

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Troisième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 20 - 23 octobre 1997

## PROGRAMMES DE PAYS

### Point 7 de l'ordre du jour



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/97/7/Add.5**  
4 septembre 1997  
ORIGINAL: ANGLAIS

## ZAMBIE

1998-2002

### RÉSUMÉ

Il est demandé au Conseil d'administration d'allouer, au titre du programme de pays proposé, 28,6 millions de dollars pour des activités fondamentales et 3,3 millions de dollars pour des activités complémentaires, compte tenu des besoins urgents du pays. Le gouvernement a promis d'allouer 10,7 millions de dollars au titre de sa contribution au programme. Avec une population estimée à 9,6 millions de personnes et un produit national brut (PNB) par habitant de 383 dollars, la Zambie est classée parmi les pays les moins avancés. Pour faire régresser la pauvreté, la part des dépenses sociales dans le budget a été progressivement portée de 20 pour cent en 1991 à 34 pour cent en 1996, et devrait se maintenir à ce niveau en 1997; malgré ces mesures, les dépenses du secteur social ont diminué en termes réels, du fait de la réduction générale des dépenses publiques nécessaire pour atteindre une plus grande rigueur budgétaire. En 1989, le gouvernement s'est lancé dans un programme d'ajustement structurel, qui vise à stabiliser l'économie et à favoriser la croissance. Cependant, à court terme, ce programme a des effets préjudiciables sur les chômeurs, les ménages dirigés par une femme et les groupes vulnérables à faible revenu, en particulier dans les zones urbaines et les régions rurales reculées.

La stratégie du programme de pays comporte deux volets: i) améliorer la sécurité alimentaire grâce à des activités vivres-contre-travail; ii) favoriser le développement humain en fournissant une alimentation complémentaire aux enfants souffrant de malnutrition, aux femmes enceintes et autres groupes vulnérables. Il est axé sur les établissements urbains spontanés à faible revenu et sur les zones rurales très exposées à la sécheresse où la capacité de survie est limitée. Ses activités sont centrées sur les ménages les plus pauvres, une importance particulière étant accordée aux femmes et aux enfants. L'on s'efforcera de renforcer le plus possible la coordination entre les Nations Unies et les donateurs. Les communautés joueront un rôle actif dans la définition de leurs propres stratégies et la participation des ONG sera encouragée. Les activités complémentaires envisagées comportent un dispositif d'aide alimentaire fondé sur la demande et un mécanisme d'atténuation des effets des catastrophes reposant sur l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV). Elles ont pour but de compléter les activités fondamentales, dans le cadre des objectifs stratégiques, en luttant contre l'insécurité alimentaire et en favorisant le développement humain. Le présent programme de pays est approuvé sans réserve par le gouvernement. Des organismes des Nations Unies, des donateurs et des ONG ont participé activement à son analyse et à sa mise au point définitive.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

### **Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour examen et approbation.**

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent 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. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur régional: M. Zejjari tel.: 6513-2201

Coordonnateur de programmes: H. Taal tel.: 6513-2509

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.: 6513-2641).



## ORIENTATION STRATEGIQUE: INSECURITE ALIMENTAIRE ET PAUVRETE

1. Le présent document expose le programme des activités du PAM en Zambie pour la période de cinq ans allant de janvier 1998 à décembre 2002. Il a été élaboré d'après l'examen préalable des composantes du programme de pays, effectué par une mission interinstitutions (PAM/FAO/OMS/OIT), et d'après les commentaires sur le schéma de stratégie de pays (SSP) pour la Zambie, formulés par le Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire en mars 1997.

### Les pauvres souffrant de la faim: réponses prioritaires à leurs besoins

2. Avec une population estimée à 9,6 millions de personnes et un PNB par habitant de 383 dollars<sup>1</sup>, la Zambie fait partie des pays les moins développés. En juin 1997, elle était classée par la FAO parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier. L'indice moyen de sécurité alimentaire des ménages était estimé à 72 en 1990-92. La Zambie, qui était l'un des pays les plus prospères de l'Afrique subsaharienne, est devenue l'un des pays les plus pauvres du monde, caractérisé par un développement économique faible, des revenus en baisse, une montée de la pauvreté et des indicateurs de développement social qui se détériorent dans des proportions alarmantes. La chute du niveau de vie a été plus marquée dans les années 80; elle a été exacerbée à l'époque par le fléchissement des cours du cuivre, qui assurait plus de 90 pour cent des recettes d'exportation du pays. Le taux de mortalité infantile pour les enfants de moins de cinq ans était de 203 pour 1 000 naissances vivantes en 1994, contre 152 pour 1000 en 1980. La propagation de la pandémie de VIH/SIDA a également aggravé les problèmes de santé et les difficultés socio-économiques en multipliant le nombre des orphelins et des ménages dirigés par une femme. La pauvreté, qui reste un grave problème, a contribué à la détérioration de l'état nutritionnel et à l'accroissement de la vulnérabilité dans les zones rurales et urbaines.

### Le contexte de l'insécurité alimentaire, de la pauvreté et de la vulnérabilité

3. La Zambie a assurément un bon potentiel agricole, mais les problèmes d'insécurité alimentaire sont importants. Les sécheresses répétées, l'insuffisance des infrastructures rurales, la faiblesse des revenus et la rareté des investissements expliquent la lenteur de la croissance du secteur agricole et de la production alimentaire, notamment dans les zones exposées à la sécheresse des provinces occidentales et de certaines parties de celles du sud et de l'est du pays (d'après l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) menées par le PAM et USAID en 1996).
4. D'après les bilans alimentaires de la FAO, la ration calorique quotidienne par habitant a chuté, passant du niveau record de plus de 2 300 calories au milieu des années 70 à 2 142 calories en 1980-82 et à 1 954 calories seulement en 1992-94, ce qui est inférieur à la consommation moyenne recommandée (environ 2 300 calories).
5. La production céréalière par habitant est restée assez constante depuis le début des années 70, se situant généralement entre 140 et 190 kilogrammes, à quelques exceptions près lors des trois récoltes record de la fin des années 80 et de la pire sécheresse enregistrée

<sup>1</sup>Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En août 1997, un dollar E.-U. équivalait à 1 320 kwacha.



au cours de notre siècle, en 1991/92. Les importations, en proportion de la consommation, ont progressé à un rythme allant de un pour cent en 1960 à plus de 23 pour cent en 1983 - chiffre sans précédent. Depuis lors, les importations de céréales (importations commerciales et aide alimentaire) n'ont cessé de baisser, pour tomber à un niveau presque nul, à l'exception de la récente période de sécheresse de 1995, durant laquelle plus de 70 pour cent des céréales consommées dans le pays ont été importées.

6. En 1994, le diagnostic de la pauvreté en Zambie (étude de la Banque mondiale) indiquait que 68 pour cent des Zambiens étaient pauvres. Par pauvres, on entend ceux qui consacrent au moins 70 pour cent du revenu de leur ménage à l'achat de produits alimentaires de base; le noyau des plus pauvres est constitué par ceux dont le revenu familial ne suffit pas à acquérir ces produits. D'après un rapport du Bureau central des statistiques datant de 1995, globalement, 76 pour cent des ménages vivaient dans l'insécurité alimentaire en 1993 (enquête prioritaire II), contre 61 pour cent en 1991 (enquête prioritaire I), ce qui témoigne du déclin économique rapide enregistré ces dernières années.
7. La disparité entre les sexes est également un aspect important de la pauvreté; en effet, les femmes sont généralement plus pauvres et ont moins accès aux ressources, malgré le rôle important qu'elles jouent dans l'économie. En 1995, le taux d'analphabétisme, d'ailleurs relativement faible pour un pays en développement, était plus élevé pour les femmes (29 pour cent) que pour les hommes (14 pour cent). Les femmes doivent surmonter des obstacles socioculturels de taille qui limitent l'impact des mesures prises pour améliorer leur sort. Elles ont moins accès à la propriété foncière, au crédit et à l'éducation. Les ménages dirigés par une femme sont en règle générale plus pauvres que ceux qui sont dirigés par un homme, et sont donc plus vulnérables sur le plan alimentaire (Banque mondiale - Diagnostic de la pauvreté en Zambie, 1994 - pages 1 à 5).

