

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 12 - 15 mai 1998

PROGRAMMES DE PAYS

Point 5 de l'ordre du jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/98/5/4

15 avril 1998

ORIGINAL: ANGLAIS

PROGRAMME DE PAYS - ÉTHIOPIE (1998-2003)

RÉSUMÉ

L'Éthiopie est classée parmi les pays les moins avancés et d'après le rapport du PNUD sur le développement humain pour 1997, se situe au 170^{ème} rang sur 175 pays. En 1994, sa population était de 55,5 millions d'habitants; le revenu annuel par habitant en 1996 était estimé à 117 dollars. L'indice global de sécurité alimentaire des ménages (FAO) y est de 64,8 sur 100 et même lorsque la campagne agricole est exceptionnellement bonne, 3,3 millions d'Éthiopiens au moins ont besoin de secours alimentaires. Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est de 200 pour 1 000. Environ 12,6 millions d'Éthiopiens vivent dans une pauvreté chronique et quelque 3,8 millions de ménages n'ont pas accès au minimum de 1 680 kilocalories nécessaires au quotidien. Plus de quatre millions de citoyens vivent totalement démunis en dessous du seuil de pauvreté. La stratégie du programme de pays est de réduire l'insécurité alimentaire à court terme et de créer une infrastructure qui permette de stabiliser et d'accroître la productivité agricole, diminuant ainsi la vulnérabilité des bénéficiaires à l'avenir. L'accent est mis sur la protection des terres, le reboisement, la conservation de l'eau et le développement des ressources humaines.

Il est demandé au Conseil d'administration d'approuver (pour la période allant de juillet 1998 à juin 2003), sous réserve de la disponibilité des ressources, un montant de 90,2 millions de dollars (coûts opérationnels directs) au titre des activités fondamentales du programme de pays proposé pour l'Éthiopie; sur ce montant, environ 5,2 millions de dollars ont déjà été engagés. Le budget des activités complémentaires est évalué à 76,8 millions de dollars. Les groupes cibles des activités fondamentales du programme comptent en moyenne 895 200 bénéficiaires directs par an, qui se répartissent comme suit: 754 000 personnes y compris les membres des familles pour les activités vivres-contre-travail, 130 000 élèves des écoles primaires et 11 200 bénéficiaires des services de santé maternelle et infantile (SMI). Les activités destinées aux populations pauvres vivant dans l'insécurité alimentaire se concentrent sur les zones à déficit vivrier, exposées à la sécheresse et qui répondent souvent aux critères arrêtés pour bénéficier de secours alimentaires. Le programme contribuera de manière importante à atténuer les effets des catastrophes.

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 du Bureau régional: M. Zejjari tel.: 6513-2201

Coordonnateur principal de programmes: A. Abdulla tel.: 6513-2391

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: L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET LA PAUVRETE

1. Le schéma de stratégie de pays (SSP) pour l'Ethiopie a été présenté à l'organe directeur du PAM en 1993. Depuis lors, le gouvernement a élaboré plus avant certaines de ses politiques et en a adopté d'autres. Une stratégie a été arrêtée en 1996 en matière de sécurité alimentaire, laquelle sert désormais de référence pour élaborer le programme d'investissement éthiopien en faveur de la sécurité alimentaire. Une politique d'aide alimentaire axée sur l'utilisation des secours alimentaires pour le développement est en place. Des stratégies sectorielles ont également été adoptées pour l'éducation, la santé, la population et les femmes. Le programme de pays tient compte de ces nouvelles politiques et stratégies.

Progrès récents sur le plan du développement

2. L'Ethiopie est un pays sans littoral classé parmi les pays les moins avancés à déficit vivrier, dont le revenu moyen par habitant était de 117 dollars¹ en 1996. Au cours des 20 dernières années, jusqu'en 1993, les résultats économiques ont dans l'ensemble été peu satisfaisants, le taux de croissance se situant en moyenne à 1,5 pour cent de 1976 à 1992/93. Toutefois, entre 1992/93 et 1995/96, l'Ethiopie a enregistré un taux de croissance économique impressionnant de 7,6 pour cent en moyenne, qui a atteint 10,4 pour cent entre 1995 et 1996. L'agriculture, qui a progressé au rythme annuel record de 13,7 pour cent en 1995/96, est celui qui a le plus contribué à cette croissance.

L'insécurité alimentaire, la pauvreté et la vulnérabilité

3. L'insécurité alimentaire est l'une des manifestations les plus visibles de la pauvreté en Ethiopie. Elle touche les paysans qui pratiquent une agriculture de subsistance sur des parcelles dont la superficie et la qualité des sols sont insuffisantes et qui n'ont ni assez de têtes de bétail ni un capital productif adéquat pour produire ou acheter suffisamment de vivres pour tous les membres de leur famille. Le développement de la croissance économique ou des possibilités d'emploi n'a pas été à la mesure de la rapidité de l'urbanisation, d'où l'apparition en milieu urbain d'une nouvelle catégorie de personnes vivant dans l'insécurité alimentaire.
4. Dans les années 70 et 80, la production locale de céréales n'a pu satisfaire les besoins alimentaires de l'Ethiopie. En moyenne, la croissance démographique a été de 2,7 pour cent par an, alors que la croissance de la production céréalière par habitant a été nulle de 1970 à 1987 et s'est située en moyenne autour de 0,9 pour cent seulement entre 1979 et 1990. Malgré l'évolution positive de la situation depuis 1991 et les niveaux de production élevés atteints, en particulier pour la campagne 1996/97, durant laquelle le pays a pratiquement subvenu à ses besoins, la production céréalière éthiopienne est en général structurellement déficitaire. Ce déficit devra en partie être comblé par l'aide alimentaire (voir l'annexe I).
5. Il convient également de souligner que, même durant les années exceptionnelles, comme pendant les campagnes agricoles 1995/96 et 1996/97, une aide alimentaire ciblée est requise pour des millions d'Ethiopiens dont la production de subsistance et le revenu

¹ Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En mars 1998, un dollar des Etats-Unis équivalait à 6,94 birr.



restent encore insuffisants pour faire face à leurs besoins alimentaires essentiels. De plus, la production agricole est avant tout tributaire de facteurs climatiques, et ce en dépit de la progression notable de l'utilisation d'intrants agricoles, comme le montrent les résultats assez médiocres de la principale campagne agricole de 1997/98.

6. Les pauvres vivant dans l'insécurité alimentaire représentent une proportion non négligeable de la population éthiopienne. En 1992, la Banque mondiale estimait que la pauvreté chronique était le lot d'environ 12,6 millions d'Éthiopiens. Plus de quatre millions de citoyens vivaient en dessous de seuil de pauvreté dans le dénuement le plus total. Les ménages dirigés par une femme sont, parmi les pauvres en milieu urbain, un groupe particulièrement défavorisé, puisque leur revenu mensuel se situe entre quatre et 10 dollars, ce qui représente un revenu journalier ne couvrant même pas le coût d'un seul des repas bon marché de la journée. D'après une étude récente sur le ciblage de l'aide alimentaire (décembre 1997), 3,8 millions de familles n'ont pas accès aux 1 680 kilocalories journalières par personne nécessaires pour vivre et, chaque année, environ deux millions de personnes vivent dans une situation de pénurie alimentaire chronique qui nécessite des interventions de secours répétées, et plus de cinq millions de personnes ou plus doivent faire face à des déficits vivriers occasionnels.
7. L'Éthiopie a le taux de malnutrition le plus élevé d'Afrique, situant le pays au troisième rang mondial, après le Bangladesh et l'Inde. En 1992, 64 pour cent des enfants éthiopiens enregistraient des retards de croissance. La malnutrition et l'anémie nutritionnelle touchent 27 pour cent des femmes enceintes et allaitantes. Le taux de mortalité des nourrissons se situe à 117 pour 1 000 naissances vivantes, celui des enfants de moins de cinq ans à 200 pour 1 000 et le taux de mortalité maternelle est estimé à 1 400 pour 100 000 naissances vivantes.

