignants (tuberculose et lèpre), ceux qui sont particulièrement démunis (squatters, enfants des rues, personnes âgées vivant seules) et ceux qui ont subi des sévices (ancien professionnels du sexe); iii) les liens entre le projet et d'autres activités de redressement (garde des enfants pour ceux qui participent aux activités VCT, réintégration familiale des enfants prostitués); et iv) la qualité (vérifiée par un système de rapports) et la viabilité financière de l'institution d'exécution.
43. Dans le cadre d'un programme de vulgarisation exécuté en collaboration avec le Ministère de la condition féminine et des anciens combattants et le Ministère de l'éducation, ainsi qu'avec des ONG, le PAM fournira des repas quotidiens à ceux qui participent aux programmes de formation professionnelle et d'éducation de base. En 2000, ce sous secteur représentait 14 pour cent des vivres affectés par le PAM au soutien social. Le PAM apportera aussi un appui aux femmes bénévoles qui mènent des actions de sensibilisation dans le cadre du programme de santé de la reproduction et de vulgarisation au niveau de la communauté, mis en œuvre par le Ministère de la condition féminine et des anciens combattants (avec l'aide du FNUAP), qui atteint quelque 170 000 femmes chaque année.
44. Dans la province de Takeo, le PAM s'est associé en 1999 au Projet d'amélioration de la qualité de l'éducation (EQIP) du Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports, appuyé par la Banque mondiale, dans une initiative d'alimentation scolaire concernant 64 écoles primaires de la province. Grâce à la fourniture d'un repas par jour (le petit déjeuner) aux enfants, on a pu accroître l'accès des garçons et des filles à l'éducation de base, ainsi que le maintien à l'école et les résultats obtenus. La totalité des coûts de la fourniture des repas, excepté les rations apportées par le PAM, sont pris en charge par la communauté. L'évaluation à mi-parcours de l'IPSR et la mission d'évaluation PAM/UNESCO qui a suivi ont recommandé de poursuivre cette initiative dans les écoles de groupement où les apports additionnels du EQIP/Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports et d'autres programmes d'éducation primaire, de santé et d'appui à la communauté sont disponibles, afin de soutenir la reconstruction au niveau de la communauté du système d'éducation de base entreprise par le gouvernement. Ces programmes devraient inspirer l'élaboration future des stratégies nationales pour "l'éducation pour tous" recommandée par le gouvernement. Le programme pilote devrait être évalué avant de transférer les activités d'alimentation scolaire dans un projet séparé.