### **Stratégies du gouvernement pour améliorer la sécurité alimentaire, éliminer la pauvreté et atténuer les effets des catastrophes**

8. Les stratégies et les choix du gouvernement en matière de développement viseront à enrayer la dégradation du bien-être et de la prospérité des citoyens et à intégrer la population dans un processus durable de développement socio-économique (Note de stratégie nationale (NSN) des Nations Unies pour la Zambie, 1995). Les réformes portent surtout sur la libéralisation de l'économie en général, et du secteur agricole en particulier. Elles touchent également, avec la décentralisation, le secteur de la santé et les secteurs agricole et social. Ces réformes sont mises en oeuvre dans le cadre du programme d'ajustement structurel, intensifié par le gouvernement actuel qui est au pouvoir depuis 1991. Un programme d'investissement dans le secteur agricole (ASIP) a été lancé pour rationaliser les investissements de l'Etat et des donateurs dans le secteur agricole et pour améliorer la sécurité alimentaire des ménages. Le gouvernement a préparé récemment, dans le cadre de l'ASIP, un sous-programme de relèvement et d'atténuation des effets de la sécheresse pour aider les zones sinistrées risquant d'être exposées à des pénuries alimentaires.
9. Le plan d'assistance sociale de l'Etat, doté d'un budget d'un milliard de kwacha, a été introduit en 1992 par le gouvernement à titre de programme de transfert ciblé sur les plus pauvres et les handicapés. Il est administré par le Ministère du développement communautaire et des services sociaux, qui a délégué une grande partie de ses pouvoirs d'exécution à des collectivités locales. Cependant, moins de la moitié des fonds ont été déboursés en 1992, et le budget effectif a diminué ces dernières années. A la demande du gouvernement, un fonds de relèvement social, appuyé par la Banque mondiale, a été créé



en 1993 pour financer des projets mis au point par des communautés et des ONG. Cette initiative a suivi le modèle du programme de microprojets financé avec succès par l'Union européenne, auquel elle a été intégrée. L'objectif est de prêter ou de donner de petites sommes à des organisations communautaires pour des projets de services sociaux et de développement qui paraissent prometteurs. D'après la Banque mondiale, en avril 1997, un montant cumulatif de quelque 19 millions de dollars avait été déboursé.

### **Politique du gouvernement en matière d'aide alimentaire**

10. Bien qu'il n'existe pas en Zambie de politique officielle concernant l'aide alimentaire, le gouvernement comprend l'importance des programmes de protection sociale en partie financés par l'aide alimentaire, et leur accorde son plein soutien. Après la légère sécheresse de 1993/94, il a activement encouragé les négociants privés à importer et à stocker des produits alimentaires de première nécessité, qui pourraient être utilisés pour combler les déficits nationaux. Le gouvernement et des organismes comme le FIDA, la FAO et la Banque mondiale ont fait l'éloge de l'utilisation judicieuse de l'aide alimentaire qui a permis d'éviter une catastrophe humanitaire de grande ampleur en 1992 et en 1995. Le gouvernement approuve sans réserve le programme de pays qui élargira les activités de protection sociale dans les zones urbaines et celles en faveur des groupes vulnérables, en particulier dans les zones rurales isolées. Pour atténuer temporairement les effets de la libéralisation du commerce des céréales, le gouvernement a mis en place une réserve alimentaire, organisme qui gèrera un stock régulateur afin de compenser les déficits vivriers du pays et les fluctuations des prix. Cette stratégie vise à assurer une transition sans heurt d'un système centralisé à système de marché entièrement libre. Parallèlement, le gouvernement s'est lancé dans un vaste programme intégré de développement du réseau routier, qui comprendra des routes de desserte et utilisera surtout des techniques à forte intensité de main-d'œuvre. Les routes de desserte devraient faciliter la circulation des personnes et des produits à destination et en provenance des zones rurales. L'aide alimentaire devrait jouer un rôle important dans la mise en oeuvre de ces activités.

### **Relation avec la Note de stratégie nationale (NSN)**

11. La Note de stratégie nationale, qui définit le cadre de coopération entre le système des Nations Unies et le Gouvernement zambien, a été adoptée par le gouvernement en 1996. Elle a pour but avant tout de l'aider à assurer un développement humain durable et à lutter contre la pauvreté pendant la période 1997-2001. Les réformes économiques et le programme d'ajustement structurel, qui constituent le dispositif principal et la priorité spécifique pour les Nations Unies, comprennent les éléments suivants: a) développement du secteur privé et croissance économique; b) création d'emplois et de revenus; c) développement rural, agriculture et sécurité alimentaire; d) éducation et mise en valeur des ressources humaines; e) santé et nutrition; f) population et environnement; g) renforcement des capacités en vue d'un développement humain durable, réforme du secteur public et décentralisation; h) coopération régionale. Le SSP est entièrement concordant avec les éléments de la NSN ayant trait au mandat du PAM. Le programme de pays du PAM est également en accord avec le cycle des programmes du gouvernement et des autres institutions des Nations Unies, qui démarre en 1997/98. Le présent programme, comme celui d'autres institutions des Nations Unies (PNUD, UNICEF, FNUAP et, dans une certaine mesure, FAO), met en place un cadre pour les activités des cinq prochaines années. Divers domaines de coopération sont exposés dans les documents respectifs; un dispositif de coopération précis sera établi au moment de la préparation des documents de



projet spécifiques. On envisage de créer un comité conjoint d'examen préalable du programme, qui comprendra des représentants des institutions des Nations Unies, des donateurs, du gouvernement et des ONG, selon le type de compétences nécessaires pour un projet donné. On renforcera ainsi la coopération entre les diverses institutions et leur complémentarité, ce qui permettra d'éviter le double-emploi et le chevauchement des activités.

### **Programmes des Nations Unies, des donateurs et des ONG visant à combattre la faim et la pauvreté**

12. La plupart des institutions des Nations Unies intervenant en Zambie comptent dans leurs programmes des activités de lutte contre la pauvreté, de même que les principaux donateurs et les ONG. Depuis le début des années 90, on a appliqué, dans le cadre du réseau de coordonnateurs résidents, une stratégie coordonnée à l'échelle nationale pour lutter contre la pauvreté généralisée du pays. C'est ainsi qu'en 1993, on a lancé dans ce contexte une opération fortement participative comportant des activités de recherche et visant à dégager un consensus entre les institutions publiques, les universités, la société civile et la communauté des donateurs en Zambie. Cette initiative a permis de mener à bien en 1995 une analyse générale de la situation intitulée "Perspectives de développement humain durable en Zambie: un plus grand éventail de choix pour notre peuple".
13. La collaboration intensive au sein des Nations Unies concerne également la pandémie de VIH/SIDA et la sécurité alimentaire des ménages. Un comité UNAIDS a été formé en Zambie en 1996 grâce aux contributions de l'OMS et de divers organismes des Nations Unies; il collabore avec le Secrétariat national pour les questions liées au SIDA. Le programme de sécurité alimentaire des ménages dans la province du Sud, auquel participent plusieurs institutions, fait également l'objet d'une étroite collaboration.

### **EVALUATION DES ACTIVITES PASSEES ET PRESENTES DU PAM EN ZAMBIE**

14. Le PAM vient en aide à la Zambie depuis 1964. Récemment, son intervention a surtout porté sur le développement, les secours en période de sécheresse et l'aide aux réfugiés. Le montant total de l'assistance approuvée pour la Zambie depuis 1992 se chiffre à 66 millions de dollars, dont 44 millions de dollars pour deux opérations liées à la sécheresse, cinq millions de dollars pour l'assistance aux réfugiés et 17 millions de dollars pour le développement. Depuis 1992, les activités de développement sont concentrées dans le cadre du projet Zambie 4756 - "Filet de sécurité pour les groupes vulnérables en période d'ajustement structurel", qui devrait normalement se terminer à la fin de 1997.

### **Efficacité du ciblage de l'aide alimentaire sur les pauvres souffrant de la faim, notamment les femmes**

15. Les programmes du PAM en Zambie sont ciblés sur les pauvres qui souffrent de la faim. D'après les conclusions d'un examen de la gestion et d'une évaluation thématique menés en 1996, les activités du PAM ont amélioré la sécurité alimentaire des bénéficiaires de programmes d'alimentation complémentaire ou des activités vivres-contre-travail (VCT). L'exécution des travaux dans le cadre des VCT a été généralement satisfaisante ou même très satisfaisante, et a répondu aux besoins de la population. Parmi les réalisations notables du projet, on peut citer la participation sans précédent des femmes, qui représentent 90 pour cent des bénéficiaires. Cependant, au vu des enseignements tirés des expériences antérieures, il semblerait nécessaire d'améliorer le système de suivi afin de pouvoir évaluer



le ciblage des bénéficiaires et l'impact du projet, ainsi que la qualité et la rentabilité des ouvrages construits. Une rotation de main-d'oeuvre devrait être assurée pendant l'exécution pour atteindre un plus grand nombre de membres de la communauté et éviter que les bénéficiaires ne considèrent les projets comme une source d'emploi de longue durée.

### **Efficacité de la planification préalable et de la réduction des pénuries alimentaires consécutives à une catastrophe**

16. Il faudra renforcer les liens entre alerte précoce et analyse de la vulnérabilité d'une part et intervention adaptée dans des délais appropriés de l'autre. L'aptitude à détecter les signes d'une évolution de l'insécurité alimentaire et la capacité d'intervenir sans retard suppose un investissement qui réduirait considérablement le coût de l'intervention en pleine urgence. Dans la première phase de ses activités d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV), le PAM a travaillé avec le gouvernement, avec d'autres institutions des Nations Unies et d'autres donateurs, ainsi qu'avec des ONG pour renforcer leurs moyens dans ce domaine et améliorer la planification préalable avant la sécheresse. La collaboration du PAM aux activités ACV a pour but d'aider le gouvernement à mieux utiliser ses maigres ressources, et à cibler les plus pauvres.