STRATEGIES DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE SECURITE ALIMENTAIRE, DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET D'ATTENUATION DES EFFETS DES CATASTROPHES

8. L'éradication de la pauvreté est l'une des priorités du Gouvernement éthiopien. En maintenant un rythme de croissance économique d'environ sept à huit pour cent en moyenne, le gouvernement entend doubler en 15 ans le revenu par habitant qui est actuellement de 117 dollars, ce qui contribuera à diminuer la pauvreté. Il s'est également engagé à fournir à court terme des services sociaux minimaux pour atténuer la pauvreté. A cette fin, il a préparé des programmes sectoriels d'investissement (PSI) qui vont être mis en œuvre dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'infrastructure routière et de la sécurité alimentaire. Ces programmes sont appuyés par la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, les institutions des Nations Unies et les donateurs bilatéraux.
9. Le PSI relatif à l'éducation a pour priorité d'accroître le taux d'inscription dans les écoles primaires en développant les installations scolaires et en améliorant la qualité de l'enseignement. Dans le secteur de la santé, le PSI met l'accent sur les actions les plus susceptibles d'améliorer le sort des pauvres, par exemple la lutte contre les maladies transmissibles les plus répandues, les troubles nutritionnels, l'hygiène du milieu, le comportement procréateur, ainsi que l'hygiène personnelle.
10. La stratégie adoptée en matière de sécurité alimentaire est reprise dans le PSI en ce domaine et repose sur les quatre éléments suivants: a) stimuler le développement économique et l'emploi; b) largement diffuser les ensembles de techniques agricoles



existants dans les régions où l'on est assuré que les pluies seront assez régulières; c) réhabiliter l'écosystème naturel et créer de petits périmètres irrigués dans les zones arides et semi-arides; d) fournir une aide alimentaire ciblée aux personnes qui, sans cela, mourraient de faim; et f) développer les systèmes d'alerte rapide et de suivi pour mieux se préparer à l'éventualité des catastrophes.

11. Cette stratégie, qui va de pair avec une politique en matière de population qui entend faire tomber le taux de fécondité de 7,7 à 4,0 enfants par femme d'ici à 2015, tient compte du fait que, tant que des transformations radicales de la production vivrière n'auront pas été mises en œuvre et consolidées, la survie d'une forte proportion de la population pauvre continuera d'être tributaire de l'aide alimentaire.

Politique du gouvernement en matière d'aide alimentaire

12. Le principe fondamental de la politique du gouvernement en matière d'aide alimentaire est le suivant: "aucune personne saine de corps ne devrait recevoir d'aide alimentaire si elle ne travaille pas pour un projet communautaire en échange." Les personnes saines de corps ne pourront donc recevoir une aide alimentaire qu'en échange de leur travail pour un programme de création d'emplois, lesquels représentent un dispositif de sécurité souple sous forme de possibilités d'emplois. L'aide alimentaire continuera d'être distribuée gratuitement à ceux qui ne peuvent pas travailler.
13. Le gouvernement estime que l'aide alimentaire est cruciale pour sa stratégie de sécurité alimentaire et s'est engagé à utiliser les secours alimentaires pour appuyer le développement et le relèvement des zones où règne l'insécurité alimentaire. Il encourage les achats locaux pour stimuler la production et le commerce locaux et contribuer au transfert des ressources entre régions excédentaires et régions déficitaires.

RELATION AVEC LA NOTE DE STRATEGIE NATIONALE

14. Le gouvernement n'a pas encore pris la décision d'appliquer intégralement les recommandations de l'Assemblée générale des Nations Unies en ce qui concerne la préparation d'une Note de stratégie nationale (NSN). En 1995 toutefois, les institutions des Nations Unies et la Banque mondiale ont pris l'initiative de produire un registre de toutes les activités des Nations Unies en Ethiopie. Ce document précise les domaines dans lesquels une collaboration interinstitutionnelle est possible et pourra servir de point de départ pour préparer la NSN, lorsque le gouvernement décidera de démarrer ce processus. Les institutions des Nations Unies coopèrent également pour planifier la réalisation du bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) devrait être opérationnel durant l'exécution du présent programme de pays.

PROGRAMMES DES NATIONS UNIES, DES DONATEURS ET DES ONG

15. La plupart des programmes appuyés par des donateurs en Ethiopie portent, directement ou indirectement, sur le problème de la pauvreté. En vue d'offrir un environnement propice à l'investissement, la Banque mondiale, l'Union européenne (UE) et USAID ainsi que le Département du développement international du Royaume-Uni appuient essentiellement les réformes macro-économiques et les divers PSI. L'UE a considérablement élargi son assistance relative à la sécurité alimentaire et au développement des marchés et de



l'infrastructure routière. Le PNUD, l'OMS, l'UNICEF et l'UNESCO soutiennent activement le développement des moyens dont disposent les institutions locales et régionales pour coordonner, concevoir et mettre en œuvre des programmes de développement. Des ONG, dont CARE, GOAL, Gemini Trust et Cheshire Foundation, exécutent en collaboration avec le PAM des programmes spécifiquement destinés aux pauvres des villes. D'autres, telles Relief Society, REST (Tigré), Save the Children Fund (SCF Royaume-Uni et États-Unis), Oxfam et SOS-Sahel appuient des programmes de développement rural axés sur la régénération de l'environnement.

EVALUATION DES ACTIVITES EN COURS ET PASSEES DU PAM DANS LE PAYS

16. De 1965 à 1996, le montant de l'assistance fournie par le PAM à l'Ethiopie tournait en moyenne autour de 34 millions de dollars par an, dont neuf millions de dollars pour l'alimentation des réfugiés, 14 millions de dollars pour les opérations d'urgence et e solde, soit 11 millions de dollars pour les activités de développement. Jusqu'en 1993, l'aide au développement fournie par le PAM mettait l'accent sur la régénération des terres agricoles et la constitution de la réserve alimentaire d'urgence éthiopienne. Elle visait également à promouvoir le développement du secteur laitier.
17. Malgré l'importance primordiale accordée à l'aide d'urgence qui nécessitait notamment la mobilisation et la gestion d'une aide à court terme pour faire face à la sécheresse et à la famine, l'évaluation préalable des besoins d'aide alimentaire, la coordination des annonces de contribution et l'expédition et le transport des produits, le PAM a pu maintenir un programme vivres-contre-travail (VCT) d'envergure axé sur les activités de relèvement après la sécheresse et sur la régénération de l'environnement dans les zones du pays où les catastrophes sont fréquentes. Cela a été possible pour les raisons suivantes: la population accepte très bien, et dans la plupart des cas préfère, une rémunération sous forme de vivres pour l'inciter à participer aux activités VCT; les travaux de conservation des sols et de l'eau sont prioritaires pour le gouvernement, qui dégage des fonds à cet effet; et les donateurs se sont enthousiasmés pour une forme d'aide associant activités de développement et zones exposées aux catastrophes. Le programme VCT a essentiellement visé des régions où les parcelles étaient trop exiguës et la qualité des sols trop médiocre pour permettre à la majorité des familles de se nourrir, offrant des possibilités d'emploi temporaire appropriées qui n'étaient pas en conflit avec les impératifs et obligations des paysans; les activités VCT représentent donc un dispositif de sécurité permanent qui a contribué à atténuer les effets des pénuries alimentaires. En outre, les pauvres ont directement bénéficié de l'infrastructure ainsi mise en place, ce qui leur a permis d'améliorer leurs chances de parvenir à la sécurité alimentaire à plus long terme.
18. Au cours des phases antérieures de l'assistance du PAM, les activités de protection des terres faisaient l'objet d'une planification centrale et étaient imposées aux communautés. Une conception médiocre sur le plan technique associée à un manque de supervision ont fait que les paysans voient d'un mauvais œil toute mesure de conservation qui leur est imposée. Au cours de la phase actuelle, des méthodes de planification participative au niveau local sont appliquées, ce qui permet aux populations de définir leurs priorités, de sélectionner les activités et de mettre en œuvre les mesures de conservation convenues. Ces méthodes participatives sont largement adoptées par le Ministère de l'agriculture, même dans les domaines qui ne bénéficient pas de l'assistance du PAM, ainsi que par la Commission de prévention et de planification préalable des catastrophes pour la



planification des programmes de création d'emplois. Ces méthodes sont des plus utiles pour assurer la pérennité des infrastructures mises en place par le biais d'activités VCT et pour que les populations s'en sentent responsables. L'action aura d'autant plus d'effets durables que les paysans verront leur production et leur revenu véritablement progresser à la suite de l'adoption des mesures de conservation des sols et de l'eau.

19. En se fondant sur les enseignements tirés des activités VCT et sur les études sur la sécurité alimentaire commanditées dans les années 90, le PAM a largement contribué à l'élaboration de la politique alimentaire nationale de l'Éthiopie, qui ne met plus l'accent sur les secours alimentaires gratuits mais sur l'aide alimentaire acheminée par le biais des programmes de création d'emplois. La constitution de la réserve alimentaire d'urgence est une autre réalisation importante, en partie attribuable au rôle de catalyseur qu'a joué le PAM.
20. Depuis plus récemment, le PAM s'occupe de développement des marchés locaux. En 1997, il a acheté localement plus de 22 millions de dollars de produits, stimulant ainsi fortement la production locale. Sous réserve de la disponibilité des ressources et selon l'état des marchés, le PAM envisage d'acheter localement au moins 25 pour cent des céréales et la totalité des aliments composés nécessaires pour le programme de pays. Les économies ainsi réalisées représenteront des ressources additionnelles pour le programme de pays.