45. Le PAM continuera d'appuyer le programme national de lutte contre la tuberculose mis en œuvre par le Centre national pour la tuberculose, du Ministère de la santé, en coopération avec l'OMS et avec l'assistance technique de l'Agence japonaise de coopération internationale. La tuberculose reste une grave menace pour la santé au Cambodge, avec un taux de prévalence estimé à 300 cas pour 100 000, le taux le plus élevé de la région de l'Asie du Sud-Est. Les produits alimentaires du PAM servent à la fois de supplément nutritionnel et d'incitation à terminer le traitement. L'OMS et le Ministère de la santé signalent un taux de guérison de 92 pour cent parmi ceux qui bénéficient de l'aide alimentaire.
46. L'alimentation de personnes vulnérables est destinée entre autres aux femmes victimes de violence familiale, aux enfants travaillant dans les décharges publiques, aux familles des rues ayant trouvé un abri provisoire, aux clients des centres d'accueil ou de crises et à ceux qui se sont livrés à la prostitution. Les activités comprennent notamment la fourniture de logements, les conseils, l'éducation et la formation professionnelle. Le PAM apportera aussi une aide temporaire aux jeunes qui sont réinsérés dans leurs familles.
47. Le troisième objectif concerne le soutien **à la préparation aux crises et aux interventions d'urgence**. Les activités consistent à: i) intervenir rapidement lorsqu'un besoin d'aide alimentaire a été déterminé; et ii) aider le gouvernement à fournir en temps voulu des informations de première main sur les catastrophes émergentes à toutes les organisations d'aide. Le fait que le personnel du PAM soit affecté dans neuf bureaux auxiliaires de province constitue un avantage certain. Le PAM fait également partie des deux organismes suivants: le Comité national de gestion des opérations en cas de catastrophe et le Groupe d'intervention d'urgence, composé de représentants de la Croix-Rouge cambodgienne, des institutions des Nations Unies et des ONG.
48. Les opérations de démobilisation des Forces armées royales cambodgiennes, en coordination avec l'aide de la Banque mondiale et avec la participation de plusieurs donateurs bilatéraux et multilatéraux, ont démarré en 2000. Compte tenu des financements complémentaires des donateurs, le PAM envisagera de continuer à contribuer aux colis de démobilisation attribués aux soldats. Immédiatement après leur démobilisation, 30 000 anciens soldats—y compris des groupes cibles particuliers tels les combattants atteints de maladie chronique ou trop âgés et les invalides—recevront des rations à emporter. Après la démobilisation, les soldats réinstallés et leurs familles bénéficieront des programmes normaux du PAM dans leurs villages si nécessaire.
49. Afin de défendre de manière plus active et efficace les besoins et les droits des pauvres en situation d'insécurité alimentaire, il faudra élaborer une **stratégie de plaidoyer** (quatrième objectif). Dans cette perspective, il conviendra de renforcer la sensibilisation et la formation du personnel et des partenaires en ce qui concerne les droits non discriminatoires dans le domaine des vivres, des ressources productives, de l'éducation, de l'équité entre les sexes et du développement participatif. La première étape consistera à définir un cadre directeur compatible avec le programme du PAM au Cambodge—une définition de la mission reposant sur les préoccupations relatives à la sécurité alimentaire du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 ainsi que sur les Engagements du PAM en faveur des femmes. Ces éléments seront diffusés en même temps que la base de connaissances croissante sur le ciblage de la vulnérabilité. Il sera demandé aux partenaires d'exécution d'adopter, et de promouvoir activement, les critères de transparence du projet basés sur ce cadre. Le PAM travaillera en étroite collaboration avec les autorités gouvernementales afin d'intégrer et de consolider ces principes à tous les niveaux.
50. Nombre de projets de redressement du PAM se rapportent non seulement à des interventions alimentaires de courte durée mais aussi à la création d'actifs à plus long



terme. La question des droits et de l'accès à la terre, aux forêts, à la pêche, aux installations scolaires et sanitaires et à un logement durable est un élément important pour assurer la maîtrise des activités par les bénéficiaires. Pour renforcer ce sentiment de propriété, le PAM demandera des contributions financières et personnelles aux communautés bénéficiaires et aux autorités au niveau du district et de la province. Enfin, l'efficacité du plaidoyer en faveur de la sécurité alimentaire sera tributaire du renforcement de la coordination et du partage d'informations entre les institutions des Nations Unies afin que se dégage une plate-forme commune sur la sécurité alimentaire.

51. Le PAM prévoit d'accueillir une conférence nationale sur l'aide alimentaire et la sécurité afin d'établir un calendrier national pour le processus de redressement dans son ensemble et de mettre au point une stratégie de plaidoyer apparentée qui comprenne, notamment, un cadre directeur, une base de connaissances sur la vulnérabilité, les partenariats et qui traite de la maîtrise des activités par les bénéficiaires. Parmi les autres activités importantes, on compte le suivi des résolutions concernant les actions aux niveaux national et communautaire et à l'échelon des ménages du premier Séminaire national sur la sécurité alimentaire et la nutrition, ainsi que les contributions aux consultations périodiques donateurs/gouvernement, dans lesquelles le PAM préside le Groupe de travail sur la sécurité alimentaire. Il a également participé et contribué à la première Conférence nationale sur développement intégrant les femmes au Cambodge en 1999.
52. Enfin, le cinquième objectif concerne le **renforcement des capacités**. Le renforcement des capacités des ministères d'exécution du gouvernement et de la société civile au Cambodge est le pilier central sur lequel repose une stratégie de redressement efficace (voir les sous-sections sur les composantes clés du programme et le renforcement des capacités). Un plan de formation est mis au point compte tenu d'un inventaire des compétences et d'une évaluation des besoins approfondis en ce qui concerne le personnel de contrepartie et local, qui privilégiera le renforcement de la gestion de projet, les approches participatives et la planification stratégique.
53. L'Unité ACV poursuivra ses séries de cours de formation et d'ateliers avec sept ministères de contrepartie sur les analyses de la sécurité alimentaire, visant le système d'information géographique, la cartographie et l'analyse statistique, en vue de transmettre la gestion (et le matériel) de ces fonctions avant la fin de la présente IPSR d'une durée de trois ans.

