

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Troisième session ordinaire  
du Conseil d'administration**

**Rome, 22 - 26 octobre 2001**

## SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 7 de l'ordre du  
jour

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/2001/7/4**  
12 septembre 2001  
ORIGINAL: ANGLAIS

## SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS— ZAMBIE

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

# Note au Conseil d'administration



**Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.**

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

Directrice, Bureau régional pour l'Afrique Mme J. Lewis  
orientale et australe (ODK):

Attachée de liaison principale, ODK: Mme E. Larsen tél.: 066513-2103

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



# Résumé

La Zambie, qui est classée au rang des pays les moins avancés (PMA) et dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant n'est que de 300 dollars E.-U., compte parmi les pays les plus pauvres du monde. Bien que le pays possède un immense potentiel pour parvenir à l'autosuffisance alimentaire, l'insécurité alimentaire aux niveaux de la nation et des ménages continue de s'aggraver, comme l'indiquent aussi bien le déclin de la production céréalière par habitant que le volume des importations annuelles nettes. En dépit d'un accroissement global de la contribution du secteur agricole à l'économie nationale, celui-ci reste particulièrement vulnérable en raison de catastrophes naturelles répétées, d'épizooties, du manque d'accès aux principaux intrants et de la défiance des agriculteurs vis-à-vis de la diversification des cultures. La pauvreté et l'insécurité alimentaire sont généralisées dans les zones rurales, mais ces dernières années elles se sont aggravées aussi dans les zones urbaines.

Le présent schéma de stratégie de pays (SSP) de la deuxième génération a été établi dans le contexte du bilan commun de pays du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, des priorités stratégiques du gouvernement établies dans le cadre de sa stratégie de réduction de la pauvreté et de la politique du PAM visant à favoriser le développement. Il puise dans l'expérience acquise avec la mise en œuvre du programme de pays actuel et tient compte des recommandations issues de l'évaluation de ce programme de pays.

Les principaux objectifs stratégiques demeurent en grande partie inchangés par rapport à ceux du programme de pays actuel, mais le nouveau SSP propose de réorienter les activités menées au titre de ce programme pour mieux appuyer le secteur de l'éducation, et pour mener des initiatives visant à aider les communautés et les ménages à reconstituer leurs actifs et à se doter de moyens de subsistance durables. Le programme de pays se concentrera sur les principaux objectifs du Plan-cadre des Nations Unies et, par conséquent, contribuera à répondre au droit de tous les Zambiens d'avoir un niveau de vie acceptable. Conformément à la politique du PAM visant à favoriser le développement (décision 1999/EB.A/2), les ressources du PAM seront mises au service des objectifs suivants:

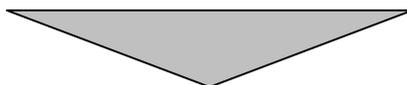
- permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes;
- permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation;
- permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver; et
- atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature.

Les activités futures se concentreront exclusivement sur les zones les plus pauvres, qui se caractérisent par l'insécurité alimentaire chronique, les taux élevés de malnutrition et une forte prévalence de bénéficiaires atteints par le VIH/SIDA. Les ressources alimentaires du PAM, combinées avec les ressources non alimentaires, se répartiront entre trois activités fondamentales: vivres pour la création d'actifs, dans laquelle s'intégrera la poursuite de l'appui au gouvernement pour la gestion et l'atténuation des effets des catastrophes et l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV); aide à l'enseignement primaire; et alimentation complémentaire. En outre, les catastrophes naturelles et dues à l'homme



demeureront au centre de l'attention. Dans une zone sujette à des perturbations naturelles se développant rapidement et à des situations d'urgence imputables à l'homme, développer les capacités du gouvernement et des ménages ciblés de répondre à ces éventualités demeurera une priorité pour le bureau de pays.

## Projet de décision



Le Conseil approuve le schéma de stratégie de pays pour la Zambie (WFP/EB.3/2001/7/4) et autorise le Secrétariat à procéder à la formulation d'un programme de pays qui devra tenir compte des observations du Conseil.



## L'INSECURITE ALIMENTAIRE, LA PAUVRETE ET LA FAIM

1. La Zambie, pays sans littoral, est l'un des plus urbanisés (37 pour cent) d'Afrique. Près d'un tiers de sa population est concentré dans les provinces de Lusaka et de la Copper Belt, soit à peine 7 pour cent de la superficie terrestre. D'après le recensement de 1990, la population peut être estimée à 10,7 millions de personnes, avec un taux d'accroissement démographique de 3,2 pour cent. Pourtant les premiers résultats du recensement de 2000 semblent indiquer une baisse d'environ 2 pour cent du taux d'accroissement de la population au cours des 10 dernières années, qui pourrait être attribué en grande partie à l'épidémie de VIH/SIDA.
2. Au cours de la décennie qui a suivi l'indépendance politique en 1964, la Zambie a été l'un des pays les plus prospères du sous-continent africain, en raison de la prospérité du secteur minier axé sur le cuivre. Mais au cours des 20 dernières années la baisse des cours du cuivre est venue s'ajouter à la hausse des cours du pétrole des années 70, ce qui a précipité le déclin de l'économie. En outre, le maintien de la dépendance vis-à-vis de revenus de cuivre en baisse (80–90 pour cent de revenus d'exportation de la Zambie), la négligence du secteur agricole (qui absorbe la plus grande part de la main-d'œuvre), la forte incidence du chômage, les taux d'inflation élevés, un déficit de compte courant important, et les forts déficits budgétaires se sont combinés pour rendre fort maussades les perspectives économiques du pays.
3. La dette extérieure énorme n'a fait qu'aggraver le déclin économique et social de la Zambie. En 2000, cette dette était de l'ordre de 7 milliards de dollars, pour moitié contractée auprès des institutions multilatérales, en particulier le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, et pour l'autre moitié auprès de bailleurs de fonds bilatéraux. Le pays paie en moyenne annuelle 133 millions de dollars au titre du service de la dette extérieure, soit 69 pour cent de plus que ce qu'il dépense pour l'ensemble du secteur social (par exemple éducation et santé). Il est manifeste que cet endettement a contribué à freiner le développement socio-économique de la Zambie. En outre, le taux de déclin du PIB par habitant s'est établi en moyenne à 2 pour cent par an entre 1991 et 1999. Fin 2000, le PIB par habitant était estimé à 300 dollars, ce qui est bien loin au-dessous de la moyenne de 480 dollars de l'Afrique subsaharienne.
4. Le pays est par ailleurs particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles répétées (inondations, sécheresse et épizooties). En outre, la présence d'un grand nombre de réfugiés (actuellement estimé à 260 000 personnes) continue d'exercer une pression excessive sur des ressources naturelles, sociales et économiques déjà très sollicitées. Le PAM apporte actuellement une aide à quelque 117 000 réfugiés dans le cadre de l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 10071.0, qui est elle aussi portée à l'attention du Conseil d'administration à sa troisième session ordinaire de 2001. Dans le cadre d'une combinaison d'activités, cette IPSR répondra aux besoins alimentaires des réfugiés qui sont arrivés dans le pays depuis 1999, et à ceux des groupes les plus vulnérables (veuves, personnes âgées et patients atteints du VIH/SIDA ou de la tuberculose) parmi la population la plus anciennement réfugiée.
5. Ainsi, aujourd'hui, la Zambie est l'un des pays les plus pauvres au monde. En 2000, il venait au 153ème rang (contre le 145ème en 1998) des 174 pays classés d'après l'indice du développement humain. De surcroît, l'enracinement et le degré de la pauvreté y sont particulièrement défavorables. La pauvreté (mesurée aux dépenses des ménages) touchait



plus de 70 pour cent de la population en 1998. Près de 53,2 pour cent de la population peuvent être décrits comme extrêmement pauvres<sup>1</sup>, et 16 pour cent comme modérément pauvres. Les niveaux de pauvreté sont plus élevés dans les zones rurales (83 pour cent) que dans les zones urbaines (56 pour cent), mais entre 1991 et 1998 l'incidence de la pauvreté s'est accrue plus rapidement dans les zones urbaines (7,4 pour cent) que dans les zones rurales (3,9 pour cent).

