

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Reprise de la deuxième session  
ordinaire du Conseil d'administration

Rome, 26 mai 1997

## SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 3 de l'ordre du  
jour



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.2R/97/3/Add.1**

18 avril 1997  
ORIGINAL: ANGLAIS

## ANGOLA - SSP

### RÉSUMÉ

Même si le processus de paix est engagé en Angola, il progresse lentement et 1,4 million de personnes sont toujours déplacées ou réfugiées dans les pays voisins. Dans les villes comme dans les campagnes, la population, pour retrouver une vie normale, doit surmonter de sérieux obstacles: une grande partie de l'infrastructure détruite, des millions de mines et pratiquement aucun service public normal. Entre autres conséquences, l'Angola connaît de graves déficits de production alimentaire: c'est ainsi qu'en 1995-1996, selon les estimations, la production de céréales était inférieure de 442 000 tonnes aux besoins. Le PAM se propose de fournir pendant les deux années à venir des vivres qui combleraient en partie ces déficits, dans le cadre d'actions visant à: a) aider les personnes déplacées et les réfugiés à se réinstaller; b) assurer la subsistance des groupes vulnérables; c) remettre en état des infrastructures sociales et productives détruites par la guerre. Le pourcentage de bénéficiaires engagés dans des activités de réinstallation et de relèvement a augmenté, passant d'un chiffre voisin de zéro à la fin de 1994 à 53 pour cent en janvier 1997, et il devrait encore s'accroître pour atteindre 63 pour cent au cours de 1997/98. De nouvelles techniques de ciblage sont adoptées, afin de garantir que l'aide va à ceux qui en ont le plus besoin et qu'à cet égard, l'aide alimentaire est le moyen approprié. Selon l'évolution de la situation politique et économique durant cette période de transition, le PAM décidera de la durée de son intervention en Angola et des types d'activités qu'il conviendrait d'appuyer pendant la période précédant son retrait progressif.

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 est soumis au Conseil d'administration pour examen.**

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 adjoint:      V. Sequeira      tel.: 5228-2301

Chargé des opérations:      G. Heymell      tel.: 5228-2379

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.: 5228-2641).



## INSECURITE ALIMENTAIRE

### Généralités

1. L'Angola a d'importantes ressources économiques: de vastes gisements de pétrole, de gaz et de diamants, des conditions climatiques et pédologiques adaptées à toute une gamme d'activités agricoles et forestières, de riches zones de pêche et un potentiel hydroélectrique considérable. Avec de tels atouts, il pourrait être l'un des pays les plus riches d'Afrique subsaharienne.
2. Cependant, ce potentiel est encore en grande partie inexploité. L'Angola est classé 165ème sur les 174 pays pour lesquels le PNUD a calculé un indice de développement humain.<sup>1</sup> Ceci est dû pour une bonne part à la guerre qui a sévi presque constamment pendant plus d'une génération. La lutte pour l'indépendance, qui a duré 14 ans (1961-75), a été suivie par 16 ans d'une guerre civile destructrice (1975-91). Alors que la paix semblait être rétablie avec l'Accord de Bicesse, signé en mai 1991, toutes les parties n'ont pas accepté les résultats des élections présidentielles organisées en septembre 1992, et la "troisième guerre" d'Angola a éclaté.
3. C'est pendant cette "troisième guerre" (1992-94) que le pays a connu les hostilités les plus sanglantes des trois décennies de conflit. Pour la première fois, des combats ont eu lieu dans les rues de Luanda et dans les capitales de province, dont plusieurs ont été pratiquement rasées. Des ponts ont été détruits et des routes minées; et les champs autour des villes et dans les campagnes ont eux aussi été minés. Les agriculteurs qui avaient continué à travailler leur terre pendant les 30 années de guerre ont dû s'enfuir vers les villes. Un nombre incalculable de personnes ont été tuées ou mutilées à cause des mines, plus d'un million ont été déplacées dans le pays, et plus de 300 000 ont cherché refuge dans les pays voisins.<sup>2</sup> La dévastation s'est poursuivie jusqu'à la signature d'un nouvel accord de paix, le Protocole de Lusaka, le 20 novembre 1994.
4. Les séquelles de la "troisième guerre" sont profondes et tenaces. Les civils ne font pas encore entièrement confiance aux pouvoirs publics pour ce qui est de garantir leur sécurité et d'assurer des services de base dans les campagnes, et nombreux sont ceux qui hésitent à rentrer chez eux. Sur les 1,3 million de personnes déplacées dans le pays au moment du Protocole de Lusaka, 215 000 seulement avaient été réinstallées en septembre 1996, au début de la période d'ensemencement de l'année dernière et, sur les 330 000 réfugiés hors d'Angola au moment du Protocole, seuls 38 000 étaient rentrés.<sup>3</sup>
5. Dans le même temps, les moyens dont dispose le gouvernement pour faire face à cette situation ont diminué d'une manière drastique. Selon la Banque mondiale, pendant la

---

<sup>1</sup>PNUD, "Rapport sur le développement humain, 1996"; New York et Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 29. L'Angola est classé juste après Djibouti et avant le Burundi.

<sup>2</sup>Organisation internationale pour les migrations, mission de l'Angola (OIM/Angola), "Maps and Summaries of Estimated Post-War Population Movements (nov. 1994-sept. 1996)", Luanda, octobre 1996, pp. 26, 43.

<sup>3</sup>Ibid., pp. 28, 43.



période 1992-95, les dépenses de santé et d'éducation ont chuté de 494 millions de dollars<sup>1</sup> à 181 millions de dollars seulement, tandis que les dépenses annuelles de défense et de sécurité passaient de 960 millions de dollars à 1,7 milliard de dollars, d'après les estimations.<sup>2</sup> En conséquence, en 1996, la dette extérieure était supérieure à 12 milliards de dollars et les arriérés dépassaient sept milliards de dollars.<sup>3</sup> Les économies réalisées du fait de la paix devront donc être principalement utilisées pour rembourser la dette plutôt qu'à des fins sociales.