### Mécanisme d'approbation des activités

54. **Activités VCT**: chaque liste de commune cible est examinée et approuvée avec les ministères compétents dans le cadre du Comité provincial de développement rural et chaque communauté est informée de son allocation annuelle de vivres. Lorsque des comités de développement communal existent, le *seila* ou un processus semblable est suivi; lorsque ces comités n'ont pas encore été constitués, un comité de projet est mis en place. Les comités évaluent les besoins et planifient l'allocation avec la communauté. Des directives indiquent les rations alimentaires maximales. En ce qui concerne les routes, les canaux et les étangs de piscicultures, les normes de travail standard sont calculées conformément au volume de terre déplacé; pour les autres projets (comme la construction, le défrichage des terres, l'horticulture et les plantations d'arbres) des normes de travail spécifiques sont établies. L'activité journalière est supervisée par la communauté. Les surveillants du PAM se rendent périodiquement sur le site afin de vérifier les progrès accomplis et la qualité technique. A l'achèvement des travaux, les chefs des communautés et le partenaire d'exécution évaluent le produit fini, qui est lui-même contrôlé de manière indépendante par le personnel du PAM.



55. **Activités de soutien social:** grâce à une allocation de vivres du PAM par province et par an, un “Fonds alimentaire” sera créé auquel les partenaires d’exécution peuvent avoir recours. Les demandes de participation au Fonds seront prises en compte en fonction de critères spécifiques concernant les bénéficiaires et les stratégies d’exécution. Un accord annuel, avec révision trimestrielle si nécessaire, sera signé par les partenaires d’exécution. Afin d’encourager les demandes d’organes opérationnels tels les nouveaux comités de développement communal, les responsables de terrain du PAM feront une promotion active du Fonds et de différentes options de projet.

### Arrangements institutionnels et choix des partenaires

56. A part le Service provincial de développement rural, qui fait partie du Ministère du développement rural et qui reste le partenaire fondamental tant sur le plan technique que sur le plan de l’exécution pour les activités VCT, le PAM coopérera avec d’autres ministères et leurs services provinciaux. Par exemple, dans 16 provinces, le Ministère de la condition féminine et des anciens combattants sera l’organe de contrepartie en ce qui concerne les activités de formation professionnelle, juridique et sanitaire en faveur de l’intégration des femmes au développement, de l’alphabétisation et de l’enseignement non traditionnel des femmes (avec l’aide de l’UNICEF) et les crèches et garderies d’enfants qui y sont associées; le Ministère sera également consulté pour la mise en œuvre de nouvelles activités conformes à la nouvelle politique visant à favoriser le développement en faveur des filles et femmes sans ressources. Le Ministère de l’éducation, de la jeunesse et des sports est l’organe de contrepartie pour les initiatives d’éducation de base.
57. *Seila* a été adopté par le gouvernement comme politique nationale pour la planification du développement rural et doit être élargi. Le modèle a été élaboré dans un bureau du PNUD pour un programme de développement rural et de planification financé par les services de projet, connu sous l’acronyme de CAREERE. La décentralisation se poursuit et s’ajoutera à la pertinence du processus *seila*—le gouvernement prévoit d’organiser des élections communales en 2001 et d’appliquer une loi d’administration communale qui créerait des conseils communaux ayant le pouvoir de lever des impôts, de recevoir des financements et de gérer le développement local. Déjà, les comités de développement communal établissent un plan qui identifie les besoins et les ressources et détermine les contributions locales en vue d’initiatives de développement durable dans leurs zones. Le Plan de développement communal est ensuite intégré dans le Plan de développement provincial, autorisé par le Comité provincial de développement rural. Le PAM et les partenaires travailleront de plus en plus dans le cadre de ces structures pour déterminer les projets participatifs nécessitant une aide alimentaire. Depuis août 1999, le PAM a distribué des vivres aux comités de développement communal dans quatre provinces du nord-ouest, qui en programment eux-mêmes la distribution, conformément au modèle *seila*. En 2000, il sera procédé à une évaluation conjointe PAM/PNUD/gouvernement de la collaboration du PAM avec *seila* en prévision de son élargissement de sept à 12 provinces.
58. Le PAM s’appuiera sur des contributions d’ordre administratif, technique et financier de partenaires de projets à financement séparé, dans la mesure du possible. Des mémorandums d’accord ont été signés pour établir une étroite collaboration au sein de l’initiative tripartite Ministère du développement rural/KfW/projet d’amélioration des routes locales du PAM et avec le Fonds social du royaume du Cambodge financé par la Banque mondiale. Les autres partenaires seront notamment ceux qui animent différents programmes de développement rural intégré de grande envergure, comme par exemple l’Action communautaire en faveur des droits de l’enfant de l’UNICEF dans cinq provinces; le Programme de soutien du secteur agricole au Cambodge de l’Union européenne dans six provinces du centre et de l’est; les projets de GTZ pour la sécurité alimentaire et le