6. Dans toute la Zambie, la pauvreté a été précipitée par une combinaison des facteurs: la pandémie de VIH/SIDA; l'accès insuffisant à l'emploi productif; le manque d'actifs physiques, comme de capital et de crédit, même à petite échelle; et l'accès insatisfaisant aux marchés où les gens pourraient vendre des biens et des services. Les catégories les plus touchées sont les ménages dirigés par une femme, les enfants des rues, les orphelins, les personnes atteintes d'incapacités, les ménages dirigés par une personne âgée (60 ans et plus), les chômeurs et ceux qui ont un emploi, officiel ou non, mal rémunéré.
7. La pauvreté n'est pas la même pour les hommes et pour les femmes. En Zambie un nombre disproportionné de personnes démunies ou défavorisées sont des femmes. Les femmes plus que les hommes sont exposées aux contraintes socio-économiques et culturelles les plus lourdes qui s'opposent à l'amélioration de leur bien-être. Les femmes sont plus pauvres que les hommes; elles ont moins accès aux ressources comme les terres agricoles, le crédit et l'éducation; et elles n'ont qu'une participation limitée au marché du travail structuré. Par exemple, 38 pour cent seulement des urbaines sont économiquement actives. Dans l'ensemble, le taux de participation des femmes à la main-d'œuvre était en 1998 inférieur de 12 pour cent à celui des hommes. Dans le domaine politique, les femmes sont aussi sous-représentées dans les processus décisionnels à tous les niveaux. La féminisation croissante de la pauvreté entrave aussi l'accès des femmes aux vivres et la satisfaction d'autres besoins de base, et les effets s'en font sentir en particulier dans les ménages dirigés par des femmes.
8. La Zambie est l'un des pays les plus durement frappés par la pandémie de VIH/SIDA. En 2001, un million de personnes environ, soit presque 20 pour cent de population adulte de Zambie, étaient infectées par le VIH. La diffusion de la pandémie a lourdement aggravé les problèmes sanitaires et socio-économiques du pays. Les décès dus au SIDA se multiplient, et la durée de vie moyenne en Zambie est passée de 49 ans en 1992 à 37 ans en 2000. Le VIH/SIDA a également provoqué une augmentation sans précédent du nombre des orphelins, que l'on estime actuellement à 1,3 million, soit approximativement 10 pour cent de la population du pays. Le pourcentage des orphelins parmi les enfants âgés de 15 ans ou moins est passé de 22,3 pour cent en 1990 à 34,3 pour cent en 1998. On observe aussi un accroissement spectaculaire des cas de tuberculose entre 1984 et 1999, avec plus de 50 000 cas signalés en 1999 seulement, soit une incidence d'environ 600 cas pour 100 000 personnes. Chaque année, quelque 32 000 enfants naissent séropositifs, et 40 pour cent du total des décès avant 5 ans sont liés au VIH.
9. Le VIH/SIDA a aussi eu un impact négatif sur la sécurité alimentaire des ménages. La maladie chronique ou la mort ont pour conséquence la perte de revenu et de travail et la perte d'actifs pour les ménages, en particulier quand c'est le chef de famille qui est atteint. Une part des ressources du ménage sont absorbées par les soins au malade et par les frais médicaux. Les autres membres du ménage ont tendance à travailler moins pour pouvoir s'occuper du membre de la famille en difficulté. Les femmes sont particulièrement défavorisées, car c'est à elles en particulier que revient la charge de s'occuper des malades,

---

<sup>1</sup> La pauvreté extrême est celle des ménages dont les dépenses se situent au-dessous du seuil considéré comme permettant de satisfaire les besoins nutritionnels de base.



et elles disposent de moins de temps pour d'autres activités productives ou pour les enfants. Les enfants, et en particulier les filles, sont déscolarisés pour économiser sur les dépenses éducatives et venir en renfort pour les tâches domestiques. Avec la progression du VIH/SIDA s'est produit un accroissement du nombre des ménages vulnérables dirigés par une femme et comptant des enfants et des personnes âgées. Les progrès historiques de la Zambie sur le front de la mortalité infantile sont maintenant inversés par l'épidémie de SIDA.

### Insécurité alimentaire au niveau national

10. La sécurité alimentaire au niveau national est précaire. Le maïs reste la denrée de base. L'agriculture fournit des moyens de subsistance à environ 50 pour cent de la population et à 67 pour cent des personnes économiquement actives. L'activité agricole constitue par ailleurs, et de loin, la principale source de revenu et d'emploi des femmes (qui comptent pour 65 pour cent de la population rurale), celles-ci étant les principaux producteurs de cultures vivrières. Pourtant le pays ne parvient pas à produire assez pour satisfaire ses besoins alimentaires. Les efforts du gouvernement pour faire évoluer la production végétale et diffuser d'autres cultures que le maïs, par exemple le manioc et d'autres tubercules, n'ont pas donné les résultats prévus: le sous-secteur de la production végétale reste dominé par le maïs, qui occupe environ 65 pour cent des superficies cultivées annuellement, et compte pour environ 85 pour cent des céréales produites.
11. Des déficits nationaux persistent dans les disponibilités alimentaires. En 1998/1999, la production totale de céréales s'est élevée à 1,1 million de tonnes. Pour satisfaire les besoins nationaux, les importations totales de la campagne ont dû s'élever à 400 000 tonnes; l'aide alimentaire a représenté 30 000 tonnes. Les disponibilités intérieures totales de céréales en 1999/2000 ont manifesté un léger accroissement, jusqu'à 1,2 million de tonnes, tandis que les besoins totaux restaient inchangés à 1,5 million de tonnes. Dans le cadre du programme de pays en cours, les engagements alimentaires du PAM et d'autres donateurs s'élèvent à 57 000 tonnes. Dans la même période 1998/1999, le Gouvernement de la République de Zambie a acheté et a réceptionné 45 000 tonnes additionnelles de secours alimentaires. Ces vivres ont principalement été distribués aux réfugiés et sont venus de différentes sources, y compris le gouvernement, le PAM et les donateurs internationaux.
12. Les problèmes d'insécurité alimentaire nationale que connaît le pays sont dus aux sécheresses récurrentes, à la médiocrité des infrastructures rurales, au faible niveau technologique et aux livraisons tardives d'intrants, aussi bien qu'au faible niveau des revenus et des investissements, qui ont déterminé la lenteur de la croissance du secteur agricole et de la production vivrière, particulièrement dans les régions sujettes à la sécheresse de la province de l'Ouest et dans certains secteurs des provinces du Sud et de l'Est<sup>2</sup>.
13. Au niveau des ménages, la situation d'insécurité alimentaire est aggravée par une combinaison de facteurs, tels que la hausse des prix des denrées alimentaires provoquée par la suppression de subventions et la baisse du revenu des ménages sous l'effet du chômage et du VIH/SIDA.
14. La malnutrition gagne chez les enfants en raison du déclin économique général du pays, de l'épidémie de VIH/SIDA, de la pauvreté, des disparités entre femmes et hommes, et de l'insécurité alimentaire nationale et des ménages. Chez les moins de 5 ans en 1996–1998,

<sup>2</sup> Conclusions des travaux d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité menés entre 1995 et 1999/2000, sous l'égide du PAM et de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international. Ces évaluations mettent en évidence la vulnérabilité du pays à de tels risques, et sa capacité d'y faire face.