### **Bilan des activités d'autres donateurs d'aide alimentaire**

17. D'autres donateurs d'aide alimentaire, à savoir l'USAID et l'Union européenne, ont soutenu activement les opérations d'urgence et fourni une aide alimentaire pendant les sécheresses de 1992 et 1995. D'après les enseignements tirés des activités antérieures de secours, il apparaît que l'aide alimentaire permet de sauver de nombreuses vies en Zambie; par ailleurs, il faudrait accorder une plus grande attention à l'atténuation des effets des catastrophes et aux analyses de la vulnérabilité afin d'aider le gouvernement à faire face de manière appropriée aux futures sécheresses. L'aide alimentaire est essentiellement coordonnée par le PAM. Le gouvernement, le FIDA, la Banque mondiale et les donateurs apportent leur soutien aux projets du PAM, qui ont mis en place un filet de sécurité efficace pour les groupes vulnérables dans la période actuelle d'ajustement structurel.

---

## **ORIENTATION STRATEGIQUE DU PROGRAMME DE PAYS DU PAM**

### **Buts et objectifs**

18. Les **buts** du programme de pays, conformément aux politiques et stratégies fondamentales énoncées dans la Définition de la mission du PAM, comporte deux volets: a) améliorer la nutrition et les conditions de la vie de la plupart des personnes vulnérables pendant des périodes critiques de leur existence; b) aider à créer des actifs et à favoriser l'autosuffisance des populations et des communautés pauvres.
19. Ses **objectifs** sont les suivants: a) créer des emplois de courte durée, constituer des actifs et dispenser une formation aux activités génératrices de revenus, pour fournir une protection sociale aux ménages pauvres, notamment à ceux qui sont dirigés par une femme prenant part aux activités VCT; b) améliorer l'accès aux vivres, en fournissant une alimentation complémentaire aux enfants souffrant de malnutrition et aux mères allaitantes sous-alimentées; c) fournir une assistance alimentaire au titre des programmes de prévention et de défense afin d'atténuer les effets actuels et futurs du VIH/SIDA sur la



sécurité alimentaire des ménages; d) aider le gouvernement à disposer en permanence de moyens d'intervention d'urgence en cas de sécheresse et à venir en aide aux réfugiés.

### **Groupes et régions cibles, et principaux secteurs et formes d'assistance**

20. Le principal groupe cible, formé des familles les plus démunies, notamment des femmes et des enfants des zones les plus exposées à l'insécurité alimentaire, comprendra:
- les ménages de petits exploitants et de paysans marginaux des zones rurales isolées;
  - les chômeurs et les personnes sous-employées des zones urbaines à faible revenu;
  - les enfants souffrant de malnutrition aiguë ou grave;
  - les tuberculeux soignés dans des dispensaires et les familles touchées par le SIDA qui participent à des activités visant à l'autosuffisance.
21. Le PAM axera son assistance sur les zones identifiées par diverses enquêtes socio-économiques, y compris le rapport ACV, et où le gouvernement juge également que la pauvreté est la plus répandue. Il s'agit plus précisément des zones suivantes:
- les districts reculés et périphériques des provinces de l'ouest, du nord-ouest et de Luapula, où vit la majorité des ruraux extrêmement pauvres, et d'autres districts ruraux où l'on trouve des îlots de populations vivant dans l'indigence;
  - Lusaka, la province centrale et la Copper Belt, où l'on dénombre plus de 80 pour cent de la population extrêmement pauvre vivant dans les zones urbaines à faible revenu;
  - les zones gravement touchées par le VIH/SIDA, par exemple celles qui longent les principaux axes routiers (Livingston et Lusaka, par exemple).

### **Collaboration avec les Nations Unies et les donateurs**

22. Le PAM collaborera avec d'autres organismes des Nations Unies par le biais du réseau des coordonnateurs résidents et du programme commun (PNUD, UNESCO, UNICEF, FNUAP, OMS) des Nations Unies sur le VIH/SIDA, ainsi qu'avec la Banque mondiale, dans le cadre de l'assistance au secteur de la santé en Zambie. Il collaborera avec le FNUAP pour intégrer les activités démographiques dans les zones cibles, et avec la FAO pour les interventions liées à la sécurité alimentaire. Certains donateurs (Allemagne, Finlande, Italie, Japon et Royaume-Uni) ont également exprimé leur intérêt pour une initiative qui appuierait, par la création d'activités rémunératrices, ceux qui ont participé avec succès aux VCT. Pour aider à mettre en oeuvre le programme d'alimentation complémentaire, l'UNICEF participera à des exercices d'évaluation conjoints, organisera des activités d'éducation nutritionnelle et dispensera une formation aux agents de district. Le PAM collaborera avec des ONG chargées de l'exécution, comme le projet d'autosuffisance urbaine (PUSH) et le programme de lutte contre la malnutrition, pour compléter les moyens dont dispose le pays et mettre en oeuvre les programmes VCT.

## **PROGRAMME DES ACTIVITES DE PAYS**

### **Les ressources nécessaires pour le programme de pays et sa préparation**

23. Le programme proposé nécessitera quelque 57 000 tonnes de produits alimentaires sur cinq ans pour un coût total d'environ 23 millions de dollars, non compris les coûts directs et indirects (les chiffres détaillés figurent aux annexes I et II); cela représente une livraison



annuelle moyenne de 11 400 tonnes, pour un coût d'environ 4,6 millions de dollars. En outre, 8,3 millions de dollars seront nécessaires pour couvrir les coûts de soutien directs et indirects pendant cinq ans, soit une dépense annuelle d'environ 1,7 million de dollars. Le coût total du programme est donc de 31,9 millions de dollars, soit 6,4 millions de dollars par an. Un coût moyen de cinq millions de dollars par an avait été proposé dans le SSP, mais cette somme ne couvrirait que les produits alimentaires et les frais de transport interne, entreposage et manutention (TIEM). Les activités fondamentales du programme visent à: améliorer la sécurité alimentaire par des activités vivres-contre-travail en zones urbaine et rurale; favoriser le développement humain en fournissant une alimentation complémentaire aux enfants souffrant de malnutrition et aux mères allaitantes sous-alimentées, et en octroyant une aide alimentaire à certaines familles à bas revenu et à des orphelins. Les chiffres détaillés figurent aux annexes I et II et la carte située en dernière page indique les zones d'intervention. La justification de l'engagement proposé se fonde sur les résultats obtenus dans le passé par ces activités, sur les conclusions de l'examen technique et des missions d'examen préalable, et sur les priorités fixées par le gouvernement à cet égard, telles qu'elles sont indiquées dans le SSP. Une provision de quatre millions de dollars pourrait également être demandée pour faire face à l'afflux éventuel de 80 000 réfugiés, étant donné l'incertitude politique qui règne dans les pays voisins. Néanmoins, dans le présent document, il est demandé au Conseil d'administration d'approuver un engagement de 57 202 tonnes de produits alimentaires pour un coût total de 31,9 millions de dollars, sous réserve de la disponibilité des ressources d'aide au développement.



## Affectation des ressources à chaque activité fondamentale du programme

24. Les ressources seront allouées comme suit, pour cinq ans:

Catégorie d'activité	Coût estimatif (en millions de dollars <sup>1</sup> )	Pourcentage du programme total	Besoins en produits alimentaires (tonnes)	No. de bénéficiaires directs par an	No. de bénéficiaires directs pendant cinq ans
<b>FONDAMENTALES</b>					
1. Vivres-contre-travail en zone urbaine	9,3	29	17 577	10 000	50 000
2. Vivres-contre-travail en zone rurale	2,9	9,12	4 290	3 300	16 500
3. Alimentation complémentaire	16,4 <sup>1</sup>	52	30 136	69 920	349 600
Total partiel	28,6	-	52 003	83 220	416 100
<b>COMPLEMENTAIRES</b>					
1. Dispositif d'aide alimentaire	2,9	8,81	5 200	8 320	41 610
2. ACV	0,2	0,63	-	-	-
Gestion des situations de crise et atténuation de leurs effets	0,2	0,63	-	-	-
Total partiel	3,3	-	-	8 320	41 610
<b>Total, activités fondamentales et complémentaires</b>	<b>31,9</b>	<b>100<sup>2</sup></b>	<b>57 203</b>	<b>91 440</b>	<b>457 210</b>

<sup>1</sup> Comprend 617 305 dollars pour l'enrichissement des denrées alimentaires.

<sup>2</sup> Chiffres arrondis.