développement provincial intégrés avec le soutien du FIDA dans deux provinces; la remise en état des réseaux d'irrigation dans le Stung Chhinit avec l'appui de la Banque asiatique de développement; et les ONG partenaires pour le programme de développement dans deux provinces.

59. Au début 2000, le PAM a collaboré avec plus de 100 ONG cambodgiennes ou internationales, en aidant principalement les activités de soutien social. La plupart des programmes de ces organisations n'utilise que de très petites quantités d'aide alimentaire. Plusieurs programmes de grande envergure sont réalisés avec des ONG qui ont signé un Mémorandum d'accord international avec le PAM, notamment CARE, la Fédération luthérienne mondiale, l'Association adventiste de secours et de développement et *World Vision International*. Dans le cadre de la présente IPSR, le PAM poursuivra sa collaboration avec les ONG qui sont officiellement reconnues par les ministères compétents et qui garantissent une gestion, un suivi et un soutien financier supplémentaires. La coopération directe avec les ministères compétents sera renforcée.

### Renforcement des capacités

60. Il s'agit d'un objectif global qui vise à améliorer les capacités et à favoriser le transfert des responsabilités. Un inventaire des compétences et une évaluation des besoins de formation en ce qui concerne les fonctionnaires du PAM et le personnel de contrepartie ont été effectués afin de renforcer les opérations du PAM. Un cadre sera établi sur la base de ces éléments pour la formation du personnel, la sélection des stagiaires et les domaines d'activité appropriés (voir la sous-section sur les composantes clés de programme). Compte tenu de leurs capacités insuffisantes sur le plan administratif, technique et financier, les ministères d'exécution—notamment le Ministère du développement rural au niveau national et les services provinciaux du développement rural—continueront d'être tributaires d'un soutien conséquent pour conserver le personnel de contrepartie compétent. Ce sont au total 106 fonctionnaires du ministère, homologues désignés du programme du PAM au niveau provincial, qui reçoivent une formation et des suppléments de salaire pour des fonctions de suivi et d'évaluation. Le PAM encouragera le détachement de fonctionnaires d'autres ministères, tels le Ministère de la condition féminine et des anciens combattants et le Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports, afin qu'ils assument de plus grandes responsabilités au niveau des provinces.
61. Les neuf bureaux auxiliaires du PAM, couvrant les 24 provinces et municipalités sont gérés entièrement par un personnel national (en moyenne cinq fonctionnaires par bureau). Entre 1997 et 2000, le pourcentage de personnel de terrain féminin dans le bureau de pays est passé de 15,7 pour cent à 37 pour cent, l'objectif à long terme étant d'arriver à la parité pour le personnel de niveau national, comme inscrit dans le Plan d'action pour l'égalité entre hommes et femmes du bureau de pays.

### Dispositif logistique

62. Un réseau de 13 entrepôts couvrant l'ensemble du pays a été mis en place. Le PAM dispose actuellement des moyens voulus pour transporter les produits du port au point de livraison central (PLC) par la route ou le rail; du PLC aux points de livraison avancés (PLA) par la route, le rail ou par chalands; et des PLA aux points de livraison finaux (PLF) par la route. Le bureau de pays du PAM comprend un spécialiste international de la logistique et six fonctionnaires nationaux, qui constituent l'unité chargée de la gestion de l'ensemble de l'acheminement des produits, de l'établissement des rapports et des achats locaux. Les transports secondaires (PLA-PLF) seront assurés par le secteur commercial des transports qui est en pleine expansion. Les vivres seront acheminés jusqu'à quelque 650



PLF à partir du PLC et des PLA. Les allocations de vivres au titre de soutien social seront livrés généralement tous les trimestres.