53 pour cent des sujets présentaient des retards de croissance et 5 pour cent des signes d'émaciation. La prévalence des retards de croissance était de 40 pour cent en 1990, et de 43 pour cent en 1996. La prévalence de la malnutrition chez les enfants est plus marquée dans les régions rurales, en particulier dans les provinces de Luapula et du Nord. En 1996, la malnutrition chez les mères d'enfants âgés de moins de 5 ans (sur la base de l'indice de masse corporelle) était plus fréquente en zone rurale (10,1 pour cent) que dans les régions urbaines (7,8 pour cent). Les valeurs correspondantes, par province, étaient de 19 pour cent dans la province de l'Ouest, de 13,1 pour cent dans la province du Nord-Ouest, de 6,6 pour cent dans la province de l'Est, et de 6,5 pour cent dans la province de Lusaka. Les provinces qui se caractérisent par une forte incidence de la malnutrition manifestent aussi des taux de scolarisation faibles, des résultats scolaires médiocres et des taux d'abandon des études élevés, en particulier chez les filles.

15. La mortalité infantile s'est accrue, passant de 90 pour 1 000 naissances vivantes en 1990 à 109 pour 1 000 naissances vivantes en 1998; le taux de mortalité des enfants âgés de moins de 5 ans est passé de 192 pour 1 000 en 1996 à 197 pour 1 000 en 1998; la mortalité maternelle a augmenté, passant de 649 pour 100 000 naissances vivantes en 1996 à plus de 800 pour 100 000 naissances vivantes en 1999; les nouveau-nés ayant un poids de naissance inférieur à 2,5 kilogrammes comptaient pour 4,9 pour cent du total des naissances en 1992, et pour 11,2 pour cent des enfants nés en 1998.

### La population cible

16. Vu la gravité et la large distribution de la pauvreté dans les régions rurales et urbaines de Zambie, les plus pauvres parmi les ménages pauvres seraient donc ciblés. Compte tenu de la vulnérabilité exceptionnelle du pays aux catastrophes naturelles et le degré élevé d'exposition au VIH/SIDA, les efforts actuels du PAM sont concentrés sur les basses terres de l'Ouest et sur les régions du centre-sud, les quartiers péri-urbains des provinces de Lusaka et de la Copper Belt. De manière générale, la population de ces zones doit faire face de façon chronique à une faim aiguë, et utilisée dans ces situations, l'aide alimentaire présente un avantage comparatif marqué. Une attention particulière sera portée aux ménages pauvres victimes de la faim frappés par le VIH/SIDA et la tuberculose; aux ménages dirigés par une femme, aux personnes âgées et aux enfants (en particulier les filles et les orphelins des ménages pauvres qui ont faim, avec pour objectif d'améliorer leur accès à l'éducation); et aux ménages pauvres dans les communautés qui accueillent des réfugiés. En raison du climat général d'insécurité que subissent les Zambiens vivant le long de la frontière avec l'Angola et la République démocratique du Congo, des dispositions de réserve seront prises pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. En outre, une fraction non négligeable de la population de réfugiés présente dans le pays sera appuyée par l'IPSR 10071.0.

## PRIORITES ET POLITIQUES DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'INSECURITE ALIMENTAIRE

### Politiques générales

17. Afin d'atténuer les effets négatifs à court terme du programme d'ajustement structurel, le gouvernement a désigné, en 1997, le Ministère du développement communautaire et des services sociaux pour servir de point de ralliement à l'ensemble des programmes visant à réduire la pauvreté; pour coordonner l'ensemble des interventions anti-pauvreté; et pour prendre l'initiative de l'établissement d'un Plan d'action national de lutte contre la pauvreté



qui soit à la fois polyvalent et cohérent. Cette mesure visait à ramener les niveaux de pauvreté de 70 pour cent en 1997 à 50 pour cent en 2004. À titre de mesure intérimaire, le Ministère a établi un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, qu'il a présenté en mai 1998, avec le concours du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). En décembre 1998, le Plan d'action, qui donne concrètement effet au cadre stratégique, a été approuvé. Le gouvernement prépare actuellement un document stratégique de réduction de la pauvreté avec une large participation des institutions de Bretton Woods, d'institutions multilatérales, d'organisations non gouvernementales (ONG) et de la société civile. Le financement des actions sociales prévues dans le document stratégique de réduction de la pauvreté devra provenir de fonds dégagés dans le cadre de l'initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés.

18. Bien que le gouvernement n'ait pas de politique spécifique visant la sécurité alimentaire des ménages, et n'ait pas abordé cette question dans son Plan d'action national, des stratégies visant à instaurer une sécurité alimentaire accrue des ménages ont été stipulées dans le programme d'investissement dans le secteur agricole. Le premier de ces programmes d'investissement, formulé en 1993, s'est concentré sur la décentralisation et la privatisation des prestations de services. En 1998, ce programme a été redéfini, avec pour objectifs spécifiques: i) d'assurer une sécurité alimentaire accrue à l'échelle de la nation et des ménages; et ii) de garantir un accès spécial aux vivres aux groupes vulnérables.
19. Dans le cadre de ce programme d'investissement, une disposition prévoit, au titre de la composante Fonds d'investissement rural, d'offrir des subventions à des petits groupes d'agriculteurs pour la réalisation d'infrastructures. En outre, le gouvernement a prévu des activités relatives à la sécurité alimentaire dans le cadre du Fonds zambien d'investissement social et du programme d'investissement dans le secteur routier, qui visent à améliorer les infrastructures sociales et économiques.
20. En mars 2000, le gouvernement a approuvé une politique nationale sur la problématique hommes-femmes ayant pour objectif de corriger les déséquilibres et de stimuler un développement équitable. Certains des points sur lesquels porte cette loi d'orientation ont trait à ce qui suit: accès limité des femmes aux ressources productives et à leur maîtrise, aux services sociaux et la participation aux décisions à tous les niveaux; accès limité des femmes et des filles aux services de santé de base; manque d'accès des femmes et des filles à une alimentation appropriée, à l'eau salubre et à l'assainissement; disparités dans l'accès à l'éducation; et manque d'accès des femmes au crédit, aux techniques améliorées, à la terre et aux services de vulgarisation. Le gouvernement a aussi créé une Division de la parité dans le développement au niveau du Cabinet, et a nommé des coordonnateurs pour la parité dans chacun des ministères techniques. Il se prépare actuellement à mettre en application cette politique<sup>3</sup>.

### Politique relative au VIH/SIDA

21. Le gouvernement a établi en octobre 2000 un plan stratégique national de lutte contre le VIH/SIDA, les maladies sexuellement transmissibles et la tuberculose avec l'aide d'ONUSIDA et de donateurs bilatéraux. Ce plan est fondé sur les enseignements des actions mondiales précédemment engagées pour faire face à l'épidémie. Avec ce plan stratégique de lutte contre le VIH/SIDA (2001–2003), le gouvernement a défini une réaction nationale plus réaliste à la pandémie. L'un des principaux objectifs du plan est d'établir un Conseil national sur le SIDA qui serve de mécanisme de coordination des actions de lutte du gouvernement, des ONG et de la société dans son ensemble. Ce cadre,

<sup>3</sup> *National Gender Policy, 2000.*



qui est maintenant en place, définit la réponse nationale pour ce qui est des principes fondamentaux, des stratégies générales, du cadre institutionnel et des principales étapes nécessaires pour exercer une gestion axée sur les résultats obtenus. Ce cadre est par ailleurs censé être suffisamment flexible pour répondre aux besoins spécifiques des différents groupes<sup>4</sup>.