LE PROGRAMME DE PAYS

Buts et objectifs

21. Au cours des cinq dernières années, le nombre de personnes ayant besoin d'une aide alimentaire d'urgence a été estimé en moyenne à 3,3 millions par an par la Commission de prévention et de planification préalable des catastrophes. Les activités fondamentales du programme de pays sont conçues de manière à venir en aide à 754 000 personnes par an pour ce qui est des activités VCT, à 130 000 enfants en moyenne pour ce qui est de l'alimentation scolaire, et à 11 200 femmes et enfants fréquentant les services de SMI. Le programme entend mettre en place un dispositif de sécurité alimentaire permanent dans les régions où sévit l'insécurité alimentaire. Toutefois, la Commission de prévention et de planification préalable des catastrophes devrait mettre en œuvre des programmes de création d'emplois pour faire face aux besoins en engageant des ressources autres que celles du programme de pays, et dans d'autres domaines.
22. Conformément au mandat du PAM et aux priorités du gouvernement, les buts généraux du programme de pays sont les suivants: a) améliorer durablement la sécurité alimentaire d'environ 895 200 bénéficiaires par an en créant ou en remettant en état des infrastructures, et en appuyant le développement des ressources humaines; et b) améliorer la planification préalable et la rapidité d'intervention en cas de catastrophe en ciblant l'aide alimentaire sur les régions à déficit vivrier chronique et en renforçant la capacité de planification des activités des programmes de création d'emplois.
23. Les objectifs principaux en sont les suivants: a) accroître les investissements dans la protection des sols et de l'eau, la collecte de l'eau et le reboisement en tant que moyens d'améliorer la sécurité alimentaire; b) promouvoir le développement humain des pauvres, des femmes et des enfants, en améliorant la nutrition et l'accès à l'éducation, aux services de santé et de planification de la famille; c) créer des emplois temporaires et mettre en



place des infrastructures qui atténuent la vulnérabilité des bénéficiaires; d) accroître la participation des femmes à tous les niveaux dans les opérations appuyées par le PAM; et e) améliorer les disponibilités alimentaires, et l'accès aux vivres, dans les périodes critiques de pénuries alimentaires.

Groupes et régions visés

24. Les activités proposées se concentrent dans les régions où la vulnérabilité est la plus grande et devraient viser les ménages les plus pauvres des zones où la sécurité alimentaire est le plus menacée. Le ciblage sera affiné au fur et à mesure que des données et renseignements plus précis seront fournis par les activités d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV). On verra sur la carte figurant en annexe au présent document les zones retenues pour les activités fondamentales du PAM ou pour des initiatives pilotes. L'aide concernant la nutrition, la santé et l'éducation s'adressera aux femmes enceintes et allaitantes et aux enfants sous-alimentés des familles et des communautés pauvres ainsi qu'aux élèves des écoles.
25. Le Programme de pays sera mis en œuvre dans huit des 11 régions (Tigré, Amhara, Oromiya, Région des peuples de la Nation du Sud, Afar, Somali, Addis-Abeba et Dire Dawa). On trouvera à l'annexe II un tableau indicatif de la répartition des ressources de base par région, qui a été obtenu en appliquant les critères utilisés par le gouvernement pour les interventions concernant la sécurité alimentaire.
26. Le PAM et le gouvernement central réviseront périodiquement les montants affectés aux régions et conviendront de plans d'exécution et de budgets annuels. Les ressources seront réaffectées en fonction de l'adéquation des plans de travail annuels aux objectifs de chaque activité, évaluée d'après les critères définis, et compte tenu des résultats obtenus dans chaque région et pour chaque activité.

COLLABORATION AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES ET LES AUTRES DONATEURS

27. Les PSI mis en œuvre par le gouvernement servent de cadre de coordination et de regroupement de l'assistance par secteur. Les activités du programme de pays appuient les buts et objectifs des PSI relatifs à la sécurité alimentaire, à l'éducation et à la santé. Ainsi, l'aide fournie par le PAM sera intégrée à celle des autres interventions des donateurs multilatéraux et bilatéraux participants. En ce qui concerne les autres organisations d'aide: a) le PNUD fournira une assistance technique en vue de la conception, de la construction et de la protection des ouvrages de conservation de l'eau appuyés par le PAM. De plus, la formation d'agents de développement dispensée par le PNUD dans le cadre de ses programmes sera utile au PAM pour ses activités VCT. L'UNICEF continuera d'appuyer les activités d'alimentation scolaire en améliorant les réseaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement dans les régions où son programme WIBS (Services essentiels intégrés de Woreda) est opérationnel. La collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) portera sur l'éducation sexuelle, la planification de la famille et les activités rémunératrices à l'intention des femmes. La FAO, l'UNESCO et l'OMS fourniront les services d'experts techniques pour effectuer les divers bilans, évaluations, examens de gestion et études sur l'impact; b) le Groupe de l'aide au développement en Ethiopie, constitué des donateurs, son sous-comité de la sécurité alimentaire et de l'agriculture et les comités directeurs des PSI constituent le cadre idéal pour coordonner



l'aide au développement en Ethiopie. Ce dispositif sera utilisé pour mieux intégrer les activités du programme de pays dans les divers PSI de manière à s'assurer que les apports soient complémentaires et mutuellement bénéfiques. Le PAM maintiendra ses partenariats avec des ONG pour mettre en œuvre des activités VCT et des programmes de SMI en milieu urbain.

28. Le dispositif de coordination comprend également le sous-groupe des donateurs chargé de l'aide alimentaire et des transports maritimes, le comité chargé de la passation des marchés locaux, les groupes de travail des Nations Unies et les comités techniques parrainés par le gouvernement sur l'éducation, la sécurité alimentaire ainsi que la prévention et la planification préalable des catastrophes.

CAPACITE D'EXECUTION

29. L'exécution des activités bénéficiant de l'appui du PAM est confiée aux administrations régionales compétentes. Les ministères fédéraux se chargent de la coordination et de la liaison avec le bureau de pays du PAM. Compte tenu de la participation de longue date du PAM aux activités VCT et de l'expérience acquise au cours des phases pilotes des nouvelles activités, le dispositif et les moyens institutionnels sont suffisants pour exécuter les composantes du programme. En particulier, le gouvernement a toujours respecté les obligations contractées en ce qui concerne le personnel et les fonds de contrepartie. Toutefois, le nombre de personnes qualifiées pouvant être déployées à l'appui des activités reste limité et une assistance importante sera nécessaire en matière de formation. Les budgets de l'Etat restent serrés et le personnel de terrain n'a pas toujours reçu les ressources requises pour pouvoir fonctionner le plus efficacement possible. Dans le cadre du programme de pays, on corrigera ces points faibles en fournissant des articles non alimentaires.

PREPARATION DU PROGRAMME DE PAYS

30. Le programme de pays a essentiellement été préparé en collaboration avec le Département de la coopération multilatérale du Ministère du développement économique et de la coopération (MEDAC) et les divers ministères fédéraux compétents. Des consultations ont été menées sous les auspices du MEDAC, avec les ministères de l'éducation et de l'agriculture, l'administration de la Région 14 et les autorités régionales. Les membres du Groupe de l'aide au développement en Ethiopie, qui représentent les donateurs multilatéraux et bilatéraux, ont officiellement examiné le programme de pays. Les ONG partenaires ont formulé des remarques dont tient compte la version finale du document du programme de pays.

JUSTIFICATION DU MONTANT DE RESSOURCES PROPOSE POUR LE PROGRAMME DE PAYS

31. Le portefeuille actuel de projets de développement répartit les ressources comme suit: 21 pour cent pour les activités dans le domaine social (éducation, nutrition et SMI) et 79 pour cent pour la protection des terres, l'infrastructure et le développement des ressources hydriques. Ces deux secteurs représentent en moyenne 24 pour cent des engagements du



PAM en Ethiopie entre juin 1992 et décembre 1997. Bien qu'elles n'entrent pas dans le cadre du programme de pays, les opérations d'alimentation de réfugiés et les interventions d'urgence en réponse aux pénuries alimentaires continueront de représenter la part la plus importante des ressources engagées par le PAM dans ce pays, dont le montant précis dépendra de l'évaluation préalable des besoins annuels.

32. L'Ethiopie est un pays sans littoral classé parmi les pays les moins avancés à déficit vivrier et à faible revenu. Compte tenu de la manière dont les ressources ont été utilisées par le passé, de la capacité d'exécution, des priorités du gouvernement et de l'état des ressources du PAM, le montant proposé de l'aide alimentaire de base du PAM à l'appui du développement est fixé à 90,2 millions de dollars sur cinq ans, coûts directs et indirects non compris. Ce montant équivaut à 216 000 tonnes de produits alimentaires, soit 43 200 tonnes par an (ou près de 18 millions de dollars). Environ 70 pour cent des ressources de base seront destinées aux activités de protection des terres et aux ouvrages d'infrastructure et de conservation de l'eau, le solde servant à appuyer le développement des ressources humaines. Si des ressources additionnelles sont mobilisées, le programme de pays pourrait être élargi. On estime que les activités complémentaires nécessiteront 180 000 tonnes de produits alimentaires, soit 76,8 millions de dollars de coûts opérationnels directs (voir l'annexe III).