## Cofinancement (gouvernement, Nations Unies, ONG et autres partenaires) et capacité d'exécution

25. Le gouvernement devrait assurer la majeure partie du cofinancement pour l'exécution du programme en ce qui concerne les postes suivants: dépenses de personnel, transport, entreposage et manutention des produits alimentaires, et certaines dépenses d'équipement. L'aide alimentaire du PAM appuiera les activités d'autres donateurs et celles du gouvernement. Celui-ci a promis d'apporter 10,7 millions de dollars pour contribuer aux dépenses d'exécution. En outre, des donateurs bilatéraux, des organismes des Nations Unies et des ONG prêtent leur assistance pour soutenir l'effort du gouvernement.
26. Les moyens d'exécution seront fournis à l'échelon national par les ministères et les services publics concernés et, aux échelons régional et de district, par les structures publiques locales décentralisées. Les ONG locales et internationales et les associations communautaires, mobilisées pour faciliter l'exécution du projet, pourront également fournir d'autres moyens.

## Préparation du programme de pays

27. Le programme de pays proposé a été mis au point d'après les données d'expérience accumulées par le PAM au cours de plusieurs années d'activité en Zambie. Outre les examens généraux périodiques, un examen de la gestion et une évaluation thématique ont



été menés en 1996; ils ont confirmé le rôle bénéfique du PAM, qui a mis en place un filet de sécurité pour les groupes vulnérables, en particulier dans les zones urbaines. Une mission PAM/interinstitutions (OIT, FAO et OMS) a procédé en février/mars 1997 à l'examen préalable du programme de pays. Le gouvernement a participé pleinement à sa formulation et une équipe spéciale, placée sous la direction du Ministère des finances, a été chargée d'étudier ses diverses composantes, et de définir les mécanismes d'exécution ainsi que les moyens d'obtenir des ressources pour les différentes activités. Dans le cadre d'un atelier organisé à Lusaka (mai 1997), le programme de pays a été examiné à l'état de projet, et le gouvernement ainsi que les autres partenaires, dont des organismes des Nations Unies et des ONG, sont tombés d'accord pour lui apporter leur soutien. Des donateurs bilatéraux ont été consultés tout au long de sa préparation. Leurs suggestions sont prises en compte dans le présent document, ainsi que les indications fournies par le Conseil d'administration à l'occasion de l'examen du SSP, en mars 1997.

## ACTIVITES FONDAMENTALES DU PROGRAMME

### Activité un: vivres-contre-travail en zone urbaine

28. L'**orientation stratégique** de cette activité est de fournir une aide aux groupes vulnérables exposés à l'insécurité alimentaire, installés dans des établissements humains spontanés à bas revenu.
29. **Analyse des problèmes.** La Zambie est un pays relativement urbanisé, 42 pour cent de sa population (estimée à 9,6 millions d'habitants) vivant en zone urbaine. Les fortes migrations précédentes des campagnes vers les villes et le déclin économique sont responsables du taux élevé de chômage et de la création d'établissements humains spontanés dans des zones périurbaines. Plus de 40 pour cent de la population des zones urbaines est pauvre ou extrêmement pauvre. Les femmes et les jeunes sont les plus touchés par le chômage. Dans les zones urbaines, le taux de chômage des femmes (44 pour cent) est beaucoup plus élevé que dans les campagnes (13 pour cent). La plupart des citadins pauvres vivent dans des établissements humains spontanés où les ressources en eau sont insuffisantes, les réseaux de drainage et d'évacuation des déchets solides insuffisants, le réseau routier inadapté et les services de base en matière de santé et d'éducation insuffisants.

### Objectifs et résultats escomptés

30. L'**objectif à long terme** est de continuer à appuyer la mise en place de filets de sécurité appropriés répondant aux besoins des groupes pauvres des zones urbaines. L'objectif immédiat est d'améliorer les conditions de vie des pauvres en leur offrant des emplois temporaires et une formation et en améliorant durablement des services de base dans les établissements urbains spontanés.
31. Les **résultats escomptés** sont les suivants: a) accroître la disponibilité alimentaire et les perspectives d'emploi de 50 000 bénéficiaires (dont 90 pour cent de femmes) issus de ménages urbains pauvres, pendant six mois pour chaque participant; b) améliorer les infrastructures communautaires, assurer l'assainissement et prendre des dispositions avec les autorités municipales et communautaires dans 14 districts pour assurer l'entretien à plus long terme; c) renforcer les capacités des communautés; d) favoriser la démarginalisation grâce à une éducation de base, une formation technique et des activités rémunératrices.



### **Rôle et modalités de l'aide alimentaire**

32. Les vivres sont considérés comme une bonne mesure d'incitation pour les travaux collectifs. Dans le passé, il s'est avéré que la distribution de produits alimentaires entraînait un ciblage automatique des bénéficiaires dans la mesure où seuls les groupes les plus vulnérables se présentaient pour effectuer des travaux rémunérés uniquement en vivres. En règle générale, les femmes préfèrent les denrées alimentaires qu'elles considèrent comme un besoin prioritaire. Les activités vivres-contre-travail peuvent aider les ménages les plus vulnérables en leur fournissant des emplois temporaires, et procurer des avantages à l'ensemble de la communauté, qui a de faibles revenus, en lui donnant accès à de meilleurs services (assainissement, eau potable, infrastructures) et à un environnement plus propre. Cependant, sur la base des prix en vigueur dans la Copper Belt en mars 1997, la valeur de l'assortiment alimentaire proposé est d'environ 25 000 kwacha, ce qui est légèrement inférieur au salaire mensuel versé aux travailleurs occasionnels par le conseil municipal (de 30 000 à 35 000 kwacha). Par ailleurs, vu la situation de l'emploi, les VCT représentent la seule option pour la plupart des chômeurs. La journée de travail, sera légèrement réduite (elle passera à quatre heures) pour permettre aux travailleurs (essentiellement des femmes) d'accomplir d'autres tâches chez elles ou ailleurs.

### **Stratégie d'exécution**

33. Le Ministère des finances et du développement économique et le PAM seront responsables des grandes orientations de la composante vivres-contre-travail en zone urbaine. Le gouvernement formera un comité directeur (sous la présidence du Ministère du développement communautaire et des services sociaux), qui sera chargé de la coordination générale. Seront représentés dans ce comité les ministères de tutelle (Ministère du développement communautaire et des services sociaux et Ministère des collectivités locales et du logement), l'ONG chargée de l'exécution (PUSH), le PAM et l'unité de gestion des produits alimentaires. Les ministères et l'unité de gestion désigneront chacun un agent de coordination qui supervisera toutes les questions relatives aux opérations, à la coordination et à l'établissement de rapports concernant le programme VCT. Le gouvernement établira une unité d'exécution responsable de l'exécution générale. Compte tenu de l'expérience qu'elle a acquise et de ses capacités confirmées, il est recommandé d'assigner la responsabilité de l'exécution à l'ONG PUSH.

### **Bénéficiaires et avantages escomptés**

34. Les bénéficiaires directs seront les 50 000 participants aux activités, pour la plupart des femmes (90 pour cent). Ils tireront profit des emplois temporaires et de la formation dispensée pendant six mois, qui amélioreront les disponibilités alimentaires des ménages (cinq membres par ménage urbain). Deux cent mille personnes vivant dans quelque 42 établissements de 14 districts seront les bénéficiaires indirects. Les communautés cibles tireront profit des infrastructures et des services améliorés. Un renforcement des capacités des communautés est également envisagé.

### **Appui, coordination et suivi et évaluation**

35. Pour aider la communauté à renforcer ses capacités et pour faciliter l'amélioration des infrastructures, la formation technique, l'éducation de base, les activités rémunératrices et les dispositifs de crédit et d'épargne, un cadre spécialiste du développement communautaire, employé à plein temps, et un ingénieur seront affectés à PUSH pendant trois ans au moins. L'ONG chargée de l'exécution suivra les activités relatives à l'emploi, à la distribution des vivres, à la construction et à la formation, et établira régulièrement les



rapports correspondants. Le bureau de pays du PAM coordonnera les rapports sur les indicateurs de suivi et évaluera l'impact général des activités sur la sécurité alimentaire. Une évaluation intérimaire sera effectuée à mi-parcours.

36. **Estimation des coûts.** Cette activité devrait nécessiter 14 175 tonnes de céréales (farine de maïs) et 3 402 tonnes de produits non céréaliers (légumes secs, huile végétale et sel). Les coûts sont estimés à 9,3 millions de dollars pour le PAM et à quatre millions de dollars pour le gouvernement.

### Activité deux: vivres-contre travail en zone rurale

37. L'**orientation stratégique** de cette activité est de cibler les districts très vulnérables où les problèmes d'accès aux infrastructures économiques et sociales sont en grande partie responsables de l'insécurité alimentaire et de la faible capacité à y faire face. L'intervention du PAM dans le secteur rural complétera le sous-programme de relèvement et d'atténuation des effets de la sécheresse, mis en oeuvre par le gouvernement dans le cadre du programme d'investissement dans le secteur agricole (ASIP) pour aider les zones sinistrées présentant un déficit alimentaire.