### Réformes dans le secteur de la santé

22. Depuis 1992, le gouvernement met en œuvre des réformes dans le secteur de la santé. Ces dernières années, l'accent a été mis sur un processus de décentralisation visant à donner plus d'autonomie aux conseils sanitaires de district et à développer la participation des communautés locales aux prestations de santé. En 1999/2000, le Gouvernement, avec l'aide de ses partenaires coopérants, a établi un plan stratégique de santé (2001–2005), qui met l'accent sur le caractère économique des services, la possibilité de ventiler les ressources à l'échelon des districts, l'établissement de priorités locales pour les prestations de services, et la rationalisation de l'ensemble de l'aide que les donateurs apportent au secteur de la santé. Toutefois, la mise en œuvre de ce plan est susceptible d'être contrariée par des ressources limitées, des niveaux élevés de pauvreté et la forte présence du VIH/SIDA et de la tuberculose. En conséquence, le PAM et certains de ses partenaires ont estimé que des mesures additionnelles de soutien devraient venir compenser l'absence d'une amélioration significative des services de santé en se concentrant sur des mesures économiquement rationnelles, comme l'approvisionnement en eau salubre et la nutrition de base<sup>5</sup>.

### Politique d'aide alimentaire

23. Bien qu'il ne se soit jusqu'ici doté d'aucune politique explicite en ce qui concerne l'aide alimentaire, le gouvernement reconnaît et approuve pleinement les programmes de "filets de sécurité" qui sont en partie financés par l'aide alimentaire. Après la sécheresse assez peu grave de 1993/1994, les négociants privés ont été activement encouragés par le gouvernement à importer et à stocker des produits de base. Ainsi, les déficits alimentaires ont été comblés par les importations alimentaires réalisées par des établissements privés et par l'aide alimentaire, en particulier dans les périodes de catastrophes naturelles. Néanmoins, les ménages ruraux et les ménages les plus pauvres ne peuvent guère payer le prix des vivres ainsi commercialisés, aussi l'aide alimentaire des pays donateurs et du PAM représente-t-elle une contribution substantielle à la sécurité alimentaire des ménages, en particulier en temps de catastrophe et dans les périodes de soudure que doivent traverser diverses régions du pays<sup>6</sup>.

### Politique d'aide au secteur de l'éducation

24. Le gouvernement, avec l'appui des donateurs multilatéraux et bilatéraux, s'est concentré sur le programme d'investissement dans le sous-secteur de l'éducation de base. L'initiative que représente ce programme vise à améliorer l'infrastructure scolaire, à améliorer les qualifications des enseignants, à permettre l'achat de matériels didactiques, à élaborer des programmes d'études, à aider les élèves vulnérables, et à améliorer la santé et la nutrition du public scolaire. En outre, le gouvernement cherche activement à honorer les

<sup>4</sup> *Strategic Framework: National HIV/AIDS/STD/TB Council 2000.*

<sup>5</sup> Organisation des Nations Unies, Rapport du CAC, version préliminaire interne, 2001.

<sup>6</sup> Ibid.



engagements pris lors du Sommet mondial pour l'enfance en 1999, dans le cadre de son Programme national d'action pour l'enfance.

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

25. Le PAM apporte une aide à la Zambie depuis 1964. Au fil des années, l'appui du Programme a visé principalement à soutenir les efforts de la Zambie devant différents afflux de réfugiés, avec notamment les aides apportées aux Angolais, aux Mozambicains, aux Zaïrois et aux Zimbabwéens. Au cours des années 70, avec le déclin de l'économie zambienne, le PAM a entrepris de développer son aide pour appuyer les activités de mise en place de filets de sécurité sociale. Depuis 1992, l'aide approuvée s'est élevée au total à 130,4 millions de dollars, dont 65,5 millions de dollars pour des activités liées aux inondations ou aux sécheresses, 16 millions de dollars pour l'aide aux réfugiés, et 48,9 millions de dollars pour le développement. En 1991, le PAM a mis sur pied son intervention la plus massive pour réagir à la sécheresse qui a frappé l'Afrique australe.
26. Les ressources apportées dans le cadre du programme de pays en cours (1998–2002) approuvé par le Conseil d'administration en octobre 1997, se sont élevées à 31,9 millions de dollars à l'appui des activités fondamentales et des activités complémentaires: Activité fondamentale 1, Vivres pour la création d'actifs en milieu urbain (9,3 millions de dollars, soit 29 pour cent du programme de pays); Activité fondamentale 2, Vivres pour la création d'actifs en milieu rural (2,9 millions de dollars, soit 9,1 pour cent du programme de pays); et Activité fondamentale 3, Alimentation complémentaire (16,4 millions de dollars, soit 52 pour cent du programme de pays). Pour ce qui est des activités complémentaires, 2,9 millions de dollars ont été apportés pour appuyer des activités telles que le projet "Education des filles" dans la province de Luapula, et des programmes d'aide alimentaire d'urgence (y compris secours alimentaires d'urgence). En outre, 200 000 dollars ont été affectés à la deuxième phase des activités d'ACV et aux activités de réduction des effets et de préparation aux catastrophes. Par ailleurs, une provision de 4 millions de dollars a été constituée pour permettre de nourrir un éventuel afflux de 80 000 réfugiés, compte tenu des incertitudes quant à la situation politique dans les pays voisins.
27. Les buts à long terme en matière de développement consistent à améliorer la nutrition et la qualité de la vie des personnes les plus vulnérables dans les périodes critiques de la vie; et à contribuer à la création d'actifs et à favoriser l'autosuffisance des personnes et des communautés pauvres. Ces buts seront atteints par les moyens suivants: i) renforcement de la sécurité alimentaire par le biais d'actions vivres pour la création d'actifs; et ii) développement humain par le biais d'une alimentation complémentaire des enfants sous-alimentés, des femmes enceintes et des autres groupes vulnérables.
28. Une évaluation externe du programme de pays a été effectuée en octobre/novembre 2000<sup>7</sup>. La mission a noté que les deux buts généraux du programme de pays étaient clairement définis et conformes aux priorités de développement du gouvernement, en même temps qu'ils étaient entièrement conformes à la politique du PAM visant à favoriser le développement. Les trois activités fondamentales ont été jugées être complémentaires, se renforcer les unes les autres, et raisonnablement bien intégrées dans les programmes de développement correspondants du gouvernement dans les districts. La mission a aussi constaté un degré considérable de cohérence entre les activités du programme. La nature, la portée et les modalités d'exécution du programme de pays sont

<sup>7</sup> Rapport d'évaluation du programme de pays, 2000.



aussi apparues comme ayant été déterminées en grande partie au regard d'objectifs techniques et stratégiques clairement définis.