## Répercussions sur la sécurité alimentaire

6. La population de l'Angola était estimée à 12,5 millions d'habitants en septembre 1996<sup>4</sup>. Malgré son riche potentiel agricole, la capacité du pays de nourrir sa population a été sérieusement remise en question à cause de la guerre. Selon l'évaluation conjointe FAO/PAM des récoltes et des disponibilités alimentaires pour 1996, la production céréalière était de 500 000 tonnes en 1995/96. Même si ce chiffre représentait un accroissement notable par rapport à la mauvaise récolte de 1994/95, il était encore inférieur de 442 000 tonnes aux besoins. Les importations commerciales étant estimées à 200 000 tonnes pour 1996/97, les besoins d'aide alimentaire ont atteint 242 000 tonnes en 1995/96.<sup>5</sup> Le pays risque de connaître encore de graves pénuries pendant plusieurs années au moins. Compte tenu du manque de données fiables, ces estimations ne reflètent pas entièrement la réalité; elles indiquent toutefois qu'il existe en Angola une insécurité alimentaire aiguë au niveau national.
7. L'insécurité alimentaire n'est pas répartie de manière uniforme dans le pays. Selon un rapport récent préparé pour Save the Children (Royaume-Uni), on constate à cet égard, dans plusieurs régions d'Angola, des différences marquées dues à divers facteurs: production familiale, autres possibilités d'emploi, disponibilité de biens tels que le bétail, accès aux marchés, conditions locales de sécurité, etc.<sup>6</sup> Cependant, faute de temps et en raison des restrictions d'accès à certaines zones, l'auteur du rapport n'a pu donner qu'une description générale de ces différences dans cinq grandes zones socio-économiques. Les données ne permettent pas encore de cerner plus précisément ni a) les zones d'insécurité alimentaire en Angola, ni b) les groupes les plus touchés, répartis par sexe ou en fonction d'autres variables clefs.
8. Dans ces conditions, le PAM et ses partenaires ont dû procéder à un gros travail d'identification spécifique des zones et des groupes touchés par l'insécurité alimentaire. Des observations sont fournies par les 10 bureaux auxiliaires provinciaux du PAM et par les bureaux locaux des ONG et des organismes publics. Le cas échéant, des enquêtes

<sup>1</sup>Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.

<sup>2</sup>Banque mondiale, "Angola: Towards Economic and Social Reconstruction," Washington, D.C., août 1996, pp. 11, 13.

<sup>3</sup>Economist Intelligence Unit, "Country Reports - Angola" (2ème et 4ème trimestres 1996), Londres, 1996.

<sup>4</sup>OIM/Angola, op. cit., p. 6.

<sup>5</sup>FAO/PAM, "Rapport spécial: mission FAO/PAM d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires en Angola," Rome, mai 1996, p. 1.

<sup>6</sup>Boudreau, Tanya, "Risk Mapping Report" (parties 1-5); Luanda: Save the Children (Royaume-Uni), 1996.



nutritionnelles sont effectuées pour évaluer l'impact des pénuries alimentaires locales. Pour que les informations soient plus complètes et plus précises, une unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité a été créée au bureau du PAM/Angola en janvier 1997. Comme il est décrit plus loin sous le titre "Ciblage", cette unité permet de mieux repérer les zones d'insécurité alimentaire et les groupes ayant besoin d'aide, et d'établir le bien-fondé d'une assistance sous forme alimentaire.

## GOVERNEMENT ET AUTRES PARTENAIRES DU PAM

9. Dans le cadre de la politique générale définie par le gouvernement, le PAM a collaboré avec un certain nombre de services publics, ainsi qu'avec des ONG, des donateurs d'aide bilatérale, le mouvement d'opposition (UNITA), et d'autres institutions des Nations Unies. Des représentants de ces groupes assistent aux réunions périodiques de coordination de l'aide alimentaire présidées par le PAM, pour examiner des questions d'intérêt commun.

### Gouvernement

10. En septembre 1995, une table ronde a été organisée à Bruxelles pour examiner la stratégie de développement de l'Angola et ses besoins financiers pour la période de l'après-guerre. Comme point de départ pour les échanges de vues, le gouvernement a présenté aux participants un "Programme de relèvement communautaire et de réconciliation nationale", préparé avec l'aide du PNUD, et qui établit, les principales priorités du gouvernement dans l'immédiat comme suit:
- a) "réorganisation des capacités de production" (notamment en agriculture);
  - b) "mise en valeur des ressources humaines [et] rétablissement des services de base (éducation et santé)"; et
  - c) "remise en état de l'infrastructure économique, essentiellement ponts et routes rurales..."<sup>1</sup>
11. Le principal partenaire du PAM au sein du gouvernement est le Ministère des affaires sociales (MINARS). En outre, le Programme collabore avec les Ministères de la santé, de l'éducation et de l'agriculture, ainsi qu'avec les administrations provinciales et les instituts nationaux responsables des routes et du déminage. Pendant la période où les campagnes étaient sous administration soit du gouvernement, soit de l'UNITA, le PAM a également travaillé avec l'UNITA dans les zones sous son contrôle.
12. Hormis les garderies gérées dans tout le pays par le MINARS, les programmes mis en oeuvre par les pouvoirs publics continuent d'être très limités. Selon le document préparé pour la table ronde de 1995, il s'est produit un effondrement pratiquement total de l'administration locale dans la plupart des provinces;<sup>2</sup> le FIDA a lui aussi constaté que "la

<sup>1</sup>République d'Angola, "Table ronde des bailleurs de fonds - Résumé: Programme de relèvement communautaire et de réconciliation nationale." Luanda, 1995, p. 11.

<sup>2</sup>Ibid., p. 2.



capacité générale des institutions publiques de soutenir l'agriculture est extrêmement faible."<sup>1</sup>

13. Une fois la paix solidement établie, la situation s'améliorera progressivement; il n'empêche que, même alors, il faudra sans doute plusieurs années avant qu'une administration publique à peu près normale ne soit rétablie dans les campagnes. Pendant cette période de transition, le PAM cherchera le moyen d'acheminer plus de ressources par l'intermédiaire de l'Etat, notamment en appuyant divers services assurés par les Ministères de la santé et de l'éducation, en sus de ceux fournis aujourd'hui par des ONG. Il apportera également son concours aux ONG et à d'autres institutions qui contribuent à renforcer les capacités nationales dans ces secteurs.

### Organisations non gouvernementales

14. La plupart des activités du PAM en Angola ont été mises en oeuvre par des ONG, nationales et internationales. Récemment, au cours d'un mois type, le Programme a fait appel à plus de 100 ONG pour distribuer des vivres.<sup>2</sup>
15. Il n'est pas certain que ces organisations continueront à jouer ce rôle central. La situation d'urgence tirant à sa fin, elles pourraient avoir plus de mal à réunir des fonds. Ensuite, et cela est tout aussi important, elles ne sont pas nécessairement bien préparées pour faire face aux obligations que comportent les activités de relèvement et de développement, qui prendront davantage d'importance. Les ONG elles-mêmes soulignent qu'il sera nécessaire d'assurer une formation de base à leurs cadres si elles doivent jouer un rôle dans ces domaines nouveaux pour elles. Il faudra également qu'elles acquièrent des compétences techniques indispensables; en effet, ainsi que l'a constaté le FIDA: "[L]'expérience de la plupart des ONG concerne [uniquement] une aide d'urgence ou un appui à l'agriculture dans des conditions tout à fait exceptionnelles et dans une zone limitée."<sup>3</sup>
16. Même si les ONG s'emploient actuellement à acquérir certaines compétences nécessaires, la quantité de vivres qu'elles peuvent effectivement utiliser continuera d'être limitée. Ceci est une conséquence inévitable du fait que les activités de relèvement et de développement nécessitent une gestion plus poussée que les opérations d'urgence. La gestion restera inéluctablement un obstacle fondamental, et la quantité de vivres que les ONG peuvent acheminer risque de chuter quand elles passeront des urgences aux activités de développement.