### Analyse des problèmes

38. Le manque d'accès aux intrants et aux infrastructures freine le développement de l'agriculture. La cherté du transport est un obstacle à l'acheminement aussi bien des intrants vers les exploitations que des produits vers les marchés. L'amélioration des routes et des entrepôts de stockage, ainsi que la réduction des coûts de commercialisation, ont un double avantage sur le plan de la sécurité alimentaire: ils encouragent à la fois la production (offre) et l'accès aux vivres (demande).

### Objectifs et résultats escomptés

39. L'**objectif à long terme** est de réduire l'insécurité alimentaire, pour répondre aux besoins des groupes vulnérables vivant dans des zones rurales où les risques à cet égard sont très élevés. Les **objectifs immédiats** sont de mettre en place un filet de sécurité et d'accroître l'autosuffisance des ménages ruraux pauvres, en particulier ceux qui sont dirigés par une femme, par le biais d'emplois de courte durée, d'une formation technique et de la création d'infrastructures de base permettant un meilleur accès aux services économiques et sociaux. Les résultats escomptés sont les suivants: a) accroître la sécurité alimentaire des ménages pauvres en fournissant des emplois temporaires (pendant 100 jours en moyenne) à 16 500 participants; b) améliorer les infrastructures, notamment les entrepôts de stockage des céréales, dans neuf districts en utilisant des techniques à forte intensité de main-d'oeuvre; c) renforcer l'autosuffisance par une formation technique; d) prendre des dispositions pour l'entretien des infrastructures construites.

### Rôle et modalités de l'aide alimentaire

40. L'aide alimentaire servira de transfert de revenu pour les pauvres (en particulier les femmes) participant à la construction d'infrastructures rurales. Dans certaines zones rurales où des donateurs financent des projets d'infrastructures, des discussions ont été engagées pour assurer la coordination et éventuellement un cofinancement. S'il est vrai que l'apport de fonds stimulerait le développement des marchés, il ressort de ces échanges de vues qu'en règle générale, les espèces attirent les hommes, tandis que les vivres entre les mains des femmes ont un impact direct sur la consommation alimentaire des enfants de la famille.



Les denrées sont essentiellement achetées sur place. La valeur alpha des produits qui composent l'assortiment alimentaire (farine de maïs, huile végétale, légumes secs et sel) dépasse pour tous les produits leur valeur sur le marché actuel, mais cet état de choses pourrait changer si les prix locaux chutaient ou si les cours mondiaux grimpaient. La valeur de l'assortiment quotidien de produits alimentaires est légèrement inférieure au salaire minimum journalier (1 500 kwacha).

### **Stratégie d'exécution**

41. Le Ministère du développement communautaire et des services sociaux assurera la présidence d'un comité directeur composé de représentants du Ministère des travaux publics et des approvisionnements, du Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation, du Ministère des collectivités locales et du logement, du PAM et de l'ONG chargée de l'exécution. Cette dernière créera une unité d'exécution du projet. Cette unité coordonnera l'exécution au niveau local et rendra compte de l'avancement des travaux au Ministère du développement communautaire et des services sociaux, au PAM et au comité directeur. Un accord précisant les responsabilités des diverses parties sera signé.
42. Il est recommandé de désigner comme agent d'exécution le Programme de lutte contre la malnutrition (PLM), car cette organisation collabore avec un vaste réseau d'ONG à l'échelon local par le biais du programme de prévention de la malnutrition et de ses moyens logistiques. Par la suite, il faudra redéfinir le rôle du PLM en tant qu'agent d'exécution. Jusqu'à maintenant, le PLM et les ONG affiliées ont essentiellement mis l'accent sur les activités de secours. Au moment où ils devront adopter une approche tournée davantage vers le développement, il faudra réorienter clairement leurs capacités techniques et leur spécificité dans cette optique. Des consultations sont en cours à ce propos.

### **Bénéficiaires et avantages escomptés**

43. Les **bénéficiaires directs** seront les 16 500 personnes participant aux activités dans neuf districts ruraux exposés à la sécheresse; l'aide leur sera fournie pendant 100 jours. Au moins 60 pour cent d'entre eux seront des femmes. Les **bénéficiaires indirects** seront au nombre de 66 000 (on considère une moyenne de cinq membres par ménage rural). L'élargissement à d'autres districts dépendra de l'analyse de la vulnérabilité et de la capacité d'exécution à l'échelon du district. **Parmi les avantages**, des fonds en espèces et des vivres, ainsi que des emplois de courte durée qui amélioreront la sécurité alimentaire des ménages bénéficiaires. La communauté rurale dans son ensemble tirera profit de la construction des infrastructures, telles que des routes de desserte facilitant l'accès aux marchés.

### **Appui, coordination et suivi et évaluation**

44. Il sera nécessaire d'engager du personnel de contrepartie supplémentaire pour mener à bien les tâches techniques et administratives du programme VCT en zone rurale. La formation sera en principe limitée à la formation technique en rapport direct avec l'exécution des activités VCT, mais une formation professionnelle supplémentaire sera proposée à un nombre égal d'hommes et de femmes, afin de renforcer leur autosuffisance.
45. L'ONG chargée de l'exécution suivra les activités relatives à l'emploi, à la distribution des produits alimentaires, à la construction et à la formation, et établira régulièrement les rapports correspondants. Le bureau de pays du PAM coordonnera les rapports sur les



indicateurs de suivi et évaluera l'impact général des activités sur la sécurité alimentaire des ménages. Une évaluation intermédiaire sera effectuée à mi-parcours.

46. **Estimation des coûts.** Cette activité devrait nécessiter 3 300 tonnes de céréales (maïs) et 990 tonnes de produits non céréaliers (légumes secs, huile végétale et sel). Les coûts sont estimés à 2,9 millions de dollars pour le PAM et à 1,58 million de dollars pour le gouvernement.

### Activité trois: Alimentation complémentaire

47. L'**orientation stratégique** de cette activité est d'appuyer le programme national d'action de la Zambie en faveur des enfants et le conseil national de l'alimentation et de la nutrition, qui ont pour vocation d'assurer la santé et la sécurité alimentaire de la nation.

### Analyse des problèmes

48. On enregistre une forte augmentation de la malnutrition au moment du sevrage, marqué également par un nombre élevé d'infections, ce qui en fait donc une période critique de vulnérabilité nutritionnelle pour les enfants, dans toute la Zambie. D'après les conclusions de l'enquête démographique et sanitaire de la Zambie (1992), 10 pour cent des enfants âgés de un à cinq mois souffrent de retards de croissance. A partir de l'âge de six mois, les taux de fréquence augmentent régulièrement pour tous les types de malnutrition; entre 18 et 23 mois, 56 pour cent des enfants présentaient des retards de croissance, 34 pour cent présentaient une insuffisance pondérale et près de 10 pour cent donnaient des signes de dépérissement. La malnutrition des jeunes enfants est liée à la fréquence élevée de l'insuffisance pondérale à la naissance (moins de 2,5 kilogrammes), qui atteint 10 pour cent (Ministère de la santé, 1989-92) et qui pourrait être due à la mauvaise nutrition des mères; dans les zones rurales, on constate que 12 pour cent des femmes souffrent de malnutrition et que 50 pour cent des femmes enceintes sont anémiques (carence en fer).
49. Le SIDA et la tuberculose sont responsables du nombre élevé d'orphelins et de ménages dirigés par une femme. En conséquence, un nombre croissant de ménages dirigés par une femme et d'orphelins d'âge scolaire ont besoin d'une assistance orientée vers le développement pour compléter leur revenu et poursuivre l'éducation des enfants.
50. Les **objectifs à long terme** sont les suivants: a) contribuer à réduire la malnutrition (retard de croissance et insuffisance pondérale) de 25 pour cent d'ici l'an 2000, ce qui est l'objectif du gouvernement; b) aider à réduire les taux de mortalité infantile; c) assister les groupes touchés par le SIDA et la tuberculose, à savoir les orphelins et les ménages dirigés par une femme, par le biais d'une aide orientée vers le développement.
51. Les **objectifs immédiats** sont les suivants: a) contribuer à améliorer l'état nutritionnel des groupes vulnérables consultant les services de santé dans les zones ciblées, c'est-à-dire les patients non hospitalisés des dispensaires et des postes de santé ruraux; b) contribuer à la récupération nutritionnelle des enfants souffrant de malnutrition admis dans les hôpitaux et fournir une ration complémentaire aux centres de santé (patients hospitalisés); c) contribuer à la prévention de la malnutrition en fournissant une aide alimentaire aux enfants de moins de cinq ans hospitalisés dans les centres de santé et les hôpitaux ciblés; d) fournir des vivres aux tuberculeux fréquentant les hôpitaux et les dispensaires, et améliorer leur état nutritionnel et leur taux de fréquentation; e) favoriser l'autosuffisance des ménages vulnérables dirigés par une femme et celle des adolescents, en leur dispensant une éducation non scolaire, une éducation nutritionnelle, une formation technique et en



mettant en oeuvre des activités de micro-crédit financées par des donateurs autres que le PAM.