29. Toutefois, la mission a estimé que le programme de pays n'avait pas réalisé le plein potentiel de liaison et d'intégration de la programmation entre les activités centrales et les activités de complément, ou avec les programmes appropriés du secteur national. À cet égard, il y avait place pour une plus grande intégration et une meilleure cohérence interne des activités du programme de pays pour appuyer le développement des ressources humaines et la création d'actifs, en rapport avec les activités d'alimentation complémentaire et de réduction des effets des catastrophes. La mission a en outre noté qu'il était tout à fait justifié d'établir des liens supplémentaires entre les activités d'alimentation complémentaire, les activités vivres pour la création d'actifs, et les activités de préparation aux catastrophes et de réduction de leurs effets dans les districts les plus vulnérables. La concentration des ressources du programme de pays pourrait être encore améliorée pour focaliser plus étroitement l'action sur la création d'actifs, le développement des ressources humaines et la réduction des effets des catastrophes, ce dans le cadre d'un ciblage géographique autorisé par le travail d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité.
30. Les membres de la mission ont proposé que l'alimentation complémentaire inclue une formation nutritionnelle à l'intention des ménages (à savoir une formation à la culture, à la préparation et à l'utilisation de produits alimentaires locaux). Ils ont en outre noté que l'alimentation complémentaire et les activités vivres pour la création d'actifs pourraient être intégrées dans les distributions de courte durée d'aide alimentaire d'urgence en cas de mauvaises récoltes. Par ailleurs la mission a recommandé que les activités d'alimentation complémentaire et d'aide à l'enseignement primaire soient ciblées sur les communautés victimes de l'insécurité alimentaire comptant des nombres élevés d'orphelins, dans le cadre des programmes nationaux de lutte contre le VIH/SIDA et de réduction de la pauvreté.
31. La mission d'évaluation a relevé la nécessité de réexaminer les arrangements institutionnels existants relatifs à la supervision et à la gestion du programme de pays, la coordination des activités du programme et leur intégration dans les activités connexes menées par d'autres organismes gouvernementaux et par les partenaires de l'action de développement.
32. La mission a estimé que l'activité vivres pour la création d'actifs en milieu urbain paraissait être une stratégie appropriée pour répondre aux besoins des groupes vulnérables urbains tels qu'identifiés. En effet, l'accord relatif à cette stratégie était basé sur des consultations avec des partenaires issus des organismes gouvernementaux, sur le programme "Autodépendance urbaine" et sur les résultats des activités d'ACV, ainsi que sur les enseignements du projet ZAM 4756.00. Toutefois, les imperfections dans la conception de l'activité qui tiennent à la participation de la communauté et à l'efficacité de la formation dispensée, ainsi que les arrangements institutionnels en vue de la mise en œuvre devaient être corrigées.
33. La mission a également observé que l'activité vivres pour la création d'actifs en milieu rural visait des zones rurales à haut risque, où les problèmes d'accès aux infrastructures économiques et sociales étaient un facteur majeur de pauvreté et d'insécurité alimentaire. Elle a noté que les risques principaux étaient dus aux sécheresses, aux inondations et aux épizooties. La mission a conclu que ces activités pourraient être menées de manière très rentable en intégrant les flux de ressources dirigés vers ces activités dans ceux qui visent principalement la préparation aux catastrophes, la réduction de leurs effets et la gestion des crises, sous forme d'une activité unifiée.
34. Globalement, la mission a conclu que le processus d'élaboration du premier programme de pays avait eu pour résultat une stratégie claire et un programme cohérent à mener par le



PAM en Zambie. Incontestablement, on pouvait constater un sentiment considérable de paternité et de maîtrise de la part des autorités publiques au niveau national comme à celui des districts. Toutefois, la mission a constaté des carences sérieuses dans les arrangements institutionnels en ce qui concerne la supervision et la gestion du programme de pays, la coordination des activités du programme et leur intégration dans les activités connexes menées par d'autres organismes gouvernementaux et partenaires de développement. Faisait aussi défaut un mécanisme fonctionnel efficace de préparation de propositions intégrées en vue de l'élaboration et de l'exécution d'activités réunissant toutes les parties prenantes, ou de transmission des décisions et des instructions de l'organe auquel incombait la supervision du programme de pays aux organismes d'exécution, que ce soit au sein de l'appareil public ou en dehors de celui-ci. Les observations et les recommandations de la mission ont été communiquées au Comité interministériel de coordination, et celui-ci a assuré un retour d'informations, en en prenant bonne note. Un comité technique a été constitué par le Comité interministériel pour le conseiller et coordonner l'action.

35. Enfin, la mission a conclu que l'orientation stratégique des activités du PAM vers les zones et les groupes les plus vulnérables, aussi bien que vers l'atténuation des effets des catastrophes et la préparation aux niveaux des ménages et des communautés, était amplement justifiée et devrait rester en grande partie inchangée dans le programme de pays suivant. Elle a également noté qu'un rang de priorité élevé devrait être donné à la correction des disparités entre les sexes, entre ruraux et urbains, et entre les régions dans les zones d'intervention. La mission a suggéré trois domaines dans lesquels l'aide alimentaire pourrait trouver un avantage comparatif en Zambie: i) le secteur de l'éducation, afin d'assurer l'accès à l'école et relever les taux de scolarisation et d'assiduité des élèves, en particulier des filles; ii) les zones sujettes aux catastrophes et à l'insécurité alimentaire, où appuyer la remise en état des infrastructures et les pratiques agricoles durables; et iii) le secteur de la santé et de la nutrition, dans lesquels il serait opportun de se concentrer sur les objectifs nutritionnels généraux au bénéfice des groupes les plus vulnérables. En outre, la mission a conclu que les questions de caractère universel comme le VIH/SIDA et la problématique hommes-femmes devraient être intégrées systématiquement dans la conception globale du programme de pays.

## ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

36. La formulation du présent SSP de la deuxième génération s'est faite dans le contexte du bilan commun de pays au titre du premier Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et s'est assortie d'un processus inclusif et participatif fondé sur des ateliers et des séminaires. Ont participé aux débats des représentants du gouvernement (aussi bien des autorités centrales que des pouvoirs locaux), d'autres organismes des Nations Unies, des donateurs bilatéraux, des organismes communautaires et des ONG. À partir de ces débats un consensus s'est dégagé sur les objectifs stratégiques et sur la portée et la nature de activités futures possibles du PAM dans le domaine de l'aide au développement. Tandis que l'orientation principale des buts stratégiques à long terme reste en grande partie inchangée par rapport au programme de pays en cours, il est à observer un recentrage des ressources du programme de pays sur l'appui à l'enseignement primaire (particulièrement au bénéfice des filles et des orphelins); sur l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages pauvres victimes de la faim et frappés par le VIH/SIDA; et sur l'atténuation et la gestion communautaires des effets des catastrophes.
37. La mission du PAM en Zambie consistera à aider les ménages et les communautés pauvres et victimes de l'insécurité alimentaire à réduire le problème chronique de la faim



aiguë et à leur permettre ainsi de contribuer à la réalisation de l'objectif national d'éradiquer la pauvreté. Dans le contexte du bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le PAM contribuera à ce qui suit: obtention d'approvisionnements alimentaires suffisants et de niveaux de vie acceptables par le biais d'initiatives durables; sécurité personnelle; pleines participation, protection et égalité; et acquisition de connaissances et garantie d'une vie longue et saine. Le PAM agira en se concentrant sur quatre priorités stratégiques de la politique visant à favoriser le développement: i) permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes; ii) permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation; iii) permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver; et iv) atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature.

38. Les buts à long terme de l'aide future du PAM seront les suivants:

- Renforcer les capacités des ménages pauvres victimes de la faim (en particulier ceux qui ont à leur tête une femme seule pour élever ses enfants) de prendre en charge leur propre développement.
- Permettre aux ménages vulnérables de résister aux chocs externes (inondations, sécheresses et épizooties), tout en corrigeant les déséquilibres entre hommes et femmes et en répondant à la pandémie de VIH/SIDA.