### Autres donateurs et institutions des Nations Unies

17. Le PAM collabore étroitement avec un certain nombre d'autres donateurs et institutions des Nations Unies. Pour faire face aux conséquences de la "troisième guerre", il a assuré un

---

<sup>1</sup>FIDA, "Angola - Northern Region Foodcrops Development Project: Appraisal Report, Volume I" (Rapport 0655-AO), Rome, 19 mars 1996, p. 8.

<sup>2</sup>PAM/Angola, "Angola: Plan de distribution des vivres," Luanda, janvier 1997.

<sup>3</sup>FIDA, op. cit., p. 8.



soutien logistique et fourni une aide alimentaire pour un vaste programme mis en oeuvre par Swedrelief et l'United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM), pour dégager les routes principales. Parmi les autres partenaires du PAM pour les activités de réfection des routes, on peut citer le Japon, les Pays-Bas et la Suisse. Le déminage des routes est appuyé par le PAM, ainsi que par l'Allemagne et les Pays-Bas. L'Italie fournit des vivres aux garderies, par l'intermédiaire du PAM. Ce dernier assure le soutien logistique pour une campagne nationale de distribution de semences et d'outils financée par le Royaume-Uni et l'Union européenne. Des pays comme la Belgique, la Norvège et la Suède fournissent des articles non alimentaires pour diverses activités du PAM. Le Canada met à disposition des fonds pour couvrir les coûts de l'un des avions de passagers de la flotte gérée par le PAM, et l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'Union européenne apportent également leur soutien aux services aériens.

18. Dans le cadre du système des Nations Unies, le PAM appuie les campagnes de vaccination de l'UNICEF en procurant des vivres aux agents sanitaires de terrain; l'UNICEF fournit des médicaments et du matériel pour les dispensaires et les écoles remises en état par le PAM et ses partenaires locaux. Quand les réfugiés commenceront à rentrer en grand nombre des autres pays, le PAM collaborera étroitement avec le HCR pour les réinstaller. Un projet conjoint PAM-FIDA-FAO, financé par le Gouvernement italien, est actuellement en cours dans des zones rurales de la province de Uige.

## EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

19. Les efforts déployés récemment par le PAM en Angola se classent en trois grandes catégories: assistance aux personnes déplacées et touchées par la guerre (15 pour cent des bénéficiaires dans le cadre du projet actuel d'intervention prolongée en faveur de réfugiés et de personnes déplacées (IPR), Angola 5602); activités de transition, surtout réinstallation et relèvement (52 pour cent); appui aux groupes vulnérables (22 pour cent). Les soldats démobilisés représentent actuellement 11 pour cent des bénéficiaires. Outre l'appui à ces activités, l'unité logistique du PAM a assuré divers services pour des ONG et d'autres institutions des Nations Unies.

### Personnes déplacées et touchées par la guerre

20. L'opération d'urgence No 5298, approuvée en juin 1993, avait pour principaux bénéficiaires les personnes touchées par la guerre (1 251 000) et les personnes déplacées (344 000). Elle prévoyait également un appui aux victimes de la sécheresse dans cinq provinces (256 000) et aux rapatriés (112 000). Au titre de l'opération d'urgence initiale, 93 513 tonnes de denrées, représentant un coût total pour le PAM de 57,6 millions de dollars, ont été livrées. Deux élargissements ont permis de poursuivre les activités jusqu'en 1996, date à laquelle l'IPR No 5602 a été autorisée. Cette dernière a été remplacée depuis par l'actuelle IPR No 5602 (Elarg.1), approuvée par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire en janvier 1997.
21. Au pire moment de la crise, en novembre 1994, le PAM fournissait des secours à près de deux millions de personnes déplacées et victimes de la guerre. Depuis la fin des hostilités



entre l'UNITA et le gouvernement, ce chiffre n'a cessé de diminuer, atteignant environ 125 000 en janvier 1997.<sup>1</sup>

22. Là où le PAM a distribué des rations alimentaires d'urgence directement aux bénéficiaires, il a insisté pour ne recenser que des femmes, qui représentaient leur famille dans le cadre de la distribution des denrées, de manière à augmenter les chances des femmes et des enfants de bénéficier de l'aide. Il a encouragé les ONG à suivre la même procédure.

### Activités de transition

23. Le PAM a appuyé un certain nombre d'activités de transition:

- a) **Routes.** En collaboration avec le Gouvernement japonais, Swedrelief, l'Union européenne et la Banque mondiale, le PAM a commencé en 1995 à apporter son concours pour la réfection des routes principales, en donnant la priorité aux axes Luanda-Malanje et Lobito-Huambo-Kuito. Dans le courant de la même année, l'UNAVEM a elle aussi participé à la réfection des routes. Outre les activités vivres-contre-travail, le PAM a assuré un important soutien logistique.
- b) **Réinstallation.** En 1995, le PAM a fourni des rations de subsistance à quelque 120 000 personnes. Cependant, en 1996, le rythme de réinstallation s'est fortement ralenti et le nombre de bénéficiaires a beaucoup diminué. Le PAM a également collaboré avec divers partenaires pour rouvrir l'accès à des zones de réinstallation, où les routes et les ponts avaient été détruits ou minés.
- c) **Distribution de semences et d'outils.** En 1995, 8 000 tonnes de semences données par l'Union européenne et le Royaume-Uni ont été distribuées aux agriculteurs; en 1996, ce chiffre a été ramené à 3 750 tonnes, distribuées à 536 000 familles. Save the Children (Royaume-Uni) a assuré la coordination de ce programme, auquel le PAM a apporté un important soutien logistique. De plus, partant du principe que ces familles risquaient de manger leurs semences, le Programme a fourni à la moitié environ des bénéficiaires une ration mensuelle de "vivres aux fins de protection des semences".
- d) **Remise en état des infrastructures sociales, et relance de l'agriculture et de la foresterie.** Dans le cadre du Programme de relèvement communautaire mis en oeuvre par le gouvernement, la remise en état des écoles, des postes sanitaires et des routes est prioritaire.<sup>2</sup> Pendant la période 1994-96, le PAM a conclu plus de 150 accords avec des ONG et des services publics pour remettre en état des écoles, des garderies et des centres de formation, et plus de 80 pour remettre en état des postes sanitaires, des dispensaires et des hôpitaux. Au titre de 60 autres accords, un soutien a été accordé pour le déminage, ainsi que pour la réfection de routes et de ponts. Le PAM a également prêté son concours à plus de 100 initiatives locales visant à relancer l'agriculture et la

<sup>1</sup>PAM/Angola, op. cit.

<sup>2</sup>République d'Angola, op. cit., pp. 4, 15, 16.



foresterie. La plupart d'entre elles n'étaient pas très importantes, la quantité de vivres fournis étant inférieure en moyenne à 20 tonnes par contrat.<sup>1</sup>

- e) **Cantonnement et réinsertion.** Le 1er août 1995, le Directeur exécutif du PAM a approuvé une opération d'urgence (Angola No 5698), au titre de laquelle des vivres ont été distribués, principalement dans 15 cantonnements provisoires, à non moins de 75 000 anciens soldats de l'UNITA, ainsi qu'à 180 000 membres de leur famille. Les soldats et leur famille reçoivent également des rations alimentaires à mesure qu'ils rentrent chez eux. En raison des multiples retards enregistrés dans le processus de démobilisation, le Directeur exécutif a approuvé un élargissement allant jusqu'à fin avril 1997; on prévoit que des ressources supplémentaires seront nécessaires pour mener cette opération à terme dans le courant de l'année.