### **Résultats escomptés**

52. On fournira au titre du programme d'alimentation complémentaire des rations alimentaires quotidiennes de 180 grammes de protéines à forte valeur énergétique (HEPS) à 42 000 enfants de moins de cinq ans, pendant une période maximum de quatre mois (enfants à risque) ou de six mois (enfants souffrant de malnutrition) par an. En outre, 12 000 femmes enceintes fréquentant les centres et les postes de santé pour des contrôles prénatals recevront une ration quotidienne d'aliment HEPS, si elles souffrent de malnutrition ou risquent d'accoucher prématurément d'un enfant ayant un poids insuffisant. Enfin, 3 600 enfants de moins de cinq ans, hospitalisés pour maladie ou malnutrition, recevront une ration quotidienne comprenant 180 grammes d'aliment HEPS, 60 grammes d'huile végétale, 10 grammes de sucre et 40 grammes de lait écrémé en poudre.
53. Le nombre de bénéficiaires est estimé à 12 320 par an, il s'agit d'une part de malades atteints de la tuberculose et d'autre part des participants aux activités visant à l'autosuffisance, destinées à des familles vulnérables touchées par le SIDA et prenant part à des initiatives d'auto-assistance.
54. L'aliment HEPS est un mélange préparé localement et composé actuellement de 70 pour cent de farine de maïs, 20 pour cent de soja traité et 10 pour cent de sucre. Même si l'aliment HEPS apporte la ration de protéines, calories et fer recommandée par l'OMS, sa teneur en autres micronutriments est faible. À l'avenir, pour renforcer l'impact nutritionnel de la distribution de compléments alimentaires, l'aliment HEPS et la farine de maïs seront enrichis avec plusieurs micronutriments. Cette initiative devrait avoir un effet bénéfique sur la récupération nutritionnelle des enfants souffrant de malnutrition et permettre au programme d'alimentation de jouer dans l'ensemble un rôle plus important dans l'élimination des carences en micronutriments en Zambie.

### **Rôle et modalités de l'aide alimentaire**

55. Il n'est pas possible d'améliorer durablement la santé en Zambie sans réduire les taux élevés actuels de malnutrition et de pauvreté. La distribution d'un aliment complémentaire fabriqué localement comme l'aliment HEPS (surtout quand il est enrichi avec divers sels minéraux et vitamines) contribue à la récupération nutritionnelle des enfants souffrant de malnutrition. Dans l'ensemble, une alimentation améliorée grâce à l'aliment HEPS renforcera le système immunitaire de l'enfant, ce qui lui permettra de mieux se défendre contre les maladies infectieuses et/ou d'atténuer leur incidence sur son état de santé. Des économies seront réalisées du fait de la réduction du nombre des admissions dans les services de santé et de la médication, et les ménages réduiront également leurs dépenses de santé. Les femmes enceintes souffrant de malnutrition et risquant de donner naissance à des enfants d'un poids insuffisant en tireront aussi profit. L'aide alimentaire aidera à améliorer l'état nutritionnel des tuberculeux ainsi que l'application de leur traitement, et elle encouragera les initiatives visant à l'autosuffisance entreprises par les femmes, en particulier celles qui participent à des activités rémunératrices financées par le système des Nations Unies, des donateurs bilatéraux et le gouvernement.



### **Stratégie d'exécution**

56. L'équipe de gestion sanitaire de district sera responsable de la gestion, de la comptabilité et du suivi des produits alimentaires du PAM. Cette équipe, qui coordonne les activités liées à la santé à l'échelon du district, établira des liens directs avec d'autres programmes nationaux et de district comme le plan d'assistance sociale de l'Etat, les comités de santé de quartier, les dispensaires et les communautés locales.
57. Les vivres seront acheminés par le biais de l'unité centrale de gestion des produits alimentaires jusqu'aux entrepôts de district. Les bureaux de santé des districts feront parvenir les denrées aux centres et postes de santé bénéficiant d'une assistance, et aux structures collectives locales concernées. Les hôpitaux ciblés recevront des rations alimentaires directement du PAM (via l'unité de gestion des produits alimentaires).

### **Appui, coordination et suivi et évaluation**

58. Le conseil national de l'alimentation et de la nutrition donnera des conseils techniques et des indications générales pour les questions liées à la nutrition, et il participera à l'évaluation de l'activité en collaboration avec le PAM. Le Ministère de la santé/NSATLP donnera des conseils techniques et des indications générales en ce qui concerne le VIH/SIDA, en collaboration avec le PAM et d'autres institutions des Nations Unies. L'équipe de gestion sanitaire de district ou certaines ONG coordonneront et suivront l'exécution du programme. Des rapports trimestriels et semestriels seront présentés par l'équipe de district au conseil régional de la santé, au conseil national de l'alimentation et de la nutrition, et au PAM. Une évaluation approfondie de l'activité sera effectuée tous les deux ans pour mesurer son impact et la revoir en conséquence.
59. **Estimation des coûts.** Cette activité devrait nécessiter 20 575 tonnes d'aliment HEPS, 7 924 tonnes de farine de maïs et 1 637 tonnes de produits non céréaliers (huile végétale, sucre et lait écrémé en poudre). Les coûts sont estimés à 16,4 millions de dollars pour le PAM, dont 600 000 dollars environ pour les micronutriments destinés à l'enrichissement de l'aliment HEPS et de la farine de maïs. La contribution du gouvernement à cette activité est estimée à 5,3 millions de dollars.

---

## **ACTIVITES COMPLEMENTAIRES DU PROGRAMME**

### **Introduction**

60. Les activités complémentaires proposées ci-dessous feront l'objet d'un nouvel examen préalable et seront exécutées au cours de la période de mise en oeuvre du programme de pays. Elles nécessitent des espèces ou des vivres, ou bien les deux selon le type d'intervention.

### **Activité 1: Dispositif d'aide alimentaire (fonds alimentaire)**

61. Un dispositif d'aide alimentaire/provisionnement pour imprévus, dont les ressources s'élèvent à environ 10 pour cent du budget des principales activités (quelque 2,9 millions de dollars) sera utilisé pour des activités complémentaires. Il permettra d'appuyer des activités comme le projet pilote d'éducation destiné aux filles dans la province de Luapula, et de financer des programmes/activités d'aide alimentaire conjoncturelles (dont les secours d'urgence)



pour atténuer les effets de la sécheresse dans les régions qui y sont exposées et/ou pendant les périodes de sécheresse.

62. D'après le recensement de 1990 et ses récentes mises à jour, 56 pour cent seulement des enfants de sept à 13 ans fréquentent l'école et 75 pour cent des filles ne terminent pas leurs études primaires. Les filles vivant en milieu rural sont plus touchées dans la mesure où - outre des raisons économiques - il existe également des pratiques culturelles solidement ancrées (telles que l'âge précoce du mariage) qui leur font interrompre leur scolarité. Des groupements féminins ont organisé une campagne de mobilisation énergique pour sensibiliser les communautés et réduire de telles pratiques. Le PAM a l'intention de concentrer son action dans la province de Luapula, où les facteurs culturels et économiques jouent un rôle important dans l'interruption de la scolarité des filles. Il coopérera avec le Ministère de l'éducation et le secrétariat des écoles communautaires de Zambie. Le projet pilote sera axé sur les filles qui suivent de leur troisième à leur septième années d'études. Une étroite coordination est assurée avec le programme de l'UNICEF pour la promotion de l'éducation des filles.

### **Activité 2: ACV et atténuation des effets des catastrophes**

63. Durant la deuxième phase des activités ACV, qui doit démarrer en 1997, une aide supplémentaire sera fournie au Gouvernement zambien à mesure que le bureau du PAM en Zambie développera ses propres moyens dans ce domaine. En étroite collaboration avec quatre organismes - le service d'alerte rapide (EWU) du Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation, le service météorologique zambien, le système d'information sanitaire et nutritionnelle du bureau central des statistiques (FHANIS), et le système d'alerte rapide en cas de famine de l'USAID (FEWS) - les activités suivantes seront mises en oeuvre: a) perfectionnement de la méthodologie ACV de la Zambie pour en faire un outil de planification préalable en cas de catastrophes et de programmation du développement; b) intégration de la méthode ACV dans le processus décisionnel et les programmes du PAM en Zambie; c) meilleure utilisation des systèmes de suivi existants (prix agricoles, données météorologiques, santé et nutrition); d) meilleure utilisation de l'analyse spatiale et des cartes du système d'information global (SIG); e) assistance technique au service de planification préalable en cas de catastrophes du bureau du Vice-Président. Dans l'immédiat, on entreprendra d'actualiser les données de 1996 et d'affiner l'analyse de l'échelon du district à celui du ménage. Un montant estimatif de 200 000 dollars est nécessaire pour les activités ACV, ainsi que 200 000 dollars pour appuyer les activités d'atténuation des effets des catastrophes.