39. Cette action sera menée en mettant en œuvre des activités visant à ce qui suit:

- Améliorer la sécurité alimentaire des pauvres qui ont faim en satisfaisant la faim aiguë et en leur procurant des possibilités de créer des actifs.
- Favoriser le développement des communautés et développer les capacités des ressources humaines par l'éducation et la formation.
- Développer les capacités des communautés de supporter les crises externes résultant d'urgences continues ou récurrentes telles que le VIH/SIDA et/ou les catastrophes naturelles, et d'y répondre, en renforçant les structures institutionnelles aux échelons des communautés, des districts et de la nation.
- Prévenir la malnutrition grave chez les enfants âgés de moins de 5 ans, et améliorer l'état nutritionnel des femmes enceintes et des mères allaitantes, des patients atteints par la tuberculose ou le VIH/SIDA, et de leur ménage.

40. Les principes directeurs pour l'exécution des activités sont notamment les suivants:

- prise de conscience du risque de catastrophe, préparation, atténuation des effets et gestion prévisionnelle;
- intégration de la problématique hommes-femmes;
- participation au ciblage à l'échelon des districts et des communautés;
- prise de conscience devant le phénomène du VIH/SIDA;
- plaidoyer contre la faim;
- partenariat avec le gouvernement et tous les autres organismes de développement compétents; et
- renforcement des capacités des ressources humaines (bénéficiaires directs et organismes gouvernementaux).



41. Les activités futures se concentreront sur les zones rurales les plus pauvres dans les régions caractérisées par l'insécurité alimentaire chronique, des taux élevés de malnutrition et des valeurs médiocres des indicateurs socio-économiques, et sur les urbains pauvres, sur la base d'une analyse mise à jour de la vulnérabilité chronique et de nouvelles valeurs de référence issues d'une évaluation de vulnérabilité urbaine, y compris une analyse détaillée des risques de catastrophes. On veillera à s'assurer que l'aide alimentaire est fournie seulement quand elle est nécessaire et pour la période la plus courte possible, afin d'éviter d'engendrer une dépendance. Le PAM renforcera également ses efforts tendant à intégrer les méthodologies et les données d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité dans un système commun et à aider le gouvernement, en développant de manière durable ses capacités d'alerte rapide et d'analyse de vulnérabilité. Ces tâches seront prévues sous forme d'activités dans le prochain programme de pays.

### Identification des principaux domaines d'assistance

42. La stratégie voudrait que les ressources alimentaire du PAM, combinées avec les ressources non alimentaires, aillent à trois activités fondamentales: i) 40 pour cent aux activités vivres pour la création d'actifs (en milieu rural et urbain), dans le cadre desquelles seront intégrées la poursuite de l'appui au gouvernement pour la gestion et l'atténuation des effets des catastrophes, ainsi que les activités ACV; ii) 30 pour cent à l'aide à l'enseignement primaire; et iii) 25 pour cent à l'alimentation complémentaire. En outre, 25 pour cent des ressources des trois activités fondamentales seront réservés à l'aide aux ménages touchés par le VIH/SIDA, dans le cadre d'activités programmées conjointement ou dans le contexte de la systématisation des actions de soutien de la lutte contre le VIH/SIDA. Enfin, et compte tenu de la population croissante de réfugiés des pays voisins et du risque élevé de catastrophes, les 5 pour cent restants de ressources du programme seront réservés aux besoins d'urgence, pour aider le gouvernement et d'autres donateurs à appuyer les réfugiés et les communautés d'accueil. Conformément à la politique du PAM, et dans le cadre de l'effort global visant à corriger ce qui reste en Zambie un profond fossé entre les sexes, 60 pour cent des ressources du programme de pays seront dirigés vers les femmes.
43. Le présent SSP a été élaboré selon un processus consultatif ayant fait intervenir un grand nombre de représentants des instances de gouvernement, des organismes des Nations Unies, des ONG et des donateurs. Il a été synchronisé avec le prochain Plan-cadre des Nations Unies pour la Zambie et avec les plans d'autres partenaires de développement. Les possibilités de programmation commune en sont encore au stade de la prospective. La planification interne et la budgétisation avec les partenaires intéressés est lancée. Il sera, par conséquent, nécessaire d'élaborer une approche souple de la programmation de l'aide du PAM, de sorte que le bureau de pays puisse tirer parti des perspectives nouvelles à mesure qu'elles se dessineront.

### Activité fondamentale 1: Vivres pour la création d'actifs

44. Cette activité permettra aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver (priorité 3 de la politique visant à favoriser le développement) et d'atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature (priorité 4 de la politique visant à favoriser le développement). Le but de développement à long terme sera de réduire la vulnérabilité des communautés aux catastrophes et à l'insécurité alimentaire dans des zones rurales et urbaines. L'aide alimentaire sera employée pour couvrir de façon saisonnière les ménages exposés à l'insécurité alimentaire dans les zones rurales et les besoins à court terme de consommation des ménages dans les communautés urbaines. La fourniture d'aide alimentaire éliminera l'insécurité alimentaire



aiguë et chronique et permettra aux ménages concernés d'investir dans des activités productives dans leur propre intérêt.

45. L'aide alimentaire, en combinaison avec d'autres ressources, servira également à soutenir les activités à court et à moyen terme d'atténuation des effets des catastrophes au niveau des communautés. Dans les zones rurales, l'insécurité alimentaire chronique est souvent présente là où les catastrophes frappent de façon répétée. Par conséquent, les activités vivres pour la création d'actifs en milieu rural se focaliseront sur les solutions agricoles permettant de parer aux crises, par exemple la conservation des sols et des eaux, et les formations techniques aux pratiques agricoles durables.
46. Cette activité sera en principe menée dans les zones d'insécurité alimentaire chronique, en tandem avec les deux autres activités fondamentales d'aide à l'enseignement primaire et d'alimentation complémentaire. Conformément à la politique du PAM visant à favoriser le développement, la programmation tiendra compte de l'évolution du degré et des niveaux de l'insécurité alimentaire que révéleront les évaluations de la vulnérabilité et des besoins. Les activités appuyées par des vivres seront basées sur les besoins et les capacités des personnes très pauvres victimes de la faim dans une localité donnée, et une attention spéciale sera accordée aux femmes. Les districts et les communautés seront associés à la planification et à l'exécution de ces activités.
47. À l'appui des activités de lutte contre les effets du VIH/SIDA, des programmes d'aide alimentaire seront clairement définis pour viser les ménages cibles en vue de dispenser des soins, de dispenser des formations, de dispenser des conseils, et de permettre des activités génératrices de revenus. Par exemple une activité de cet ordre pourrait consister à tenir des séances de conseil dans les centres sociaux, aux points de distribution des produits alimentaires, en association avec des congrégations religieuses, des organisations de la société civile et des ONG partenaires. De tels programmes pourraient offrir un soulagement général aux patients atteints de tuberculose, et aux personnes vivant avec le VIH/SIDA et leurs familles, en les aidant à sauvegarder leurs actifs existants qui risqueraient d'être liquidés pour acheter de quoi manger. Une aide de cette nature devrait également être apportée aux familles qui élèvent les orphelins, en leur distribuant des rations pour le ménage.
48. Dans le contexte de la politique nationale de décentralisation, l'activité (comme l'a envisagé la mission d'évaluation préalable pour l'activité actuelle vivres pour la création d'actifs) fournira au PAM un mécanisme flexible pour l'autonomisation des communautés par le biais de formations en vue de l'exécution efficace des projets et de la gestion durable des actifs produits. Étant donné que des urgences alimentaires peuvent se produire de manière répétée pendant la durée de l'activité, la souplesse voulue pour basculer entre action de développement et intervention d'urgence sera explicitement prévue et intégrée dans l'activité vivres pour la création d'actifs.
49. Le PAM collaborera avec le PNUD, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'ONUSIDA, le FNUAP et d'autres organismes et donateurs dans le domaine de l'assistance technique à apporter pour épauler l'exécution aux niveaux des districts et des communautés. Des initiatives additionnelles seront menées en coopération avec d'autres partenaires, comme l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la santé (pour l'aide à l'enseignement primaire et l'alimentation complémentaire), l'Organisation internationale du travail (OIT) et avec des donateurs bilatéraux, et sont actuellement à l'étude. Toutes ces initiatives, ainsi que l'action contre le VIH/SIDA, seront coordonnées avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.
50. Les ONG continueront de jouer un rôle fondamental dans l'exécution des activités appuyées par le PAM. De nouvelles dispositions fonctionnelles seront par ailleurs