## Groupes vulnérables

24. Même parmi la population angolaise établie, les conséquences économiques de la guerre ont été extrêmement graves. Selon la Banque mondiale, la consommation réelle par habitant a régressé de plus de moitié entre 1985 et 1995.<sup>2</sup> Ce sont les enfants, les mères, les orphelins, les personnes âgées et les autres groupes vulnérables qui sont les premières victimes de cette baisse. Une part importante de l'aide actuelle du PAM est destinée à ces groupes.

- a) **Récupération nutritionnelle.** On estime que le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est de 320 pour mille, soit le double de la moyenne de la région subsaharienne (159 pour mille).<sup>3</sup> Le PAM collabore avec certaines ONG (dont Médecins sans frontières, Concern, World Vision et le Service de secours catholique) pour fournir des vivres aux enfants mal nourris, par l'intermédiaire de centres d'alimentation intensive. Actuellement, quelque 18 000 enfants (et souvent leurs mères) sont nourris dans ces centres.
- b) **Garderies et alimentation scolaire.** Le PAM fournit également, principalement en zone urbaine, des vivres qui permettent de préparer les repas servis à 70 000 enfants dans des garderies. Celles-ci ont dans une large mesure une fonction nutritionnelle. En outre, elles assurent la garde des enfants des femmes vivant en ville. Le PAM collabore également avec Adventist Development (ADRA/Angola) pour distribuer des petits pains à 25 000 écoliers de la ville de Malanje, où sévit une insécurité alimentaire aiguë. Sur les 220 agents de ce projet, 140 sont des femmes, notamment les 52 boulangères qui transforment la farine du PAM en petits pains.
- c) **Autres groupes.** Un certain nombre d'autres groupes ont besoin de programmes spéciaux d'alimentation: les enfants des rues, les orphelins, les personnes âgées et celles qui souffrent de maladies nécessitant des traitements de longue durée (maladie du sommeil, lèpre et tuberculose). Par l'intermédiaire des ONG et du MINARS, le PAM fournit actuellement des vivres à 175 000 personnes rentrant dans ces catégories.

<sup>1</sup>PAM/Angola, "WFP/Angola's Experience in Post-Emergency Activities from August 1994 to August 1996, by Sector," Luanda, août 1996.

<sup>2</sup>Banque mondiale, op. cit., p. 9.

<sup>3</sup>République d'Angola, op. cit. p. 4.



## Appui logistique

25. Dans le cadre des activités ci-dessus, le PAM a acheminé d'importantes quantités de vivres et d'articles non alimentaires dans toutes les régions du pays, souvent dans des conditions extrêmement difficiles, grâce à son personnel logistique en poste à Luanda, au port de Lobito et dans ses 10 bureaux auxiliaires provinciaux.
26. Pendant le mois de septembre 1994, quand ses opérations étaient au maximum de leur intensité, le PAM a transporté 25 030 tonnes de marchandises. Sur ce total, 48 pour cent ont été acheminées par camion et 43 pour cent par avion (le reste a été transporté par train et par caboteur). Ce volume a diminué depuis 1994, mais le PAM continue de transporter d'importantes quantités de vivres et d'articles non alimentaires: 11 199 tonnes par mois pendant le dernier semestre 1996. Grâce à l'amélioration des routes et de la sécurité, et notamment à la plus grande liberté de mouvement des personnes et des marchandises, 81 pour cent de ces livraisons ont été transportées par camion et 19 pour cent par avion.
27. Pour le compte des Nations Unies, le PAM a assuré le transport aérien de passagers pour permettre aux fonctionnaires des Nations Unies et des ONG d'atteindre des régions inaccessibles (ou d'accès très difficile) par la route. Non moins de 3 500 passagers par mois sont transportés par avion vers plus de 30 destinations. En outre, divers donateurs financent un fonds permettant au PAM d'acheminer des articles non alimentaires par camion et par avion pour des institutions des Nations Unies et des ONG.

## Enseignements tirés des expériences récentes

28. Les surveillants de l'aide alimentaire qui travaillent dans les bureaux auxiliaires provinciaux du PAM se rendent régulièrement sur le terrain et rendent compte de l'avancement des activités financées par le Programme. Des évaluations plus détaillées sont effectuées par les principaux partenaires d'exécution du PAM. C'est ainsi que l'alimentation des populations touchées par la guerre et des groupes vulnérables est continuellement réévaluée sur la base d'enquêtes nutritionnelles menées par des ONG comme Médecins sans frontières, Concern, CARE et World Vision. Les campagnes nationales de distribution de semences et d'outils de 1995 et 1996 ont été évaluées par Save the Children (Royaume-Uni).
29. Plus récemment, le PAM a entrepris une évaluation des activités vivres-contre-travail qu'il appuie depuis 1994 dans des domaines comme l'agriculture, l'éducation, la santé, la réfection des routes, l'assainissement, les ressources hydriques et le déminage. Selon un inventaire provisoire, on a recensé plus de 600 contrats passés entre le PAM et des ONG ou des services publics provinciaux pour ce type d'activités. La quantité de vivres fournis est en moyenne légèrement inférieure à 20 tonnes par contrat. Un échantillon d'activités sera maintenant passé en revue pour déterminer si: a) le travail a été mené à terme comme prévu; b) les équipements continuent d'être utilisés et entretenus.
30. Une fois cet examen achevé, on disposera assurément d'informations plus détaillées, mais une évaluation provisoire indique déjà que les activités peuvent se classer en trois grandes catégories:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Les critères utilisés pour classer les activités dans ces catégories sont ceux figurant dans le document "Critères d'approbation des projets" (Document CFA: 38/P/10, 24 octobre 1994). Le PAM/Luanda peut fournir de plus amples informations sur l'application de ces critères aux activités spécifiques entreprises en Angola.