### **Problématique et risques**

#### **Hypothèses concernant l'environnement politique, les institutions nationales et les partenaires de l'aide**

64. La Zambie s'est lancée dans un processus d'ajustement structurel et elle est en train de mettre systématiquement en place des mesures législatives visant à promouvoir un développement décentralisé et participatif, en particulier à l'échelon du district et de la province. Compte tenu de ce qui précède, le succès du programme proposé dépendra de l'efficacité de la coordination entre les divers organismes publics et de la délégation effective des pouvoirs en matière de budget et de supervision aux administrations régionales et de district. Des changements dans les engagements bilatéraux pourraient également influencer sur la réalisation des objectifs du programme, surtout pour les activités



dans lesquelles les interventions du PAM ont pour objet de compléter celles d'autres donateurs.

### **Problèmes liés au financement du programme de pays**

65. Le présent document contient la recommandation du Directeur exécutif d'allouer 31,8 millions de dollars pour des activités fondamentales et 3,3 millions de dollars pour des activités complémentaires, compte tenu des besoins économiques et sociaux. Le gouvernement a promis d'apporter une contribution de 10,7 millions de dollars à ce programme; c'est une somme importante pour un pays classé parmi les moins développés, où des choix difficiles doivent être faits quand il s'agit d'allouer des fonds pour répondre à des besoins socio-économiques très urgents et antagoniques.

### **Risques et conditions essentielles concernant l'exécution du programme de pays**

66. La décentralisation a bien avancé et un revirement politique est peu probable. Des progrès considérables ont été accomplis dans la définition des responsabilités et la mise en place de mécanismes de coordination, tels qu'ils sont définis dans le SSP. Le gouvernement a accepté sans réserve le réseau de comités de coordination proposé dans le présent document; il facilitera dans une large mesure la programmation et l'exécution des activités de développement. Par ailleurs, des moyens d'action ont été mis en place pour ce programme. Pour ce qui est des risques, on peut craindre notamment des difficultés d'exécution pour les activités vivres-contre-travail dans les zones rurales où elles seront progressivement mises en chantier, et la non disponibilité éventuelle des ressources du PAM destinées au développement, nécessaires pour couvrir les besoins du programme, en particulier les coûts de soutien directs.

## **GESTION DU PROGRAMME**

### **Examen préalable**

67. Les activités du programme ont été proposées par le bureau de pays du PAM et par le gouvernement dans le cadre de la formulation du SSP. Elles ont été passées en revue au siège par le bureau régional et par le Comité d'examen des programmes. Après que le Conseil d'administration du PAM a examiné le SSP et formulé des commentaires en mars 1997, une mission de programme de pays a été envoyée sur place au cours du même mois pour analyser de manière plus approfondie les diverses composantes. Le gouvernement a ensuite présenté des propositions pour contribuer à la préparation/exécution du programme. La mission comprenait des experts de l'OIT, de l'OMS et de la FAO, ainsi que des experts locaux qui ont procédé à l'examen préalable des composantes du programme et ont préparé des rapports techniques détaillés concernant tous les aspects de chaque activité. La mission a fortement appuyé les trois activités fondamentales du programme de pays et a recommandé d'augmenter l'aide alimentaire, étant donné la détérioration de la situation socio-économique et sanitaire en Zambie. Le gouvernement a participé activement à la mission de programme de pays du PAM et a constitué ensuite une équipe spéciale, afin de mettre au point les activités et de prévoir les crédits nécessaires.



## Exécution du programme

### *Personnel du bureau de pays: effectifs suffisants pour assurer l'exécution*

68. Les effectifs du bureau de pays du PAM sont actuellement suffisants et ils seront régulièrement réévalués pour permettre une exécution sans heurts du nouveau programme. Il faut renforcer les capacités du personnel, moyennant une formation dans plusieurs domaines: gestion des programmes, techniques de planification participative et analyse des disparités entre les sexes. On envisage de former du personnel de contrepartie en comptabilité et gestion de programmes. Le système de suivi et évaluation (S&E) du programme doit être renforcé afin d'améliorer les évaluations du ciblage et de l'impact. Une enquête initiale sera effectuée dans les zones cibles en collaboration avec les institutions nationales compétentes telles que le système d'information sanitaire et nutritionnelle (FHANIS). Un spécialiste S&E utilisera les informations fournies par ces enquêtes et par les systèmes de suivi précédents pour mettre en place un système intégré de S&E pour toutes les composantes du programme.

### Organes responsables de la coordination et de l'exécution

69. Le Ministère des finances est responsable des grandes options nationales et des directives concernant les orientations futures de l'aide extérieure, y compris l'aide alimentaire. Un comité consultatif pour le programme de pays, présidé par le Ministre des finances (ou par une personne désignée) se réunira deux fois par an; il examinera les questions de politique générale et suivra l'exécution. On propose d'inclure parmi les membres de ce comité les services bénéficiant du programme, le Coordonnateur résident des Nations Unies et le Directeur du PAM en Zambie.
70. Au niveau opérationnel, une assemblée des coordonnateurs de projet du PAM, placée sous la direction conjointe du Directeur du PAM en Zambie et du Ministre adjoint des finances (ou du Secrétaire permanent du Ministère des finances), se tiendra tous les trimestres pour examiner les questions opérationnelles. Les réunions seront ouvertes à tous les coordonnateurs de projet et à leurs assistants, ainsi qu'aux comptables des projets opérationnels du PAM. Un résumé des débats de l'assemblée sera présenté au comité consultatif pour le programme de pays lors de ses réunions semestrielles.

### Rôle des participants dans la planification et la gestion du programme

71. La planification et la gestion des activités du programme seront fondées sur la participation des bénéficiaires, notamment des femmes. Les interventions favorisant la sécurité alimentaire, comme les activités VCT en zones rurale et urbaine, nécessitent des prises de décisions et des initiatives à l'échelon de la communauté, en particulier pour l'évaluation des besoins, la gestion des projets et l'entretien des avoirs créés. Le développement humain et les interventions dans le domaine de la santé, comme l'alimentation complémentaire, exigent la participation directe des communautés locales, des ONG et des autorités de district, qui aideront à cibler ceux qui sont dans le besoin et prélèveront sur leurs propres budgets des fonds pour le programme. Les autorités de projet devraient faire en sorte que les communautés définissent leurs besoins et que ceux-ci soient pris en compte dans les plans de travail annuels.

### Considérations sur la problématique hommes-femmes

72. Les analyses effectuées au cours des différents stades d'élaboration du programme de pays ont révélé des disparités entre les sexes dont il sera tenu compte, conformément au



mandat du PAM. Les bénéficiaires de l'activité fondamentale un (VCT en zone urbaine) comptent 90 pour cent de femmes et ceux de l'activité deux (VCT en zone rurale) en comptent 60 pour cent. L'activité trois (alimentation complémentaire) est essentiellement ciblée sur les enfants souffrant ou risquant de souffrir de malnutrition, et sur les femmes enceintes fréquentant les dispensaires dans 27 districts ciblés. Elle s'adresse également, par le biais d'activités orientées vers l'autosuffisance, aux ménages touchés par le SIDA et dirigés par une femme. L'activité complémentaire 1, qui repose sur un dispositif d'aide alimentaire fondé sur la demande, intègre un projet pilote d'éducation destiné aux filles dans la province de Luapula. Le programme de pays met à profit les réalisations des précédents programmes du PAM en matière de ciblage des femmes. Quarante-vingt dix pour cent des bénéficiaires du projet actuel de VCT en zone urbaine sont des femmes; on a fait l'éloge de cette caractéristique en 1996 dans le cadre d'une évaluation thématique et d'un examen de la gestion. Le bureau de pays a préparé un plan d'action pour promouvoir et suivre le rôle des femmes dans les activités du PAM de 1996 à 2000.

### **Apports complémentaires**

73. Le gouvernement devrait engager des fonds de contrepartie, d'un montant de 10,7 millions de dollars, pour compléter l'engagement principal du PAM, d'un montant de 31,8 millions de dollars pour les activités fondamentales et de 3,3 millions de dollars pour les activités complémentaires. Les fonds de contrepartie du gouvernement couvriront les dépenses de personnel, le coût de l'entretien, les dépenses supplémentaires pour la construction de nouvelles routes de desserte et de barrages, et les frais de gestion des produits alimentaires. Afin de faciliter l'exécution du programme, des arrangements prévoyant des cofinancements avec des donateurs bilatéraux sont en cours d'étude à Lusaka.

### **Dispositions de logistique des produits alimentaires**

74. Les denrées du PAM seront essentiellement achetées sur place (HEPS et farine de maïs). Les légumes secs pourraient être achetés sur place s'ils sont disponibles ou bien importés. L'huile végétale et le sel sont habituellement importés. Les produits importés par le PAM seront livrés à ses frais au port de Durban ou de Dar-es-Salaam et acheminés par train ou par camion jusqu'aux points de livraison. Le gouvernement, par l'intermédiaire des autorités du projet concernées, assumera la responsabilité de leur réception, du TIEM et, enfin, de l'allocation des denrées en vue de leur distribution aux bénéficiaires. La Zambie étant classée parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier et parmi les pays les moins développés, le gouvernement prendra à sa charge 50 pour cent des frais de TIEM.