explorées, y compris la sous-traitance à des ONG et à des entreprises privées de prestations de services comme l'appui technique ou la formation à la gestion.

## Activité fondamentale 2: Aide à l'enseignement primaire

51. Cette activité fondamentale répondra à la priorité 2 de la politique du PAM visant à favoriser le développement, à savoir permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation. L'aide alimentaire à l'enseignement primaire visera les écoles des districts et des communautés exposés à l'insécurité alimentaire, en ciblant en particulier les orphelins et les groupes présentant des niveaux élevés de malnutrition. L'intervention du PAM dans le secteur de l'éducation contribuera, à long terme, à l'amélioration et à la généralisation de l'enseignement primaire à tous, ainsi qu'au recul de l'inégalité des sexes. L'aide alimentaire visera à améliorer la scolarisation et l'assiduité, en donnant aux enfants vulnérables (en particulier aux filles et aux orphelins) un accès spécial à l'éducation de base et en renforçant leur capacité d'attention. L'aide à l'enseignement primaire sera intégrée dans le Programme d'investissement dans le sous-secteur de l'enseignement de base par le biais des composantes Santé et nutrition scolaires, et Équité entre les sexes, ainsi que par le truchement du Programme national d'action pour l'enfance. On cherchera aussi à faire participer plus étroitement les populations concernées à la gestion de l'activité d'alimentation scolaire et à s'assurer que les groupes les plus pauvres et les plus défavorisés sur le plan de l'éducation (en particulier les filles) jouissent de l'égalité d'accès à l'éducation.
52. L'un des problèmes à résoudre pour cette activité d'aide à l'enseignement primaire est celui de la durabilité de l'alimentation scolaire. Le coût élevé des articles tant alimentaires que non alimentaires rend impossible que le gouvernement prenne en charge durablement cette activité. Il est donc clair que l'alimentation scolaire exige que soit convenue une stratégie à long terme de désengagement. La durabilité à long terme et la stratégie de désengagement seront basées sur des actions visant à appuyer des unités de production scolaire conformément aux prescriptions du Gouvernement, en conjonction avec l'activité vivres pour la création d'actifs. En outre, le PAM et le gouvernement collaboreront pour s'assurer qu'une politique d'alimentation scolaire est intégrée dans les programmes de développement, tant national que sectoriel.
53. La sensibilisation de la communauté et des parents sera menée par le personnel du Ministère de l'éducation et par les associations parents-enseignants largement avant le début des opérations d'alimentation scolaire, afin d'assurer la mise en place des structures institutionnelles voulues au niveau des communautés pour prendre les mesures permettant de poursuivre l'alimentation scolaire après le retrait de l'appui du PAM. Si un appui technique et des moyens d'alerte rapide appropriés leur sont apportés (quelques écoles et centres de santé mettent d'ores et déjà en place des productions végétales sur les terrains qui jouxtent les locaux scolaires) les communautés pourront en principe poursuivre cette activité quand l'aide du PAM aura pris fin.
54. Dans le contexte du Programme d'investissement dans le sous-secteur de l'enseignement de base et avec le concours du Fonds zambien d'investissement social, l'initiative du PAM d'aide à l'enseignement primaire doit donc s'intégrer dans la stratégie globale du gouvernement, appuyée par différents donateurs, et viser à offrir un enseignement primaire gratuit et accessible, à assurer le recrutement et la formation d'enseignants et la réalisation d'infrastructures scolaires additionnelles, et à motiver les enseignants.
55. La formulation de l'activité d'aide à l'enseignement primaire se fera avec la pleine participation des autorités et des communautés des districts et avec l'appui du Ministère de l'éducation, et sera subordonnée à la fourniture par le gouvernement d'apports



complémentaires (salles de classe et enseignants) pour faire face aux augmentations prévisibles d'effectifs. Une aide complémentaire sera également recherchée auprès d'autres partenaires, comme le Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et des pêches, la FAO, les organes donateurs bilatéraux, l'UNESCO et l'UNICEF pour la fourniture de matériel didactique, la réalisation de puits, les traitements vermifuges et la mise en place de jardins scolaires, ce en vue de la stratégie de retrait de l'aide.

### Activité fondamentale 3: Alimentation complémentaire

56. Cette activité fondamentale répondra à la priorité 1 de la politique du PAM visant à favoriser le développement, à savoir permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes. L'aide alimentaire jouera un rôle crucial en prévenant la mort par malnutrition grave d'enfants âgés de moins de 5 ans et les effets de la faim et des carences en micronutriments chez les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes, les patients atteints de tuberculose ou du VIH/SIDA et dans leur ménage. L'activité actuelle d'alimentation complémentaire sera réorientée pour renforcer les efforts du Gouvernement dans le cadre du Programme national d'action pour l'enfance et des réformes du secteur de la santé en faveur des ménages et les communautés pauvres et victimes de la faim, en réduisant durablement le niveau de malnutrition de leurs membres les plus vulnérables. Cette action sera menée en modifiant l'activité pour placer l'aide alimentaire au centre de la stratégie d'éducation nutritionnelle et sanitaire de type communautaire et en intégrant la formation dans les activités génératrices de revenus (dans le cadre de l'action vivres pour la création d'actifs), et en renforçant les capacités pour permettre aux conseils de direction sanitaire de district de lancer et d'administrer des programmes de services sanitaires de caractère communautaire.
57. Cette approche sera fondée sur une collaboration et une coordination étroite avec d'autres organismes des Nations Unies et des donateurs bilatéraux, en utilisant l'aide alimentaire en combinaison avec d'autres apports de type développemental. En collaboration avec le Ministère de la santé et d'autres partenaires de développement, le PAM recherchera des partenaires appropriés parmi les ONG et les organisations représentées dans les communautés pour mettre en œuvre les activités communautaires.

### Perspectives de programmation commune avec d'autres organismes

58. Le SSP du PAM est harmonisé avec le cycle de programmation des autres organismes des Nations Unies. Le personnel du bureau de pays en Zambie et ses homologues ont pris une part active au processus d'établissement du bilan commun de pays, à la rédaction du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et aux divers groupes de travail thématiques de l'équipe de pays des Nations Unies. Dans le cadre de la nouvelle stratégie de collaboration des Nations Unies, l'équipe de pays des Nations Unies a donné un rang de priorité tout particulier au ciblage en commun d'un large éventail de problèmes, notamment le VIH/SIDA, la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire, l'éducation et la problématique hommes-femmes. La programmation commune avec le gouvernement et les ONG continuera d'être un dispositif essentiel pour toutes les activités du PAM en Zambie.