ACTIVITES FONDAMENTALES DU PROGRAMME

Activité 1: Régénération des terres rurales, reboisement et développement de l'infrastructure

33. **Orientation stratégique.** L'activité 1 a pour objet d'améliorer la sécurité alimentaire et de diminuer la vulnérabilité à long terme en prenant des mesures de régénération et de protection des terres agricoles, et en mettant en place une infrastructure de base pour conserver l'eau et développer la commercialisation. En vue de faire participer les communautés et d'établir des critères de référence permettant de suivre les progrès, on utilisera les méthodes de planification participative au niveau local, qui sont déjà institutionnalisées dans les régions où le PAM est intervenu.
34. **Analyse des problèmes.** En Ethiopie, l'accélération actuelle de l'érosion des sols et de la pression démographique a entraîné un recul majeur de la productivité agricole et a gravement perturbé les écosystèmes. Le couvert forestier est passé de 40 pour cent de la superficie du pays en 1900 à moins de trois pour cent aujourd'hui; chaque année, jusqu'à deux milliards de tonnes de couches de sol arable sont emportées par les eaux. Si l'érosion se poursuit à ce rythme, d'ici à 2010 près de 7,6 millions d'hectares ne pourront plus être cultivés. Dans la plupart des zones rurales, il est difficile d'assurer l'approvisionnement en intrants agricoles et de commercialiser les produits faute de disposer d'un réseau routier approprié. Compte tenu de l'insuffisance des réseaux d'adduction d'eau, les villageois (surtout les femmes) passent énormément de temps chaque jour à aller chercher l'eau qui leur est nécessaire. Dans les zones arides et semi-arides où sévit régulièrement la sécheresse, les agriculteurs sont particulièrement vulnérables car les périmètres irrigués sont très peu nombreux. Les possibilités d'emploi extra-agricole sont très rares. Compte tenu de tous ces facteurs, les quantités de céréales et de leurs équivalents disponibles par habitant sont très insuffisantes.



35. **Objectifs et résultats escomptés.** Les objectifs à long terme sont de stabiliser la productivité des terres, d'accroître les revenus des agriculteurs et d'améliorer la sécurité alimentaire dans les régions à déficit vivrier chronique d'Éthiopie. Les objectifs immédiats sont de protéger et de mettre en valeur quelque 192 000 hectares de terres en appliquant des mesures de conservation des sols et de l'eau. Environ 286 000 hectares de bois et forêts communales seront également plantés.
36. **Rôle et modalités de l'aide alimentaire.** L'aide alimentaire devrait permettre de mobiliser les communautés et de fournir un complément alimentaire aux personnes dans le besoin. Il s'agit d'une aide en compensation de la diminution temporaire de la production due au fait que les cultures sont remplacées par des structures physiques et par des jeunes plants, et en compensation des risques liés à l'adoption de techniques nouvelles. Les bénéficiaires reçoivent une ration familiale de trois kilogrammes de blé et de 120 grammes d'huile végétale par personne par jour de travail effectué.
37. **Stratégie d'exécution.** Le Ministère fédéral de l'agriculture définit les grandes orientations mais c'est le personnel des bureaux régionaux de l'agriculture qui est chargé de l'exécution. Un comité national de projet prend les décisions de principe, examine l'état d'avancement des activités et affecte les ressources aux régions en se fondant sur les paramètres établis dans le plan d'opérations de l'activité considérée, sur les indicateurs et les ratios de performance arrêtés par le comité d'examen du programme, qui est présidé par le MEDAC. Le PAM est membre de ce comité. Une unité nationale de services d'appui aux projets, qui fait également rapport au PAM, est chargée de la gestion globale et de l'appui aux divers bureaux régionaux chargés de l'exécution, par le biais des unités régionales d'appui aux projets créées dans chacune des régions participantes. Sur le terrain, des auxiliaires de développement aident à réaliser les travaux de conservation des sols et de l'eau, avec l'appui technique des techniciens compétents du Woreda.
38. **Bénéficiaires et avantages escomptés.** Les participants sont membres de petites communautés agricoles, la priorité étant accordée aux plus démunis qui manquent le plus de terre et d'autres facteurs de production. Les avantages seront notamment: un meilleur accès aux aliments de première nécessité et aux emplois à court terme, et une productivité agricole accrue à moyen terme; un meilleur accès au bois comme combustible et matériau de construction; un volume plus important de plantes fourragères pour l'élevage, provenant des mesures végétales de lutte contre l'érosion; un meilleur approvisionnement en eau et un meilleur accès aux marchés, aux services et aux échanges commerciaux. Les femmes représentent un tiers des bénéficiaires directs et tirent directement parti d'environ 25 pour cent des infrastructures mises en place. A la fin des cinq années, c'est aux femmes que reviendront, directement ou indirectement, au moins 50 pour cent des avantages. Dans le cadre de cette composante, environ 114 000 participants seront employés par an durant des périodes de trois mois au plus. Les bénéficiaires directs, y compris les membres de leurs familles, seront au nombre d'environ 680 000.
39. **Appui, coordination, suivi et évaluation.** Un cadre institutionnel approprié a été mis en place aux niveaux local, régional et national pour coordonner les activités du projet. Un suivi régulier en sera assuré par le personnel du bureau de pays et des bureaux de terrain du PAM ainsi que par les techniciens du Ministère de l'agriculture.
40. Les activités VCT proposées ont été préparées en tenant compte de l'évaluation des phases antérieures et des diagnostics de faisabilité auxquels ont pris part le PAM, le Ministère de l'agriculture, les bureaux régionaux et la FAO. On continuera à mettre l'accent sur la coordination et la mise en commun des enseignements avec les autres institutions donatrices et les ONG participant aux activités VCT.



41. Le PAM participe à des activités VCT depuis environ 20 ans. Le bureau de pays va entreprendre une étude de l'impact des infrastructures qui en ont résulté sur la sécurité alimentaire à long terme des populations visées.
42. **Estimation des coûts.** Pour cette composante, 140 989 tonnes de blé et 5 639 tonnes d'huile végétale sont nécessaires au titre des activités fondamentales. Le coût total pour le PAM en a été estimé à 52,8 millions de dollars, coûts directs et indirects non compris. Les coûts pour le gouvernement sont estimés à 19,8 millions de dollars. Si des ressources additionnelles sont mobilisées par le PAM ou bilatéralement, le programme de pays sera élargi pour englober des activités complémentaires. Un tel élargissement pourrait nécessiter 132 824 tonnes de produits, d'un coût estimé à 47,9 millions de dollars.

Activité 2: Amélioration de l'éducation par l'alimentation scolaire

43. **Orientation stratégique** Cette activité a pour objet d'inciter les parents à envoyer régulièrement leurs enfants à l'école. En fournissant des aliments enrichis aux élèves, on lutte contre la faim à court terme et on augmente la capacité d'apprentissage. Dans le cadre du PSI dans le secteur de l'éducation, l'aide du PAM est exclusivement destinée aux écoles primaires et entend faire face aux problèmes que sont le faible taux d'inscription et le taux élevé d'abandon.
44. **Analyse des problèmes.** Le système d'éducation éthiopien, parce qu'il a été négligé pendant de nombreuses années, est l'un des plus sous-développés et inefficaces du monde. En moyenne, le taux brut d'inscription dans les écoles primaires était de 29 pour cent pour 1994/95 (33 pour cent pour les garçons et 24 pour cent pour les filles). Les facteurs qui expliquent la rareté des inscriptions et l'extrême inefficacité du système sont notamment: de longues distances entre les écoles et les lieux d'habitation; le fait que les parents ne peuvent pas payer les frais de scolarisation; et l'insuffisance de l'alimentation.
45. Le taux élevé d'abandon de la scolarité est l'un des problèmes les plus graves auxquels est confronté le système d'éducation en Ethiopie. A l'heure actuelle, ce taux se situe entre 13 et 22 pour cent dans tout le pays.
46. **Objectifs et résultats escomptés.** L'objectif à long terme est de contribuer au progrès dans le pays par le développement des ressources humaines. Les objectifs immédiats sont les suivants: a) multiplier les inscriptions, stabiliser la fréquentation et réduire le taux d'abandon dans les écoles primaires sélectionnées; et b) améliorer la concentration et donc la capacité d'apprentissage des élèves en les soulageant de la faim.
47. **Rôle et modalités de l'aide alimentaire.** Les repas distribués dans les zones à déficit vivrier chronique incitent les parents à envoyer leurs enfants à l'école et permettent de lutter contre l'absentéisme des élèves. Les rations alimentaires sont constituées d'aliments composés et enrichis produits localement: *Famix* et biscuits. Les élèves inscrits pour la demi-journée recevront quatre biscuits en arrivant à l'école et 50 grammes de *Famix* sous forme de boisson à la récréation du milieu de la matinée ou de l'après-midi. Les élèves inscrits à temps plein recevront quatre biscuits avant le début des cours, 50 grammes de *Famix* sous forme de boisson au milieu de la matinée et 100 grammes de bouillie de *Famix* et deux biscuits de plus à midi.
48. **Stratégie d'exécution.** Le Ministère fédéral de l'éducation est chargé de la définition des orientations générales et de la coordination. Le personnel technique des bureaux régionaux de l'éducation est quant à lui chargé de l'exécution des activités du projet. Un comité de coordination du projet a été créé à l'échelon national. Il approuve les budgets annuels et répartit les ressources entre les régions en fonction des résultats et des critères



fixés dans le plan d'activité. Une unité de gestion du projet (UGP) se charge des fonctions globales de gestion des opérations, de liaison et d'établissement des rapports.