63. Les objectifs d'achats locaux à partir de 2001 sont estimés à 12 000 tonnes de riz et à 335 tonnes de sel iodé par an, compte tenu de l'appui des donateurs. Ces achats locaux auront une incidence favorable sur l'économie locale, et permettront des économies importantes au niveau des dépenses de transport international et de manutention.
64. Le PAM assurera la formation régulière du personnel chargé de la logistique dans les entrepôts en matière de gestion des entrepôts et des stocks, y compris la gestion des pertes après c.a.f. Les formulaires et les procédures normalisées d'établissement de rapports seront perfectionnées et appliquées.
65. A ce jour, le gouvernement n'a pas été en mesure de prendre à sa charge une partie des frais de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM) afférents à l'acheminement des produits. Néanmoins, le PAM négocie l'exonération des redevances d'entreposage et de gestion portuaires. Des négociations seront aussi entamées pour que le gouvernement fournisse gratuitement des entrepôts appartenant à l'Etat.

### Suivi et évaluation

66. Une grande part du système de suivi utilisé actuellement concerne le processus— intrants, produits et bases de données quantitatives qui permettent de suivre les allocations de rations alimentaires, les participants et les bénéficiaires. A la fin 1999, des données de référence provenant de trois enquêtes approfondies ont été analysées et utilisées à des fins de ciblage. Tenant compte de l'étude poussée de ces données, l'élargissement de l'IPSR attachera une importance particulière à la mesure des impacts à court terme et à long terme des projets et vérifiera dans quelle mesure les résultats peuvent être mesurés.
67. Dans le cadre de l'IPSR, à l'aide de la base de données de référence et des dispositifs améliorés de suivi, les résultats à moyen terme seront évalués et quantifiés avec les éléments suivants:
  - une base de données relative aux projets, avec des rapports de synthèse périodiques pour suivre les progrès du programme, notamment: l'engagement en ce qui concerne les rations alimentaires, le nombre de participants et de bénéficiaires, l'équité entre les sexes, l'achèvement des infrastructures, les coordonnées de cartographie, et l'origine des vivres par donateur;
  - deux enquêtes de référence approfondies et une enquête sur les questions de parité hommes-femmes, menées en 1998 et 1999, utiles pour évaluer la situation actuelle des populations cibles et les critères de la vulnérabilité, l'insécurité alimentaire, le profil des bénéficiaires et la participation au programme;
  - les évaluations de la vulnérabilité dans les communes et plusieurs enquêtes spéciales sur des questions allant des analyses du trafic sur les routes construites dans le cadre d'activités VCT à l'évolution de la situation dans les districts de réconciliation;
  - un examen technique annuel de la qualité des infrastructures construites par le biais d'activités vivres-contre-travail;
  - une enquête sur la sécurité alimentaire et les facteurs anthropométriques commencée comme un projet gouvernemental en 2000, associant des données provenant des zones de projet du PAM et de celles de l'UNICEF, et un ensemble de données secondaires tirées du recensement national de 1998, des évaluations biennales des récoltes, des enquêtes sur l'utilisation des terres, de l'enquête démographique et sanitaire, du



Système d'information pour la gestion de l'éducation et de l'enquête nationale sur les oligo-éléments;