- a) Activités les plus indiquées en vue d'un appui du PAM:
- i) alimentation des personnes déplacées n'ayant aucune autre source d'approvisionnement alimentaire;
  - ii) alimentation des rapatriés jusqu'à leur première récolte;
  - iii) alimentation des enfants dans les garderies des *bairros* urbains ciblés (garantissant une marge nutritionnelle pour les familles pauvres et assurant la garde des enfants dont les mères travaillent régulièrement hors de chez elles);
  - iv) alimentation des enfants mal nourris;
  - v) remise en état des écoles, dispensaires, garderies, etc, là où il est possible de trouver une équipe qui se chargera du fonctionnement et de l'entretien des équipements;
  - vi) remise en état des ponts (notamment déminage) pour qu'ils puissent durer dix ans environ, avec un entretien minimum, voire inexistant;
  - vii) remise en état des réseaux d'irrigation, des routes et autres infrastructures villageoises, là où il est possible de trouver une équipe qui se chargera de l'entretien des ouvrages, une fois qu'ils auront été remis en état.
- b) Activités nécessitant une étude plus approfondie:
- i) alimentation scolaire (il faut vérifier si, en Angola, ces programmes seraient conformes aux directives du PAM);<sup>1</sup>
  - ii) utilisation de vivres pour couvrir des dépenses renouvelables, telles que rémunération des agents sanitaires, entretien des routes, etc. (il est nécessaire de vérifier dans quels cas ces paiements seraient opportuns)<sup>2</sup>.
- c) Activités sujettes à caution:
- i) garderies rurales (la configuration de la vulnérabilité et du travail des femmes dans les campagnes rend ces garderies moins intéressantes que celles des villes);
  - ii) infrastructures nouvelles (la priorité doit être accordée à la remise en état des infrastructures existantes);
  - iii) appui à des formes d'agriculture injustifiables en soi, comme les entreprises agricoles collectives;
  - iv) appui à la plupart des activités nécessitant un entretien "communal" (elles supposent une capacité de gestion communale dont les communautés ne disposent généralement pas);
  - v) projets vivres-contre-travail dans le cadre desquels les gens sont payés pour faire leur travail normal, par exemple des agriculteurs qui préparent leur terre et l'ensemencent;

---

<sup>1</sup>Voir "Directives opérationnelles pour l'assistance du PAM à l'éducation" (Document SCP 15/INF/3, 23 octobre 1995).

<sup>2</sup>Ces paiements devraient être notamment conformes aux directives sur le "Paiement des fonctionnaires" publiées par le Groupe consultatif conjoint sur les politiques en avril 1996.



- vi) "vivres aux fins de protection des semences" (des agriculteurs si pauvres qu'ils mangeraient les semences qui leur ont été données pour leurs cultures devraient bénéficier d'un programme de plus grande envergure que la distribution d'une seule ration mensuelle).

## ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

### La situation en Angola: perspectives d'avenir

31. Ces derniers mois, des progrès laborieux ont été accomplis dans l'application du Protocole de Lusaka. Quelques soldats de l'UNITA ont été intégrés dans l'armée fédérale tandis que d'autres sont en cours de démobilisation. Autre étape importante: la mise en place d'un gouvernement de réconciliation et d'unité nationale, accompagné d'un système unique d'administration du territoire dans l'ensemble du pays. La plupart des postes de contrôle de l'UNITA ont déjà été levés sur les routes principales, et il est possible d'accéder plus librement à de nombreuses zones. Toutefois, le rythme - et même l'orientation - de l'évolution future sont incertains. Tant que le processus de paix ne sera pas irréversible, il sera prudent que des organisations comme le PAM conservent leur capacité d'intervention en cas de crises d'urgence, notamment celles provoquées par une guerre ou des troubles civils.
32. Même dans l'hypothèse la plus vraisemblable d'une poursuite du processus de paix, il restera beaucoup à faire pour que le fonctionnement économique et social du pays redevienne normal. Des réformes macro-économiques seront nécessaires pour établir les activités du gouvernement et du secteur privé sur des bases solides. La population devra être convaincue que l'administration publique est capable de la protéger et de lui garantir les services indispensables. A cet effet, il sera nécessaire de rétablir certains services de base (éducation, santé, agriculture et sécurité publique). En attendant, le gouvernement devra trouver le moyen de payer ses employés. Il faudra que soient organisées des élections, dont l'issue devra être acceptable pour toutes les parties; d'importants contingents de personnes déplacées devront regagner leur foyer et repartir de rien.
33. Objectivement, on peut s'attendre à des progrès lents et irréguliers. Il faudra plusieurs années pour déminer et réparer les milliers de ponts rendus infranchissables, et encore plus pour ouvrir des routes reliant les exploitations aux marchés. Les difficultés financières, politiques et administratives sont autant d'obstacles au rétablissement rapide des services publics de base dans toutes les régions rurales du pays, et les ONG ne seront pas en mesure de les assurer entièrement. En raison des doutes qui planent quant au rétablissement des services locaux et à la protection contre les mines et les agressions, les personnes déplacées pourraient mettre plusieurs années à rentrer.
34. Au niveau macro-économique, le gouvernement engagera peut-être les réformes en cours d'examen avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, portant sur la gestion des devises, les prix, la dette, les importations et le crédit, ainsi que sur la réaffectation à des fins sociales des ressources destinées aux dépenses militaires. Cependant, même en supposant une collaboration de la part des donateurs (octroi de ressources supplémentaires et rééchelonnement de la dette), il risque de s'écouler deux à



trois ans avant que les services publics de base ne commencent à fonctionner dans les campagnes.

35. Dans ces conditions, le PAM continuerait à jouer un rôle dans la réinstallation des personnes déplacées et la remise en état des infrastructures communautaires jusqu'en 1999 au moins, et probablement au-delà. Pendant cette période, il ne serait guère possible d'appuyer en Angola n'importe quel projet ordinaire de développement.

### **Stratégie du PAM à moyen terme en Angola**

36. Pendant les deux prochaines années, le PAM continuera d'appuyer les mêmes types d'activités qu'aujourd'hui: aide alimentaire de subsistance aux personnes déplacées et touchées par la guerre, activités de transition (réinstallation, remise en état des infrastructures sociales et relance de l'agriculture), et appui aux groupes vulnérables. Cependant, l'importance relative des diverses activités - plus particulièrement le nombre des personnes déplacées ou réinstallées ayant besoin d'une aide - sera subordonnée à des événements politiques indépendants de la volonté du PAM. Sa stratégie, et les modalités des IPR qui serviront à la mettre en oeuvre, devront donc laisser une grande marge de manoeuvre.

### **Définir les objectifs de la stratégie**

37. La stratégie a été élaborée pendant le deuxième semestre de 1996 et au début de 1997. Outre les contacts normaux du PAM avec ses partenaires, un membre du personnel s'est consacré entièrement à l'examen des programmes futurs avec des ONG, des donateurs, d'autres institutions des Nations Unies et le gouvernement, ainsi qu'à l'observation sur le terrain des activités appuyées par le PAM. Une fois préparé, le projet de stratégie a été examiné en détail avec les principaux partenaires. La version révisée, qui tient compte des priorités du gouvernement, est également en harmonie avec les objectifs des ONG et avec ceux d'institutions des Nations Unies comme l'UNICEF, à qui incombera principalement la responsabilité de l'exécution des activités appuyées par le PAM, pendant les deux prochaines années au moins.
38. Cette stratégie vise à aider l'Angola à rétablir progressivement une économie productive, en particulier dans les campagnes. A cette fin, trois grands objectifs ont été fixés à court terme:
- a) réinstaller des personnes déplacées et des réfugiés;
  - b) assurer la subsistance de ceux qui, au sein des groupes vulnérables, sont dans l'incapacité momentanée de se nourrir;
  - c) remettre en état des infrastructures sociales et productives, en particulier dans les zones rurales.
39. Ces trois objectifs sont étroitement liés. La remise en état des infrastructures sociales et de production peut inciter les personnes déplacées à rentrer chez elles et à reprendre leurs activités de production; ainsi, le nombre de rations de subsistance que devra fournir le PAM diminuera sensiblement. Le détail des activités que le Programme appuiera pour atteindre ces objectifs figure dans la section "Principales activités à appuyer".