49. Des coordonnateurs de l'alimentation scolaire sont en place aux niveaux régional et local; ils supervisent l'exécution dans les régions. La création d'un comité de l'alimentation scolaire est une condition sine qua non pour qu'une école soit acceptée dans le programme. Ce comité, composé de cinq membres (dont deux doivent être des femmes) supervise les activités d'alimentation à l'école, y compris le paiement par les communautés d'un salaire mensuel pour le personnel chargé de la préparation des repas.
50. **Bénéficiaires et avantages escomptés.** L'assistance du PAM est axée sur les régions d'Ethiopie où l'insécurité alimentaire est la plus grande, où les taux d'inscription et de fréquentation des écoles sont les plus bas, et a pour bénéficiaires directs les élèves des écoles primaires, dont le nombre passera de 80 000 actuellement à 230 000 au cours de la cinquième année du programme. Sur les cinq ans, environ 133 620 000 rations seront distribuées au total.
51. **Appui, coordination, suivi et évaluation.** Le choix des écoles primaires et de l'expansion géographique des activités est le résultat de deux missions d'évaluation préalable effectuées par le PAM en 1996 et en novembre-décembre 1997 en collaboration avec l'UNESCO et l'OMS. De plus, en août 1997, un consultant de l'UNESCO a étudié de quelle manière il serait possible d'augmenter encore la participation des filles. Le gouvernement considère que les recommandations de ce consultant ne concernent pas l'intervention alimentaire du PAM, mais a néanmoins donné des assurances selon lesquelles cet aspect sera pris en compte dans d'autres programmes en cours appuyés par des donateurs au titre du PSI relatif à l'éducation.
52. La collaboration avec l'UNICEF se poursuivra en orientant les interventions du programme WIFS dans les domaines de l'éducation, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement sur les écoles bénéficiant de l'assistance du PAM. Dans le cadre du PSI dans le secteur de l'éducation, la coordination des apports sera assurée par le comité directeur gouvernement/donateurs créé à cette fin et par le groupe de discussion sur l'éducation en Ethiopie du Ministère de l'éducation.
53. Les systèmes de suivi et d'évaluation et d'établissement des rapports ont été examinés en novembre 1997 et de nouveaux formulaires seront distribués aux écoles participantes après avoir été testés sur le terrain. Le nouveau système de suivi et d'évaluation met l'accent sur la collecte de données concernant les taux d'inscription et d'abandon de la scolarité, la scolarisation des filles et la participation des parents aux comités scolaires ainsi que la contribution des communautés aux opérations d'alimentation. Une étude approfondie sera effectuée en 2002 pour évaluer l'efficacité et la rentabilité des activités d'alimentation scolaire.
54. **Estimation des coûts.** Pour les activités fondamentales, 17 729 tonnes de biscuits, 2 000 tonnes de *Famix* en poudre, 6 665 tonnes de *Famix* sous forme de boisson et 560 tonnes de blé seront nécessaires. Le coût total pour le PAM est estimé à 20,6 millions de dollars, coûts directs et indirects non compris. Les coûts pour le gouvernement sont estimés à 5,2 millions de dollars. Si des ressources additionnelles sont mobilisées par le PAM ou bilatéralement, le programme de pays serait élargi pour englober les activités complémentaires, ce qui nécessitera 26 022 tonnes de produits, d'un coût estimé à 20 millions de dollars.



Activité 3: Amélioration de l'infrastructure physique des bidonvilles et appui aux femmes et enfants vulnérables

55. **Orientation stratégique.** Il s'agit d'améliorer l'état nutritionnel des enfants sous-alimentés de moins de cinq ans, des femmes enceintes et allaitantes, et des femmes et hommes en milieu urbain qui sont parmi les plus démunis de la société, par une assistance alimentaire aux centres de SMI, par la formation et par des activités VCT.
56. **Analyse des problèmes.** Les services de SMI sont extrêmement rares en Ethiopie, où le taux de fécondité est très élevé, soit de l'ordre de 7,7 enfants par femme. Quatre pour cent seulement des femmes en âge de procréer utilisent des contraceptifs. Presque la moitié de la population a moins de 15 ans. En conséquence, le taux de dépendance économique est très élevé et représente une charge énorme pour l'ensemble des services sociaux du pays. Ces services sont relativement concentrés dans les villes et les bourgs principaux mais les conditions de vie ne sont pas pour autant nettement meilleures à la moyenne nationale dans les bidonvilles d'Addis-Abeba.
57. En raison de luttes intestines et de la sécheresse, l'exode rural a progressé au rythme de 4,5 pour cent en moyenne depuis le début des années 90. Le développement des services et de l'emploi n'a pas suivi au même rythme et il en est résulté une expansion des zones d'habitat sauvage où l'infrastructure minimale qui assurerait l'hygiène du milieu est absente. Compte tenu de l'insuffisance des réseaux de drainage et d'assainissement et de l'absence de voies d'accès et d'aménagement de l'habitat, les conditions d'hygiène y sont très mauvaises, d'où la propagation des maladies associées à une telle situation. Les pauvres n'ont accès à quasiment aucun service d'assainissement.
58. **Objectifs et résultats escomptés.** A long terme, les interventions du PAM visent à améliorer les conditions de vie dans les zones d'habitat sauvage des villes, et notamment l'état nutritionnel des femmes et des enfants. Les objectifs à court terme sont les suivants: a) améliorer l'état de santé des femmes enceintes et allaitantes; b) accroître la fréquentation des centres de santé et des services de planification de la famille par les femmes et les enfants; c) remettre en état et développer l'infrastructure physique essentielle dans les bidonvilles et créer des emplois de courte durée; et d) multiplier les possibilités de formation pour les femmes et les hommes, les jeunes qui ont abandonné l'école et les enfants des rues.
59. **Rôle et modalités de l'aide alimentaire.** L'aide alimentaire sera un complément nutritionnel pour les femmes enceintes et allaitantes et les nouveau-nés menacés sur le plan nutritionnel. Elle incitera les mères et leurs enfants en situation de vulnérabilité à fréquenter régulièrement les centres de santé et encouragera les femmes et les hommes pauvres à suivre les formations proposées et à participer à la construction d'ouvrages essentiels d'infrastructure.
60. Le *Famix* fait partie de la ration d'appoint proposée dans les programmes d'alimentation complémentaire et les interventions dans les centres de SMI. Les mères ayant des enfants sous-alimentés de moins de cinq ans fréquentant les centres de SMI reçoivent des rations mensuelles de 10 kilogrammes de *Famix*. Dans les crèches sélectionnées, les enfants reçoivent une ration quotidienne de 125 grammes de *Famix* et les repas servis aux enfants des rues sont composés de 250 grammes de *Famix* par enfant par jour. Pour faire face aux carences en micronutriments, les femmes enceintes et allaitantes et les enfants sous-alimentés de six à 23 mois recevront trois rations, soit au total 300 grammes de *Famix* par jour, et les enfants pris en charge sur une base occasionnelle recevront une ration de 200 grammes de *Famix* par jour. Les femmes enceintes et allaitantes recevront aussi des



quantités appropriées de vitamine A, de fer et d'iode au titre du fonds financé par le Canada pour l'apport de micronutriments aux femmes.