- différentes enquêtes socio-économiques, qui serviront pour suivre les évolutions dans le temps et pour évaluer la vulnérabilité. Cette initiative comprend l'établissement de rapports mensuels et est mise en œuvre avec les points de contact formés par le PAM et l'OMS dans sept ministères.
68. La collecte, la gestion et l'analyse de ces données a été riche d'enseignements au niveau institutionnel. Des études de suivi des enquêtes de référence seront menées en 2001, et des enquêtes périodiques seront effectuées afin de déterminer la perception des impacts, le degré de satisfaction des bénéficiaires et les actifs créés.
69. Des indicateurs simples et mesurables ont été mis au point afin d'apprécier les impacts à court terme (combler les pénuries saisonnières—le déficit alimentaire) et à long terme, la sécurité alimentaire durable. Ces indicateurs comprendront l'usage des rations alimentaires (et le niveau approprié), l'évolution des mécanismes de survie et l'utilisation des actifs créés (tels les routes ou les ouvrages d'irrigation). Le PAM a mis en œuvre plus de 2 400 activités VCT différentes en 1999, y compris 1 000 activités distinctes d'amélioration ou de construction de routes. Une base de données spécifique a été établie pour mesurer l'utilisation des routes en termes de quantités acheminées avant et après les travaux. De plus, les projets VCT sont localisés géographiquement à l'aide des coordonnées du Système d'information géographique. Les activités de soutien social auront besoin d'un ensemble d'indicateurs séparés, reflétant les objectifs complémentaires (par exemple, meilleure santé, enseignement). En ce qui concerne la nouvelle petite composante urbaine de la présente IPSR, des indicateurs spécifiques seront mis au point. Les thèmes généraux (équité entre les sexes, renforcement des capacités) occuperont une place plus importante dans les systèmes de suivi.
70. Le bureau de pays du PAM a élaboré un plan de travail de suivi et d'évaluation qui présente les indicateurs pertinents et les objectifs quantitatifs, les plans d'étude et méthodologies, un cadre conceptuel solide pour l'analyse des données et les responsabilités spécifiques du personnel. Cet effort sera poursuivi afin de mettre au point un système complet de suivi et d'évaluation d'ensemble, comportant des indicateurs de cible, la formation et le suivi régulier.
71. Les efforts visant à intégrer la problématique hommes-femmes dans les projets bénéficiant de l'appui du PAM seront suivis de très près afin d'en évaluer les résultats. Lorsque les enquêtes de référence fournissent des informations détaillées sur la santé, la nutrition et la situation socio-économique des femmes et des enfants, le projet de recherche sur la problématique hommes-femmes du PAM étudie l'impact spécifique des activités vivres-contre-travail sur les ménages dirigés par des femmes. Des enquêtes de suivi sont prévues dans le cadre de l'IPSR.

## Mesures de sécurité

72. Bien que les accords intervenus entre le gouvernement et les anciens cadres khmers rouges aient pratiquement éliminé toute activité militaire dans le pays, des incidents isolés de banditisme armé persistent dans certaines provinces. Le nombre important de chômeurs et la réduction des effectifs de l'administration et des forces armées risque d'augmenter la petite criminalité, notamment dans les zones urbaines.
73. Par ailleurs, presque toutes les régions du Cambodge sont maintenant ouvertes aux déplacements du PAM. Le Cambodge, restant classé en phase de sécurité numéro un, ce qui entraîne des autorisations de voyage, les institutions des Nations Unies partagent le



coût du Groupe de la sécurité et des communications des Nations Unies. Grâce à une contribution annuelle de 30 000 dollars (jusqu'à un total de 360 000 dollars) le PAM bénéficie d'un vaste réseau de radiocommunications et de la coordination générale des mesures de sécurité.

### **Stratégie de retrait**

74. L'élargissement de l'IPSR 6038.01 d'une durée de trois ans s'intègre dans le cycle des programmes des institutions des Nations Unies. Il couvre les trois premières années du cycle de cinq ans du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, ce qui fait que le calendrier du PAM concorde avec le deuxième Plan quinquennal de développement socio-économique du gouvernement (2001-2005).
75. Une stratégie de retrait pour le PAM comportera des améliorations supplémentaires sur le plan de l'autogestion du projet et certaines responsabilités financières conformes à l'autonomie accrue, en particulier au niveau des autorités locales. Les programmes de réforme administrative (réduction des effectifs de fonctionnaires) et de démobilisation commençant à être appliqués, les fonds dégagés devraient servir à relever les salaires des fonctionnaires à plein temps. La formation de conseils communaux élus, en tant qu'unités administratives de l'Etat ayant le pouvoir de lever des impôts, sera accélérée; ce qui, outre la fiscalisation des échanges commerciaux et de la propriété foncière, devrait produire des recettes pour le développement, et donc permettre de réduire proportionnellement les fonds des donateurs affectés aux routes et autres infrastructures. Le PAM surveillera les progrès accomplis dans chacun de ces domaines et s'efforcera d'obtenir des autorités locales et/ou nationales qu'elles contribuent plus largement aux projets mis en place.