## **Ciblage**

40. Conformément aux objectifs définis ci-dessus, les trois principaux groupes cibles du PAM pendant les deux années à venir seront les suivants:<sup>1</sup>
- a) les personnes déplacées et les réfugiés rentrant chez eux, dont on assurera la subsistance jusqu'à la première récolte;
  - b) les groupes vulnérables, tels qu'ils ont été définis principalement par les ONG exécutant des programmes d'alimentation de groupes vulnérables;
  - c) les participants à des activités vivres-contre-travail, supervisés essentiellement par des ONG, en vue de remettre en état des infrastructures sociales et productives.
41. Pour que le ciblage des bénéficiaires soit plus précis, le PAM a créé une unité spécialisée dans l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité, qui collaborera avec les partenaires du PAM afin de mieux cerner la nature de la vulnérabilité en Angola. Ses conclusions serviront à mettre au point des critères de ciblage plus précis.

## **Bien-fondé de l'aide alimentaire**

42. Lorsque le secteur agricole commencera à se relever, il faudrait veiller à éviter une surutilisation de l'aide alimentaire dans des zones où elle pourrait décourager la production. Là où la reprise de l'agriculture est forte, il faudra envisager d'autres solutions que les rations alimentaires conventionnelles, notamment l'utilisation d'espèces pour certains paiements, ce qui permettrait au PAM d'aider ceux qui ont faim tout en stimulant l'économie locale.
43. L'utilisation d'espèces à la place des vivres présente des difficultés. C'est ainsi que la monétisation de produits alimentaires en Angola ne semble pas être une solution prometteuse dans l'immédiat. Les problèmes rencontrés récemment lors des tentatives de monétisation (dont celle de l'Union européenne) ont conduit d'autres donateurs souhaitant dégager des fonds à vendre leurs produits dans des pays tiers. Il est également difficile d'utiliser effectivement la monnaie locale qui, dans de nombreuses régions d'Angola, n'est pas systématiquement en circulation ou est moins bien acceptée comme rémunération que des devises fortes ou des vivres.
44. Ces questions pourront être bientôt approfondies dans le cadre du nouveau projet du PAM centré sur le déminage et sur la remise en état des routes et des ponts. En principe, les fonds versés par les donateurs dans le cadre de ce projet pourraient être utilisés pour rémunérer les travailleurs en plus, ou à la place, des rations alimentaires. Avec l'aide de l'unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité, ce projet constituera pour le PAM un moyen expérimental d'examiner les questions connexes a) du bien-fondé de l'aide alimentaire et b) de l'utilisation d'espèces ou d'autres formes de paiement, là où les vivres ne sont pas une ressource idéale.

---

<sup>1</sup>Ces catégories sont conformes à la mission globale du PAM qui est de sauver des vies, de combattre les états débilissants dus à la faim parmi les groupes vulnérables et d'appuyer des actions s'attaquant aux causes de la faim. Voir le document du PAM "Remédier à la faim dans un monde d'abondance: nouvelles perspectives pour l'aide alimentaire", 1996, pp. 8-9.



### **Le rôle particulier des femmes**

45. Dans des pays subsahariens comme l'Angola, engagés après la guerre dans un processus de relèvement, les femmes jouent des rôles importants et spécifiques. Comme l'a signalé la Banque mondiale, le travail des femmes au sein du ménage, à lui seul, "offre divers avantages pour la société: réduction de la mortalité infantile, augmentation du niveau d'instruction, amélioration de la nutrition et baisse de l'accroissement démographique."<sup>1</sup> Pour une organisation comme le PAM, qui s'intéresse essentiellement à la sécurité alimentaire, les progrès accomplis dans ces domaines ont une importance cruciale. Il a donc particulièrement à cœur d'apporter son soutien aux femmes.
46. Après plus de 30 ans de désintégration sociale en Angola, les statistiques fiables sont rares et les données ventilées par sexe font particulièrement défaut. Celles qui sont disponibles fournissent une description peu convaincante de la condition des femmes. C'est ainsi que, selon le rapport de 1996 sur le développement humain, les femmes angolaises vivent plus longtemps que les hommes (48 ans contre 45 ans), et les chances des filles d'être inscrites à l'école ne sont inférieures à celles des garçons que de 4,8 points de pourcentage (dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, cet écart atteint presque le double). Cependant, la probabilité d'être analphabète est deux fois plus élevée pour une femme que pour un homme, et les taux de mortalité liée à la maternité sont supérieurs de 61 pour cent à la moyenne subsaharienne.<sup>2</sup>
47. Pour autant que l'on puisse mettre en évidence des investissements utiles en faveur des femmes, ils ne sont pas tous accessibles au PAM. En pratique, l'action du Programme sera en grande partie limitée aux activités décrites dans la section "Principales activités à appuyer". Dans ce contexte, le PAM prendra spécifiquement en compte le rôle des femmes, en particulier leur contribution à la sécurité alimentaire du ménage. Dans certains cas (alimentation des groupes vulnérables, distribution directe aux personnes déplacées ou cherchant à se réinstaller), les femmes sont déjà les principaux bénéficiaires de l'aide ou le deviennent automatiquement, proportionnellement à leur nombre. Dans d'autres cas, il pourrait être nécessaire d'adopter une attitude plus active pour garantir que les besoins des femmes (et ceux relatifs à la sécurité alimentaire) sont convenablement pris en considération.
48. Un examen préliminaire des prochaines activités du PAM semble indiquer qu'une action constructive est possible dans les domaines suivants:
- a) Dans le contexte des programmes de distribution de vivres, le PAM aura pour principe de demander aux ONG avec lesquelles il collabore de distribuer directement des denrées aux femmes en les associant de plus en plus à la gestion de la distribution.
  - b) Lors de l'élaboration des programmes de réinstallation en collaboration avec les représentants villageois, des dispositions seront prises pour tenir compte des vues des

<sup>1</sup>Banque mondiale, "Toward Gender Equality: The Role of Public Policy," Washington, D.C.: Banque mondiale, 1995, p. 21.

<sup>2</sup>PNUD, op. cit., pp. 140, 155.



femmes sur les activités de relèvement. Ceci est particulièrement important dans des domaines où elles sont les principales responsables (santé familiale, attribution des terres pour des cultures maraîchères, etc).