61. Le nombre annuel de travailleurs employés dans le cadre de la composante VCT de cette activité est estimé à environ 1 500 personnes (soit environ 8 000 bénéficiaires). Les participants reçoivent une ration familiale composée de trois kilogrammes de blé et de 120 grammes d'huile par jour en échange de leur travail. Les femmes et les hommes suivant une formation reçoivent une ration individuelle quotidienne de 500 grammes de blé et de 20 grammes d'huile.
62. **Stratégie d'exécution.** L'exécution de ces activités continuera d'être principalement assurée par les ONG et coordonnée par le bureau des affaires étrangères et de la coopération pour le développement de la Région 14 (Addis-Abeba). Une unité de gestion du projet est chargée, sous la direction de ce bureau, de faire l'évaluation préalable des ONG, d'établir les rapports trimestriels et semestriels et d'assurer la gestion des produits et des fonds générés. Un comité de coordination du projet, composé de représentants de ce bureau, du PAM et des ONG participantes définit les grandes orientations, approuve le budget annuel et répartit les ressources entre les ONG coopérantes.
63. **Bénéficiaires et avantages escomptés.** La majorité des bénéficiaires sont des femmes et des enfants. Les hommes ne participent qu'aux activités VCT. Les activités fondamentales de la composante SMI s'adressent à 11 200 femmes et enfants par an à Addis-Abeba. De plus, 8 000 personnes en moyenne, dont plus de la moitié seront des femmes, participeront aux activités VCT. Les avantages des interventions PAM/ONG seront notamment: des vaccinations régulières, des bilans de santé, le traitement médical, l'amélioration de la nutrition, de la santé et de la planification de la famille, l'éducation et la formation des femmes, le suivi de la croissance des enfants, la création d'emplois temporaires, l'amélioration de l'hygiène et l'accès aux services sociaux essentiels.
64. **Appui, coordination, suivi et évaluation.** Des procédures de suivi et d'établissement des rapports ont été arrêtées par le gouvernement, le PAM et les ONG. Dans le cadre de l'examen de la gestion entrepris au début de 1998, les modes de présentation de suivi et d'évaluation et des rapports ont été harmonisés et des indicateurs sélectionnés de manière à mesurer à l'avenir l'impact et les effets des interventions.
65. Afin de mieux préparer l'élargissement prévu des activités d'alimentation complémentaire, des activités des centres de SMI et de planification de la famille, une enquête a été faite sur la santé des femmes enceintes et allaitantes et de leurs enfants, laquelle a permis de rassembler des données qui serviront de point de départ à l'évaluation future de l'impact.
66. La collaboration sera renforcée avec les autres institutions des Nations Unies, notamment l'OIT, l'UNICEF et le FNUAP pour ce qui est des services de SMI et de planification de la famille ainsi que des initiatives génératrices de revenus, afin d'éviter que les activités ne se recoupent et d'optimiser l'impact sur les bénéficiaires.
67. **Estimation des coûts.** Pour les activités fondamentales, les interventions en milieu urbain nécessitent: 14 092 tonnes de blé, 2 790 tonnes de *Famix* et 3 355 tonnes d'huile. Le coût total pour le PAM est de 8,3 millions de dollars, coûts directs et indirects non compris. Le coût pour le gouvernement est estimé à 700 000 dollars et la contribution des ONG à 6,1 millions de dollars. Si des ressources additionnelles sont mobilisées par le PAM ou bilatéralement, le programme de pays sera élargi pour englober les activités complémentaires, ce qui nécessitera 22 190 tonnes de produits, d'un coût estimé à neuf millions de dollars.



Activité 4: Initiatives pilotes

68. Dans la région pastorale de l'Afar, des idées de projets existent dans les domaines de la collecte et de l'utilisation de l'eau, du développement des pâturages et des cultures fourragères. Des recherches ont été faites en matière de petite irrigation; un appui pourrait être proposé aux colons des rives de l'Awash et d'autres rivières de la région. Compte tenu de la fragilité du milieu dans la région de l'Afar et de la complexité du développement puisque la population y est nomade ou semi-nomade, des interventions de petite envergure seront lancées à titre expérimental et progressivement élargies en fonction de leurs résultats sur le terrain. Dans les centres urbains, il est également possible de lancer à l'essai de nouvelles modalités de distribution de l'aide alimentaire par des activités VCT.
69. **Estimation des coûts.** Les activités pilotes nécessiteront 22 198 tonnes de produits, dont 19 352 tonnes de blé, 1 810 tonnes d'huile et 1 036 tonnes de *Famix*. Le coût pour le PAM en est estimé à 8,3 millions de dollars, coûts directs et indirects non compris.

APPUI AU PROGRAMME

Analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV)

70. Dans le cadre de ses activités habituelles d'appui, la cellule ACV du PAM va améliorer la précision du ciblage des interventions bénéficiant de l'aide du PAM. A cette fin, elle mettra au point, établira et surveillera toute une série d'indicateurs de la vulnérabilité pour les zones et les communautés des régions pauvres et exposées à la sécheresse où règne l'insécurité alimentaire. Les méthodes ACV seront affinées pour tenir compte de la nécessité de se préparer à l'éventualité de catastrophes, de planifier le développement et d'évaluer les besoins d'aide alimentaire. La prise en compte des résultats de l'ACV dans le processus décisionnel et dans les projets, et l'amélioration des systèmes actuels de suivi et d'alerte rapide revêtiront un caractère prioritaire. En vue d'éviter tout chevauchement des activités et de tirer parti de la mise en commun de l'information, une collaboration étroite sera maintenue entre tous les partenaires, notamment l'USAID, l'UE et les ONG SCF/Royaume-Uni, CARE et CRS, puisque tous ces organismes contribuent à recueillir des données destinées au système d'alerte rapide, à évaluer la pauvreté et la vulnérabilité et à surveiller la sécurité alimentaire. Un appui sera fourni à des institutions telles que l'Office central de statistiques pour qu'il réalise ou élargisse les enquêtes spécialisées qui permettront d'obtenir des renseignements à intégrer dans la base de données ACV.
71. Les résultats des activités ACV seront régulièrement communiqués aux ministères compétents et aux bureaux régionaux chargés de l'exécution des activités bénéficiant de l'aide du PAM. La formation mise en place dans le cadre de chaque activité comportera certains aspects touchant à l'évaluation de la vulnérabilité.

Priorité aux femmes

72. Conformément à la politique nationale en faveur des femmes, le bureau du PAM et les organismes d'exécution ont formulé un plan d'action pour les femmes qui couvre la période allant jusqu'en 2001. Ce plan est fréquemment revu et mis à jour et sera reconduit jusqu'en 2003. Il a pour orientation stratégique une meilleure participation des femmes à toutes les activités bénéficiant de l'aide du PAM ou s'y rapportant, notamment à la prise des décisions.



73. Des directives ont été élaborées concernant la participation des femmes à la planification et à la mise en œuvre des activités, y compris le fait qu'elles doivent bénéficier sur un pied d'égalité des avantages des projets VCT; ces directives sont prêtes et peuvent être utilisées sur le terrain. Il est prévu de former des formateurs sur les questions touchant à l'égalité des femmes et des activités pilotes seront lancées sur le terrain en 1998/99 en ce qui concerne la participation effective des femmes à la planification et à la gestion des activités VCT.
74. Une série de mesures ont été définies et seront mises en œuvre de manière à arriver progressivement à une proportion de 50 pour cent de femmes bénéficiant des programmes d'alimentation scolaire. En particulier, le PAM appuiera les efforts déployés par le Ministère de l'éducation pour créer un environnement plus propice à l'éducation des filles, lesquels tendent à mieux concevoir et financer les études, à lancer des campagnes d'information et de sensibilisation et à organiser des ateliers et séminaires de formation.
75. La plupart des interventions en milieu urbain sont exclusivement ciblées sur les femmes et les enfants. Avec l'aide des ONG, le PAM tentera de multiplier le nombre de femmes chargées des services de santé et autres qui s'adressent aux femmes et aux enfants.
76. Dans les cas où les bénéficiaires seront des réfugiés, on mettra en particulier l'accent sur les besoins alimentaires spécifiques des femmes et des enfants, et sur une plus grande participation des femmes à la distribution des aliments. Dans le cadre des programmes de création d'emplois mis en œuvre pour faire face à des situations d'urgence, la participation des femmes sera cruciale pour s'assurer que la priorité est donnée aux interventions en faveur des femmes. Dans les zones pastorales, où il n'est pas facile de mettre en œuvre des programmes de création d'emplois, on ciblera les femmes enceintes et allaitantes.