### **Mécanisme d'urgence**

76. Une réserve de 1 500 tonnes par an permettant d'intervenir rapidement en cas d'opérations de secours d'urgence de courte durée sera maintenue dans le cadre de la présente IPSR. En cas de situation de crise nationale, cette réserve permettrait d'intervenir dès le début en attendant l'approbation d'une opération d'urgence.

---

## **RECOMMANDATION DU DIRECTEUR EXECUTIF**

77. La présente IPSR est recommandée au Conseil d'administration pour approbation dans le cadre du budget figurant aux annexes II et III.







## ANNEXE II

## VENTILATION DES COÛTS DU PROJET

	Quantité (tonnes)	Coût par tonne (dollars)	Valeur totale (dollars)
<b>COÛTS POUR LE PAM</b>			
<b>A. Coûts opérationnels directs</b>			
Produits <sup>1</sup>			
– Riz	100 797	207	20 873 667
– Poisson	5 790	2 050	11 869 500
– Huile végétale	5 580	550	3 069 000
– Sel	1 383	130	179 790
<b>Total des produits</b>	<b>113 550</b>	<b>316,97</b>	<b>35 991 957</b>
Transport extérieur			
– Transport terrestre		31,32	3 512 970
– TIEM		58,00	6 585 900
<b>Total TTEM</b>		<b>58,00</b>	<b>6 585 900</b>
<b>Autres coûts opérationnels directs</b>		<b>15,24</b>	<b>1 730 535</b>
<b>Total partiel, coûts opérationnels directs</b>			<b>47 821 362</b>
<b>B. Coûts d'appui directs</b>			
<b>Total partiel, coûts d'appui directs</b>		<b>55,14</b>	<b>6 261 620</b>
<b>Total coûts directs</b>			
<b>C. Coûts d'appui indirects (7,8 pour cent du total des coûts directs)</b>			
<b>Total partiel, coûts d'appui indirects</b>			<b>4 218 473</b>
<b>COÛT TOTAL POUR LE PAM</b>			<b>58 300 355</b>

<sup>1</sup> Il s'agit d'un assortiment alimentaire indicatif utilisé à des fins budgétaires 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 III

BESOINS D'APPUI DIRECTS (*dollars*)

<b>Dépenses de personnel</b>	
International	1 511 500
Volontaires des Nations Unies	145 000
Consultants internationaux et SSA	56 500
Administrateurs nationaux	342 000
Personnel local et temporaire	1 728 000
<b>Total partiel</b>	<b>3 783 000</b>
<b>Services d'appui technique et formation</b>	
Elaboration du projet	33 750
Services consultatifs techniques	332 250
Suivi et évaluation du projet	276 830
Formation	36 900
<b>Total partiel</b>	<b>679 730</b>
<b>Voyages et indemnités journalières de subsistance</b>	
Voyages forfaitaires	82 770
Déplacements intérieurs	396 550
<b>Total partiel</b>	<b>479 320</b>
<b>Dépenses de bureau</b>	
Location des locaux	304 150
Services collectifs	104 715
Communications	184 075
Fournitures de bureau	107 835
Réparation et entretien du matériel	18 815
Services communs Nations Unies	59 860
<b>Total partiel</b>	<b>779 451</b>
<b>Véhicules</b>	
Carburant et entretien	255 385
<b>Total partiel</b>	<b>255 385</b>
<b>Matériel</b>	
Matériel de communications	35 130
Équipement informatique	54 400
Mobilier et matériel de bureau	33 045
<b>Total partiel</b>	<b>122 574</b>
<b>Autres</b>	
Plaidoyer	10 500
Sécurité (UNSECOORD et dépenses de personnel)	121 660
Imprévus	30 000
<b>Total partiel</b>	<b>162 160</b>
<b>TOTAL COÛTS D'APPUI DIRECTS</b>	<b>6 261 620</b>



---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
DEA	Disponibilités énergétiques alimentaires
EQIP	Projet d'amélioration de la qualité de l'éducation
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GTZ	Office allemand de la coopération technique
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
PLA	Point de livraison avancé
PLC	Point de livraison central
PLF	Point de livraison final
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNSECOORD	Coordonnateur des mesures de sécurité de l'Organisation des Nations Unies
VCT	Vivres-contre-travail