- c) Dans les futures campagnes de distribution de semences et d'outils, le PAM et ses partenaires prendront des dispositions spécifiques pour répondre aux besoins particuliers des femmes (semences et outils pour les potagers familiaux traditionnels).
  - d) Les commerçantes participeront aux futures discussions sur le choix des routes à remettre en état, et leur avis sur les questions d'accès routier au plan économique sera pris en considération.
  - e) Pour la remise en état des infrastructures d'irrigation, on veillera à ce que les femmes aient accès à des terres irriguées.
  - f) Le cas échéant et en fonction de la situation locale, des possibilités d'emploi pourraient être réservées aux femmes chefs de famille dans le cadre des projets vivres-contre-travail.
49. Il reste encore au PAM et à ses partenaires de mettre au point les moyens spécifiques d'atteindre ces objectifs. Pour ce faire, ils procéderont à une analyse globale des activités entreprises en collaboration en 1997, laquelle comprendra un examen des priorités établies dans la section ci-dessus "Enseignements tirés des expériences récentes".
50. Cette analyse permettra également de statuer sur la faisabilité de diverses propositions, telles que celles qui figurent dans le "Programme de travail pour donner suite à l'engagement du PAM en faveur des femmes" du PAM/Angola pour 1996, ainsi que dans le rapport d'un consultant du PAM spécialiste de la problématique hommes-femmes et qui s'est rendu en Angola en novembre-décembre 1996. Ces propositions concernent les domaines suivants: formation, coordination du PAM avec ses partenaires d'exécution, participation des femmes à la conception et à l'exécution des projets, et politiques de recrutement de personnel nouveau.

### **Suivi et rapports**

51. Chaque activité pour laquelle le PAM fournit des vivres est régie par un contrat signé avec son partenaire d'exécution. Les allocations de vivres à des sites et des activités spécifiques se font suivant un plan mensuel de distribution; celui-ci est établi en fonction des demandes présentées par les bureaux auxiliaires régionaux, après vérification par les unités de la logistique et des programmes à Luanda. Ce plan précise la zone intéressée par l'activité, le partenaire qui collaborera, la nature de l'activité, le nombre de bénéficiaires et la quantité à fournir pour chacune des denrées.
52. Pour suivre l'écoulement des produits alimentaires depuis leur arrivée au port jusqu'à leur remise au partenaire chargé de la distribution finale, le PAM utilise un Système de suivi des denrées. Un rapport statistique mensuel sur l'aide alimentaire, établi sur la base des données de ce système, récapitule les stocks d'ouverture, les arrivées des denrées, les pertes, les quantités remises aux partenaires et les stocks de clôture. En outre, des détails sur les livraisons sont fournis chaque mois à la section des finances, qui les utilise pour répartir les frais de transport intérieur, d'entreposage et de manutention (TIEM) en fonction des ordres d'expédition. Des rapports spéciaux sont également préparés sur demande (notamment pour récapituler l'utilisation des vivres fournis par un même donateur).



53. Les partenaires du PAM qui reçoivent ses produits alimentaires doivent en contrepartie établir périodiquement des rapports sur les réceptions et distributions de vivres, les pertes, le nombre des bénéficiaires (hommes et femmes) et les activités entreprises pendant la période considérée. Il n'existe actuellement aucun système permettant de récapituler périodiquement ces informations suivant un mode de présentation normalisé au niveau national. Grâce à l'appui technique apporté à Rome par un spécialiste du PAM en matière de suivi, ce système sera mis au point au cours de 1997.
54. Le nouveau système de rapports sur les activités permettra d'établir aisément des comparaisons entre le plan mensuel de distribution, le système de suivi des denrées et les activités effectivement réalisées. Des données socio-économiques, notamment des données sur la participation des bénéficiaires à l'identification et à la gestion d'activités spécifiques, seront recueillies dans la mesure du possible et si elles sont utiles. Au cas où cela servirait les principes directeurs et les objectifs du PAM, ces données seraient également ventilées par sexe.

## PRINCIPALES ACTIVITES A APPUYER

55. Pendant les deux années à venir, le PAM continuera à appuyer les mêmes catégories d'activités, avec les modifications indiquées aux paragraphes 57 à 67. En principe, l'assistance aux personnes déplacées, vulnérables ou touchées par la guerre (la presque totalité de l'aide jusqu'à fin 1994, puis 47 pour cent des bénéficiaires en janvier 1997 et seulement 37 pour cent en 1997-1998) devrait diminuer au profit des activités de réinstallation et de relèvement (pratiquement aucune aide jusqu'à fin 1994, 53 pour cent des bénéficiaires en janvier 1997 et 63 pour cent en 1997-1998).
56. Le volume total de l'aide sera subordonné à un certain nombre de facteurs, dont:
- a) le rythme auquel les personnes déplacées et les réfugiés rentreront chez eux;
  - b) l'importance du relèvement agricole pendant cette période; et c) les conclusions des missions d'évaluation des disponibilités alimentaires et de l'exercice d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité, concernant l'ampleur de l'insécurité alimentaire en Angola. Selon une estimation approximative, le PAM prévoit de fournir au total pendant les deux années à venir 190 000 tonnes de produits en Angola, représentant une valeur d'environ 135 millions de dollars.

### Personnes déplacées et touchées par la guerre

57. Le nombre de personnes déplacées et touchées par la guerre ayant besoin de rations de subsistance devrait régulièrement diminuer. Sur la période 1997-1998, on estime qu'en moyenne, le PAM fournira des vivres à 95 000 bénéficiaires de ce groupe, ce qui représente un apport de 12 654 tonnes de produits alimentaires.<sup>1</sup> Les besoins d'aide alimentaire ne diminueront pas immédiatement après le rapatriement des personnes déplacées bénéficiant de l'appui du PAM, car celles-ci continueront à recevoir une ration de subsistance jusqu'à la première récolte après leur réinstallation.

<sup>1</sup> Les besoins alimentaires pour 1997/98 sont tirés du "Projet Angola 5602 (Elarg.1): Aide alimentaire aux personnes déplacées et touchées par la guerre" (Document WFP/EB.1/97/7/Add.1), tel qu'il a été approuvé par le Conseil d'administration du PAM en janvier 1997.



## Activités de transition

### Réinstallation

58. Le nombre des rations de subsistance destinées aux personnes qui se réinstallent devrait fortement augmenter à mesure qu'elles commenceront à rentrer chez elles. Des dispositions seront prises par le PAM pour prêter assistance à environ 145 000 personnes pendant chacune des deux années à venir, ce qui nécessitera en 1997-1998, 19 314 tonnes de vivres. Dans la province de Bengo, un don de l'Allemagne sera utilisé pour appuyer des travaux communautaires de remise en état dans les zones de réinstallation.
59. Outre les activités de voirie qui sont déjà en cours en collaboration avec divers donateurs, le PAM a préparé son propre projet de déminage et de réfection des routes menant aux zones de réinstallation et reliant les zones agricoles aux marchés. Ces activités sont financées par l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse; la main-d'oeuvre sera payée en espèces et/ou en vivres.

### Distribution de semences et d'outils

60. Le PAM continuera à assurer l'appui logistique des campagnes de distribution de semences et d'outils, destinées essentiellement aux agriculteurs qui se réinstallent. S'ils n'ont pas d'autre accès à la nourriture, ils pourront recevoir des rations de subsistance jusqu'à ce qu'ils engrangent leur première récolte.