Apports complémentaires

77. Pour que le programme de pays atteigne ses objectifs, outre la priorité accordée aux femmes et les activités ACV, des services de formation, d'appui technique, de suivi et d'évaluation ainsi que des articles non alimentaires sont nécessaires

PROBLEMATIQUE ET RISQUES

78. Depuis que l'administration éthiopienne a été restructurée et que des Etats régionaux fédérés sont en place, les Régions sont responsables de l'exécution des projets et des programmes. La capacité d'exécution régionale reste variable et devra être renforcée pour pouvoir mettre en œuvre régulièrement des activités et lancer des programmes de création d'emplois. Le renforcement des capacités de gestion liées aux activités bénéficiant de l'aide du PAM sera prioritaire, l'accent étant mis sur la formation du personnel local, la mobilité accrue et l'amélioration des communications. Sur les plans technique et financier, le renforcement des capacités dépendra aussi du montant du budget affecté chaque année par le gouvernement central et par d'autres programmes des donateurs.
79. L'insécurité alimentaire des ménages, l'érosion des sols et la dégradation de l'environnement, ainsi que la pauvreté, sont des problèmes étroitement liés à la croissance démographique. Pour obtenir un effet durable sur la sécurité alimentaire et l'environnement et pour faire sérieusement reculer la pauvreté, il faut que la politique nationale en matière de population porte ses fruits.



80. Les activités du PAM s'inscrivent dans le cadre des PSI. Des fluctuations du montant des engagements des autres donateurs et du rythme d'exécution des diverses composantes pourraient se répercuter sur le programme de pays, dont le succès dépend également de la mobilisation par le PAM et le gouvernement des ressources requises.
81. L'Éthiopie étant un pays où la sécheresse est fréquente, les activités du programme de pays devraient en atténuer les effets. Toutefois, dans le cas de pénuries alimentaires graves dues à la sécheresse ou à d'autres catastrophes, la fourniture de secours d'urgence serait nécessaire. Dans un tel cas, la procédure habituelle du PAM concernant l'approbation de l'aide d'urgence s'appliquera.

GESTION DU PROGRAMME

Evaluation préalable

82. L'activité 1 a été évaluée à la fin de 1996 par une mission PAM/FAO qui, au vu des résultats obtenus et de l'ampleur des problèmes, a recommandé de poursuivre et d'accroître l'assistance fournie. Un bilan technique sera réalisé par les deux organisations au début de 1998. Les aspects techniques des activités d'alimentation scolaire ont été examinés par le PAM, l'UNESCO et l'OMS en novembre 1997. Les conclusions et recommandations de cette mission sont prises en compte dans les propositions du programme dans ce domaine. Un examen de gestion associé à une évaluation préalable ont été menés au milieu de 1998 pour ce qui est des interventions en milieu urbain de l'activité 3. Cette mission a étudié la faisabilité des activités génératrices de revenus et d'une composante d'importance substantielle portant sur la formation professionnelle des adultes et le développement des compétences, essentiellement des femmes. Les propositions d'activités pilotes feront l'objet d'une évaluation préalable par le bureau de pays qui recrutera à cet effet, s'il y a lieu, des spécialistes.

Effectifs du bureau de pays du PAM

83. Les effectifs et les structures du bureau de pays d'Addis-Abeba sont suffisants pour appuyer et suivre l'exécution du programme de pays. Pour en renforcer les fonctions de suivi, un conseiller en matière de suivi et d'évaluation a été nommé à plein temps. Toutefois, du fait de la récente décentralisation de la gestion des projets, désormais confiée aux régions, il est nécessaire de renforcer la présence du PAM sur le terrain. En conséquence, des effectifs supplémentaires seront déployés dans les bureaux locaux. On veillera davantage à développer et à mettre à jour les capacités techniques du personnel du bureau de pays en matière de suivi et d'évaluation du programme, d'évaluation des procédures de planification participative, et d'analyse et de prise en compte des problèmes spécifiques des femmes.

Organismes chargés de la coordination

84. La coordination du Programme de pays sera assurée par le Ministère du développement économique et de la coopération (MEDAC) qui sera notamment chargé de: a) définir les grandes orientations futures; b) suivre l'exécution du programme; et c) organiser des examens périodiques de l'avancement des activités et participer, selon les besoins, à l'évaluation du programme.



85. Un organe de supervision du programme composé du MEDAC, du PAM et des ministères compétents, sera créé: le comité consultatif de l'aide alimentaire en Ethiopie. Celui-ci se réunira tous les six mois pour examiner l'exécution des activités et évaluer si les objectifs du programme restent pertinents. Une fois l'an, le MEDAC et le PAM approuveront les budgets et plans annuels présentés par les ministères compétents concernés.
86. La répartition annuelle des ressources du programme de pays sera faite en Ethiopie dès que le montant en aura été communiqué par le siège du PAM. Le MEDAC, en accord avec le directeur du bureau de pays du PAM, décidera chaque année de la répartition des ressources après avoir consulté chacun des ministères chargés de l'exécution. La répartition de l'aide alimentaire se fera conformément aux plans de travail examinés et approuvés par le comité national de planification de chaque activité, en tenant compte des plafonds fixés pour chaque région par le MEDAC et conformément aux pouvoirs délégués par le Conseil d'administration au Directeur exécutif en ce qui concerne les activités des programmes de pays approuvés.

Suivi et vérification des comptes du programme

87. Les autorités chargées de chaque activité assurent le suivi des opérations et soumettent leurs rapports à leur comité de coordination respectif, mais le suivi des progrès faits par rapport aux objectifs généraux du programme de pays est assuré par le comité consultatif de l'aide alimentaire en Ethiopie, sous les auspices du MEDAC.
88. Le directeur du bureau de pays du PAM, après avoir consulté le gouvernement, nommera un vérificateur des comptes qualifié qui produira des états financiers vérifiés et certifiés pour chacune des activités bénéficiant de l'aide du PAM.

Ajustement du programme et activités de pays complémentaires

89. Le bureau de pays du PAM supervisera de près l'avancement de chacune des activités du programme de pays à partir des rapports d'activité régulièrement fournis par le gouvernement sur chaque activité et des conclusions des visites de terrain effectuées régulièrement par le personnel du PAM, ainsi que des rapports mensuels des bureaux locaux. L'évaluation globale du bureau de pays sera résumée dans un rapport semestriel d'activité qui sera communiqué à tous les partenaires d'exécution, y compris les UGP et les donateurs.
90. Lorsque le rapport semestriel aura été distribué, le MEDAC convoquera une réunion dont le but sera d'évaluer la performance de chaque activité du programme. Si nécessaire, et en se fondant sur les données relatives à la performance et à l'efficacité, le MEDAC et le PAM décideront ensemble de procéder à des ajustements des activités du programme de pays et approuveront une redistribution des ressources au profit des composantes les plus efficaces, conformément aux dispositions du paragraphe 83 ci-dessus. Ils recommanderont un retrait progressif ou un abandon de certaines activités ou composantes qui ne sont plus compatibles avec les critères de l'aide alimentaire du PAM.
91. En fonction de la disponibilité des ressources, le directeur du bureau de pays fera savoir au MEDAC et aux ministères compétents quand les activités de développement complémentaires pourront démarrer.



EVALUATION DU PROGRAMME

92. Un bilan/évaluation à mi-parcours approfondi sera réalisé d'ici à juin 2001. Le rapport en sera communiqué au Conseil d'administration au début de 2002.
93. Les résultats obtenus au regard des objectifs spécifiques du programme dépendront bien sûr de l'agrégation des évaluations de chacune de ses composantes, mais tant le bilan à mi-parcours que l'évaluation globale du programme de pays auront pour objectif principal d'estimer si le programme contribue efficacement à améliorer la sécurité alimentaire en Ethiopie. En conséquence, les variables ci-après seront prises en compte: a) le déroulement des opérations (transitions sans heurt et en temps opportun entre secours et développement; transfert de ressources souple et justifié entre les diverses composantes du programme; et flexibilité en ce qui concerne la réalisation des objectifs des PSI); b) la contribution de l'aide alimentaire au recul de l'insécurité alimentaire (à court, moyen et long terme); c) le volume de l'aide fournie uniquement à titre de secours d'urgence dans les zones bénéficiant de l'assistance du PAM sur une longue période, par rapport à l'assistance fournie au titre des activités du programme; et d) le degré de complémentarité, de coordination et de collaboration avec les autres donateurs et intervenants.
94. Les enseignements essentiels qui seront tirés de ce travail, et les conclusions et recommandations de l'évaluation à mi-parcours, serviront à formuler le deuxième programme de pays pour l'Ethiopie en 2002.