### **Préparation des plans annuels de travail et de l'affectation des ressources**

75. Pour chaque activité fondamentale, le bureau du PAM, en consultation avec les organismes concernés, préparera des plans de travail annuels, basés sur les chiffres indicatifs des ressources disponibles. On pourrait compenser les déficits par des avances temporaires, en prenant dûment en considération les diverses sources d'approvisionnement: la communauté, le district, le service public intéressé, les donateurs bilatéraux et multilatéraux, et le PAM.



## SUIVI DU PROGRAMME ET VERIFICATION DES COMPTES

76. **Dispositions institutionnelles.** Les rapports sur les projets du PAM en Zambie sont établis en suivant un modèle standard. L'établissement des rapports incombe habituellement aux autorités des projets; le personnel du PAM examine les rapports et organise des missions sur le terrain, tandis que le comité consultatif pour le programme de pays est responsable du suivi des progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs du programme. Pour chaque projet, le plan d'opérations spécifiera les dispositions institutionnelles à prendre pour le suivi, l'établissement des rapports et la vérification des comptes concernant toutes les ressources allouées au projet. On demandera au Bureau de vérification interne des comptes de concevoir un système approprié et d'effectuer deux vérifications des comptes du programme pendant les cinq ans d'exécution. Le Ministère des finances apportera une assistance technique au PAM pour préparer un audit complet du programme.
77. **Principaux indicateurs, et types des rapports et fréquence.** Le système de suivi permet de mesurer les intrants du projet, notamment la fourniture et l'utilisation des produits alimentaires du PAM, ainsi que les résultats matériels obtenus en fonction des objectifs. Les deux rapports de base établis par la direction du projet sont les rapports trimestriels sur l'utilisation des vivres et les rapports semestriels sur l'exécution du projet. Les rapports de projet trimestriels suffisent pour indiquer l'utilisation des produits alimentaires, mais les rapports sur l'exécution du projet concernant les activités fondamentales doivent être étoffés pour tenir compte des nouveaux objectifs contenus dans le programme de pays. Parmi les indicateurs clés figurent la participation aux activités du projet ventilée par sexe, l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages, la valeur de transfert de revenu de l'aide alimentaire, les kilomètres de routes rurales construites ou remises en état, et le nombre d'égouts construits dans les villes. Afin de mesurer convenablement l'impact des activités, une enquête initiale sera effectuée au début du programme dans certaines zones où il sera opérationnel. Des enquêtes supplémentaires conduites tous les deux ans aideront ensuite à mesurer et à suivre l'impact des activités.

### Ajustement du programme et activités complémentaires

78. Le programme de pays appliquera une méthode dynamique et souple comportant des dispositifs intégrés d'examen, de suivi et de révision. Il sera soumis à l'évolution des politiques gouvernementales et de la stratégie des Nations Unies, ainsi qu'aux variations du niveau des ressources du PAM potentiellement disponibles. Des plans de travail adaptables ont été prévus pour chaque activité fondamentale afin de mieux garantir son succès, ou de modifier ou d'abandonner les composantes qui n'ont pas donné les résultats escomptés. Les systèmes de suivi intégrés à chaque activité sont des outils essentiels pour gérer le programme et y apporter des modifications. En outre, on cherchera à établir des liens avec d'autres programmes, comme le plan d'assistance sociale de l'Etat, qui apporte aussi une aide aux groupes vulnérables.
79. D'autres activités complémentaires seront entreprises, en accord avec le gouvernement, si le montant des ressources annuelles dépasse les besoins des activités en cours. Dans cette optique, le Directeur du PAM en Zambie évaluera chaque année le niveau des ressources et, si celui-ci permet la mise en oeuvre d'activités complémentaires, il fera parvenir les recommandations appropriées au Ministère des finances. Des activités spéciales de secours d'urgence ou en faveur de réfugiés pourront être entreprises à la demande du gouvernement



et du HCR, selon leur ampleur. Il faudra prévoir des fonds supplémentaires pour l'aide alimentaire aux réfugiés venant des pays voisins.

## Evaluation

80. Chaque activité comprendra un dispositif d'évaluation intégrée. On procédera notamment à une évaluation à mi-parcours pour chaque projet opérationnel, afin d'examiner des questions comme la conception, la gestion, le financement et le suivi du projet, et de mettre en lumière certains aspects comme la coordination, le ciblage des groupes vulnérables et de la pauvreté, les questions de disparité entre les sexes, la participation des bénéficiaires et la durabilité. Les examens à mi-parcours serviront donc à indiquer si des mesures correctives sont nécessaires pour redéfinir les objectifs et les résultats des projets.
81. Des évaluations finales seront également effectuées pour les projets terminés, afin d'en mesurer l'impact sur leurs zones et secteurs respectifs. Des évaluations spécifiques de l'impact seront conduites pour les trois activités fondamentales du programme ainsi que pour les activités complémentaires, tel que le projet d'éducation pour les filles, afin de dégager des enseignements et de définir les possibilités d'élargissement. Ce programme de pays étant le premier programme du PAM concernant des opérations en Zambie, il faudra procéder à une évaluation détaillée avant la fin de la période d'exécution, en 2002, pour évaluer l'impact sur les groupes vulnérables, notamment les femmes, les enfants et les pauvres, et faire le point sur les principaux enseignements à tirer du programme.



## BUDGET OPÉRATIONNEL DU PAM 1998-2002

Activité	Produit	Volume (tonnes)	Valeur	Transport maritime	Transport terrestre	TIEM	(dollars)		Coût total
							Coûts de soutien directs	Coûts de soutien indirects	
VCT en zone urbaine	Farine de maïs	14 174	3 40	-	-	992 2	-	610 801	5 005 0
VCT en zone urbaine	Légumes secs	2 834	1 27	-	-	196 4	-	204 914	1 679 1
VCT en zone urbaine	Huile végétale	425	382 50	25 92	44 20	29 7	-	67 050	549 425
VCT en zone urbaine	Sel	142	29 82	8 66	14 76	9 9	1 7	258 417	2 117 5
VCT en zone rurale	Maïs	3 300	792 00	-	-	231 0	-	142 197	1 165 1
VCT en zone rurale	Légumes secs	825	371 25	-	-	57 7	-	50 631	488 631
VCT en zone rurale	Huile végétale	124	111 60	7 56	12 86	8 6	-	19 563	160 303
VCT en zone rurale	Sel	41	8 61	2 50	4 26	2 8	934 3	132 414	1 085 0
Alimentation compl.	Sucre	65	26 65	3 96	6 76	4 5	-	5 828	47 753
Alimentation compl.	HEPS	18 664	6 53	-	-	1 3	-	1 089	8 927 5
Alimentation compl.	Lait écrémé en poudre	259	518 00	15 79	26 96	18 1	712 0	179 434	1 470 3
Alimentation compl.	Farine de maïs	7 924	1 90	-	-	554 6	-	341 428	2 797 7
Alimentation compl.	Légumes secs	528	237 60	-	-	36 9	-	38 164	312 724
Alimentation compl.	Huile végétale	785	706 50	47 86	81 64	54 9	-	123 846	1 014 5
Alimentation compl.	HEPS	1 914	669 69	-	-	133 9	277 6	150 292	1 231 5
Enrichissement HEPS			578 60						578 600
Enrichissement farine de maïs			38 10						38 105
Fonds alimentaire		5 200	1 69	11 23	19 14	364 0	371 9	342 346	2 805 2
ACV							200 0		200 000
Atténuation des effets des catastrophes							200 0		200 000
<b>TOTAL</b>		<b>57 20</b>		<b>123 5</b>	<b>210 6</b>	<b>4 0</b>	<b>4 4</b>	<b>3 764</b>	<b>31 874</b>

**BUDGET OPÉRATIONNEL DU PAM 1998-2002**

Activité	Volume (tonnes)	Valeur	Transport maritime	Transport terrestre	TIEM	Produits et coûts c.a.f.	Coûts de soutien directs	%	Coûts de soutien indirects	Coût total
VCT en zone urbaine	17 577	5 0	34 58	58 96	1 23	6 414	1 795	28	1 1	9 35
VCT en zone rurale	4 290	1 2	10 06	17 16	300 30	1 610	934 371	58	353 80	2 89
Alimentation compl.	30 136	10 5	67 64	115 30	2 10	12 884	989 639	8	1 90	15 80
Enrichissement du HEPS		578 6	-		-		-		-	578 60
Enrichissement de la farine de maïs		38 1							-	38 10
Fonds alimentaire ACV	5 200	1 6	11 23	19 14	364 02	2 090	371 993		342 3	2 80
Atténuation des effets des catastrophes			-		-		200 000		-	200 00
<b>TOTAL</b>	<b>57 200</b>	<b>19 270</b>	<b>123 53</b>	<b>210 60</b>	<b>4 00</b>	<b>23 000</b>	<b>4 491</b>		<b>3 70</b>	<b>31 87</b>

## **ANNEXE I**

**ANNEXE II**