### Relèvement

61. Les types de travaux de relèvement qui recevront une aide, ainsi que leur ampleur, seront fonction de trois principaux facteurs:
- a) Sur la base de son évaluation des travaux effectués à ce jour, le PAM concentrera son effort sur les activités dont l'impact est le plus fort et le plus durable, comme spécifié dans la section ci-dessus "Enseignements tirés des expériences récentes".
  - b) Les ONG coopérantes essaient de développer leurs activités de relèvement. Cependant, compte tenu des contraintes pesant sur leur capacité d'exécution, le volume de travaux que les ONG pourront superviser à l'avenir risque de n'être que très légèrement supérieur au niveau actuel.
  - c) Lorsque l'administration d'unité nationale commence à être opérationnelle dans les provinces, les administrations locales des zones auparavant isolées pourraient demander des vivres en paiement des travaux effectués pour les projets de relèvement. Pour faire face à ces demandes, le PAM devrait augmenter ses effectifs, en particulier au niveau provincial. Même dans ce cas, la capacité des administrations locales de formuler et de superviser des activités vivres-contre-travail restera limitée pendant un certain temps.
62. A supposer que les effectifs du PAM/Angola augmentent suffisamment, ces modifications auront pour effet de permettre au Programme d'intensifier progressivement son effort de relèvement. On estime qu'ainsi, en 1997-1998, 40 000 personnes en moyenne pourraient être utilement employées. Etant donné que chaque travailleur recevra une ration familiale, la quantité de denrées distribuées devra être suffisante pour nourrir 200 000 personnes (33 840 tonnes de vivres).



## Groupes vulnérables

63. Nombre des personnes qui reçoivent actuellement une alimentation complémentaire ou thérapeutique n'en auront plus besoin quand l'économie s'améliorera. Il faudra cependant mettre des vivres à disposition de nouveaux bénéficiaires dans des zones auparavant inaccessibles. On estime qu'en 1997-1998, le PAM fournira 20 235 tonnes de denrées à 147 000 personnes (dont les enfants des garderies) ayant besoin d'une alimentation complémentaire et thérapeutique.

## Appui logistique

64. L'unité logistique du PAM continuera de transporter des vivres et des articles non alimentaires par voie de terre et par avion, à assurer quelques services aériens de transport de passagers, et à participer à la réfection des routes et des ponts. Les principaux utilisateurs de ces services, à court terme au moins seront les autres institutions des Nations Unies et des ONG qui. A mesure que la sécurité et le droit de circuler librement seront rétablis dans tout le pays, les ONG devraient de plus en plus faire face elles-mêmes à leurs besoins logistiques. Par ailleurs, les services aériens de passagers seront moins indispensables à mesure que les routes seront réouvertes et la sécurité rétablie, et que la compagnie nationale assurera des services aériens plus fiables et sur une plus grande échelle.

65. Depuis 1993, le tarif que le PAM applique aux donateurs pour les frais de TIEM a diminué, passant du chiffre record de 300 dollars à 195 dollars par tonne. Selon un examen technique conduit au siège en janvier 1997, même si les coûts actuels de ses services sont en moyenne plus près de 210 dollars par tonne, le tarif établi à 195 dollars est raisonnable comme moyenne pour l'ensemble de l'année. Il s'est avéré difficile à ce jour de réduire davantage les coûts, en raison des grandes distances à parcourir pour le transport des marchandises et du très mauvais état de nombreuses routes angolaises. Le PAM a recours au transport par camion et par train partout où cela est possible, mais un certain nombre de points de livraison sont actuellement desservis par avion, dans certains cas parce que ce mode de transport est plus économique, dans d'autres, à cause de l'inaccessibilité par la route.

66. Le PAM continuera à utiliser les moyens de transport les plus rentables pour chaque expédition en Angola. Par ailleurs, il s'efforce de réduire les coûts moyennant:

- a) des négociations avec le gouvernement pour qu'il diminue les taxes portuaires;
- b) le regroupement des entrepôts et des points de livraison avancés, qui permettra de réduire les frais de location pour l'emménagement et les effectifs du personnel;
- c) la mise en place d'opérations transfrontières pour atteindre des zones reculées d'Angola par la Namibie et la Zambie.

67. Dans le même temps, le PAM doit faire face à plusieurs contraintes risquant d'entraîner une hausse des coûts. C'est ainsi que la poursuite du processus de paix nécessite une extension de ses opérations à des zones dont l'accès était auparavant interdit. Dans certaines d'entre elles, un transport aérien pourrait être nécessaire jusqu'à ce que les routes et les ponts soient déminés et remis en état. Même quand l'accès par voie de terre est possible, atteindre des zones dispersées et isolées risque de coûter cher. A mesure que le commerce reprendra dans tout le pays, la demande de camionnage augmentera fortement et les tarifs de transport pourraient grimper. Tout sera assurément mis en oeuvre pour réduire



les coûts, mais les répercussions de ces pressions antagoniques sur les tarifs de TIEM ne sont pas encore claires.

## PERSPECTIVES A LONG TERME

68. Après la période couverte par ce SSP, le PAM pourrait s'efforcer de promouvoir en Angola des activités de développement plus conventionnelles, dans des domaines comme la santé, l'éducation, l'agriculture et l'infrastructure rurale. Pendant les deux années à venir, il définira plus précisément les possibilités de développement dans ces secteurs. A cet égard, un aspect fondamental concerne les moyens techniques et administratifs que les institutions publiques ou les autres partenaires auront acquis pour planifier et exécuter des activités d'une certaine envergure. L'évaluation de la situation par le PAM reposera en partie sur les enseignements tirés du relèvement et des autres activités liées au développement entreprises pendant l'actuelle période de transition.
69. A supposer que le riche potentiel agricole du pays commence à être mis en valeur, le PAM devra vérifier si l'aide alimentaire est la forme d'assistance la plus indiquée en Angola. Pour cette évaluation, les travaux de l'unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité seront utiles. Comme indiqué ci-dessus, l'actuel projet du PAM concernant le déminage et la réfection des routes et des ponts servira de cadre initial pour examiner d'autres formules où l'aide alimentaire n'est pas la ressource qui convient le mieux au développement.
70. Compte tenu de la richesse potentielle de l'Angola, le PAM pourrait au bout du compte envisager de se retirer du pays. Le calendrier de ce retrait progressif devrait se préciser au cours des deux prochaines années. Au cas où les fonctions qu'il remplit aujourd'hui seraient encore indispensables, elles seraient reprises par les pouvoirs publics et les ONG. En prévision de ce retrait, le PAM devrait collaborer avec d'autres donateurs pour renforcer les institutions publiques responsables de l'aide alimentaire et des questions de sécurité alimentaire.
71. De fortes incertitudes demeurent actuellement quant au rythme et à la nature de l'évolution politique et économique de l'Angola. En conséquence, ce n'est que progressivement que les orientations et le calendrier exacts des initiatives à long terme du PAM dans le pays seront définis. L'objectif final du Programme est toutefois d'utiliser ses ressources pour appuyer le développement de l'économie en tenant compte du potentiel de l'Angola, jusqu'au moment où une aide alimentaire extérieure ne sera plus nécessaire.