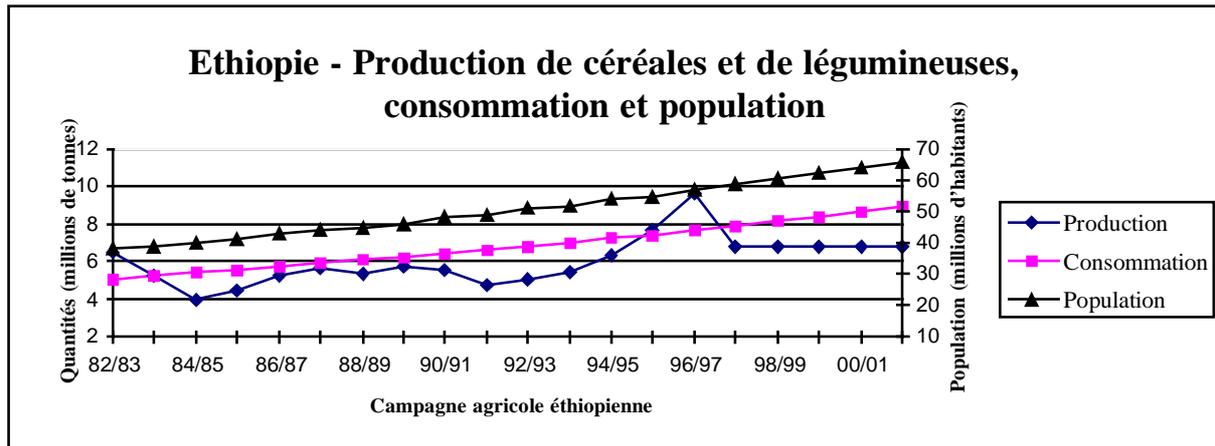
Dispositif logistique

95. Les institutions de contrepartie, à savoir le Ministère de l'agriculture, le Ministère de l'éducation et l'administration de la Région 14 sont actuellement en train de développer leur dispositif de gestion des produits. Le PAM continuera d'aider à renforcer la capacité de ces institutions en leur fournissant des conseils techniques et en assurant la gestion des opérations de transport jusqu'aux points de livraison avancés. Mais il cessera progressivement d'assurer les services de transport secondaire et se concentrera sur le transport primaire et le suivi des mouvements de produits.
96. L'Ethiopie a reçu une subvention au titre du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention (TTEM) de 75 pour cent pour les projets en milieu urbain et de 50 pour cent pour les autres projets de développement. Durant toute la durée du programme de pays, ces dispositions de partage des coûts de TTEM seront maintenues puisque, compte tenu de la situation économique du pays, il est peu réaliste d'envisager que la subvention accordée à ce titre par le PAM puisse être réduite ou supprimée.
97. La réserve alimentaire d'urgence éthiopienne est une banque de céréales qui recycle les céréales par le biais d'accords de prêt/d'échanges, ce qui permet aux partenaires fournissant l'aide alimentaire de puiser sur les stocks existants et de reconstituer la réserve avec des céréales nouvellement importées ou achetées localement. Le PAM continuera d'utiliser ces stocks pour assurer que les livraisons ont lieu dans les délais voulus.
98. Les achats locaux d'aliments composés se poursuivront et les céréales alimentaires seront achetées sur place chaque fois que des excédents locaux de qualité appropriée seront mis en vente à des prix compétitifs. En outre, des mesures seront prises pour améliorer l'accès aux marchés des petits producteurs et des petits négociants et pour mieux planifier et coordonner les achats de produits locaux avec les divers partenaires des institutions gouvernementales, les donateurs et les entreprises privées.

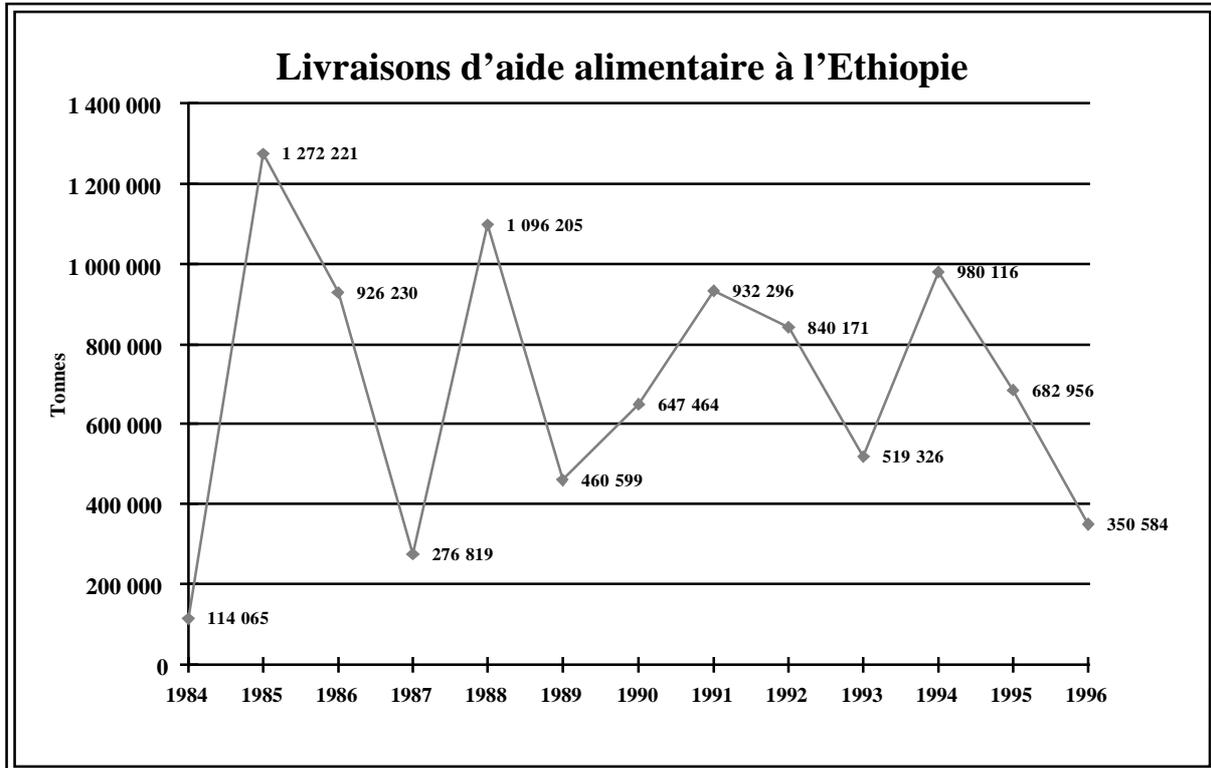




ANNEXE I.1



ANNEXE I.2



ANNEXE II



ANNEXE III



TABLEAU INDICATIF DE LA RÉPARTITION DES RESSOURCES PAR RÉGION

Régions	Activité 1		Activité 2		Activité 3		Activité 4		Coût total des produits (dollars)
	Volume (tonnes)	Coût (dollars)							
Tigré	26 39	4 88	12 12	8 27	-	-	-	-	13 16
Amhara	63 05	11 67	12 12	8 27	-	-	-	-	19 95
Oromiya	24 92	4 61	839	551 42	-	-	-	-	5 16
Nation du Sud	16 12	2 98	-	-	-	-	-	-	2 98
Somali	14 66	2 71	-	-	-	-	-	-	2 71
Afar	-	-	1 85	1 28	-	-	22 19	4 8	6 17
Dire Dawa	1 46	271 60	-	-	-	-	-	-	271 60
Addis-Abeba	-	-	-	-	20 237	5 8	-	-	5 85
Total partiel	146 62	27 16	26 95	18 38	20 237	5 8	22 19	4 8	56 28
Activités complémentaires	132 82	24 64	26 02	17 74	22 190	6 4	-	-	48 80
TOTAL	279 45	51 80	52 97	36 12	42 427	12 2	22 19	4 8	105 09

BUDGET OPÉRATIONNEL 1998-2003

Activités du programme de pays		Volume des produits (tonnes)	Coût des produits (dollars)	Coûts opérationnels directs Fret, assurance, TTEM	Total partiel
Activité 1: Régénération des terres rurales	Activité fondamentale (PAM)	146 628	27 160 1	25 659 9	52 820
	Gouvernement	-	-	-	19 800
	Activité complémentaire	132 824	24 645 7	23 244 1	47 889
	Total partiel	279 452	51 806 0	48 904 1	120 510
Activité 2: Alimentation scolaire	Activité fondamentale (PAM)	26 954	18 380 7	2 258 8	20 639
	Gouvernement	-	-	-	5 200
	Activité complémentaire	26 022	17 744 9	2 180 7	19 925
	Total partiel	52 976	36 125 7	4 439 5	45 769
Activité 3: Développement de l'infrastructure et des services SMI en milieu urbain	Activité fondamentale (PAM)	20 237	5 851 8	2 496 3	8 344
	Gouvernement	-	-	-	700 000
	Activité complémentaire	22 190	6 416 7	2 548 3	8 966
	Total partiel	42 427	12 267 9	5 044 7	18 010
Activité 4: Initiatives pilotes	Activité fondamentale (PAM)	22 198	4 892 7	3 464 3	8 354
	Total activités fondamentales (PAM)	216 017	56 285 6	33 879 4	90 169
	Total gouvernement	-	-	-	25 700
	Total activités complémentaires	181 036	48 806 8	27 973 2	76 780
TOTAL		397 053	105 092 4	61 852 6	192 649