### Incidences opérationnelles

59. Les stratégies d'exécution et les activités complémentaires ci-après sont envisagées pour faire en sorte que le programme de pays soit efficace et produise des effets durables.



### ***Ciblage***

60. Le PAM améliorera le ciblage de l'aide vers les plus vulnérables en concentrant ses actions, avec le concours d'activités d'ACV, sur les districts où l'insécurité alimentaire est chronique et où la vulnérabilité aux inondations et à la sécheresse est la plus grande, ainsi que dans les zones présentant des niveaux élevés de malnutrition et une forte prévalence du VIH/SIDA. Les districts qui comptent parmi les plus affectés (Centre-Sud, basses terres de l'Ouest, région du Sud, certaines parties des régions du Nord et de la province de Luapula et zones péri-urbaines des provinces de Lusaka et de la Copper Belt) seront ciblés, en tenant compte de la nécessité de concentrer et d'intégrer les composantes et les ressources du programme de pays afin de porter leur impact au maximum. Le ciblage au niveau des sous-districts sera réalisé avec la participation des autorités locales et des communautés en pratiquant l'approche par bassin d'économie alimentaire, qui fait intervenir d'autres indicateurs de vulnérabilité comme la prévalence du VIH/SIDA, les taux de malnutrition, les taux de scolarisation, le nombre d'orphelins et le nombre de ménages dirigés par des femmes.
61. La programmation de l'aide alimentaire du PAM sera basée sur une carte d'affectation des ressources qui sera mise à jour grâce à des évaluations régulières de la vulnérabilité. Cette approche visera à identifier les zones du pays en fonction des risques majeurs qui les caractérisent et à définir des stratégies de lutte contre l'insécurité alimentaire aiguë et chronique. Les interventions du PAM viseront à améliorer les mécanismes de réaction en temps de crise alimentaire.

### ***Priorité à la nutrition***

62. L'apprentissage des principes nutritionnels sera lié à l'éducation et, dans les ménages dont un membre est atteint par le VIH/SIDA, aux formations techniques, aux activités génératrices de revenus et à l'action générale de sensibilisation au problème du VIH/SIDA. Des partenariats avec les programmes viables des ONG, du gouvernement et des donateurs seront établis pour assurer l'exécution efficace des activités appuyées ou non par des vivres et leur durabilité.

### ***Renforcement des capacités humaines***

63. Pour faire en sorte que les transferts alimentaires génèrent des actifs durables, un accent fort sera placé sur le transfert de vivres intégré dans un lot d'activités développementales réservant une place à la formation et à des prises de conscience toujours plus fines. Dans les activités vivres pour la création d'actifs en particulier, les transferts non alimentaires, le contrôle de la qualité et la création de nouvelles compétences et de structures organisationnelles au sein des communautés permettant de planifier, de contrôler et d'entretenir les actifs seront également privilégiés.

### ***Participation communautaire***

64. Les activités appuyées par le PAM se transformeront graduellement en une approche multisectorielle et de caractère communautaire, incorporant différentes combinaisons d'interventions appuyées par des vivres. Celles-ci incluront, comme il sera approprié et faisable: interventions nutritionnelles au bénéfice des enfants, des orphelins du VIH/SIDA, des adolescentes et des ménages touchés par le VIH/SIDA; appui à l'éducation et à la formation pratique; activités vivres pour la création d'actifs (en particulier pour combler la pénurie en période de soudure et pour renforcer la préparation de la communauté et des ménages dans l'éventualité de catastrophes); et production vivrière accrue et activités génératrices de revenus. Cela permettra de faire en sorte que toutes les activités du



programme répondent mieux aux besoins des bénéficiaires les plus pauvres qu'auront identifiés les communautés par des approches participatives.

### ***Suivi et évaluation***

65. L'avancement en direction des objectifs sera évalué par un suivi des résultats et par l'utilisation de techniques participatives. Les partenaires d'exécution et les homologues seront formés aux techniques les plus récentes de suivi et d'évaluation. Les principaux indicateurs de résultats, tant qualitatifs que quantitatifs, seront définis dans le cadre logique. Les données seront ventilées par sexe et par variables socio-économiques.

### ***Préparation, capacité de réaction et atténuation des effets des catastrophes***

66. Les activités d'atténuation des effets des catastrophes continueront d'être mises en avant dans les interventions vivres pour la création d'actifs. En outre, le PAM poursuivra son action commune avec le PNUD et la FAO pour développer les capacités institutionnelles en vue d'assurer la préparation, l'atténuation des effets et la gestion de catastrophes à tous les niveaux. La préparation et les capacités de réaction aux catastrophes aux niveaux des ménages et des communautés seront amplifiées par le renforcement des capacités humaines et la création d'actifs.

### ***Ressources non alimentaires et nouveaux partenariats***

67. Le PAM cherchera à s'assurer des soutiens pour les dépenses non alimentaires, de sorte que les bénéficiaires puissent engranger les avantages à plus long terme du développement en même temps qu'ils recevront une aide alimentaire. Ces apports non alimentaires seront obtenus au moyen de relations de partenariat avec les ONG, les programmes du gouvernement et les donateurs. Comme il sera toujours difficile de synchroniser les contributions de tous les partenaires intervenant, il sera nécessaire de disposer d'une flexibilité suffisante dans le processus de budgétisation des apports du PAM pour couvrir certaines de ces dépenses. Dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, des partenariats et une programmation conjointe seront recherchés avec d'autres organismes des Nations Unies.

## **PARTENARIATS**

68. L'institution de contrepartie continuera d'être le Ministère des finances et du développement économique, qui est habilité à approuver et à affecter les ressources extérieures. La formulation et la coordination du programme de pays seront la responsabilité du Comité consultatif pour le programme de pays, qui se compose de représentants du gouvernement, du PAM et des autres principaux partenaires de développement. Au sein du Comité consultatif, un sous-comité technique sera chargé de la conception, des dispositions relatives à l'exécution, du suivi et de l'évaluation des activités du programme de pays, et de leur intégration dans les programmes nationaux de développement. L'expérience du programme de pays en cours justifie la nécessité que le programme suivant renforce l'unité chargée de la logistique afin qu'elle puisse s'occuper des mouvements de produits jusqu'à ce que le gouvernement ou l'un de ses ministères techniques soit en mesure d'exercer cette fonction. Les fonctions et les responsabilités des divers organes participants seront clairement définies dans le programme de pays, et convenues et définies, de même que les liaisons statutaires, de sorte que toutes les parties comprennent bien leur mission et leur rôle, ainsi que ceux des autres.



69. Le bureau de pays continuera de rechercher les dispositions d'exécution les plus efficaces dans le contexte d'un processus consultatif concourant au développement du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, tout en tenant compte des structures décentralisées de gouvernement. La coordination, au niveau des districts, incombera aux structures locales établies, comme les comités de district de coordination du développement et les groupes spéciaux de district pour la lutte contre le VIH/SIDA.

### Introduction progressive du programme

70. La transition vers le nouveau programme de développement que mènera le PAM en Zambie, qui consistera à mettre l'action menée en pleine conformité avec la politique du PAM visant à favoriser le développement, exigera une gestion attentive. Les activités en cours seront modifiées après que les initiatives et les approches nouvelles auront été soigneusement formulées et mises à l'épreuve dans la période allant jusqu'à la fin du programme de pays en cours. De même, de nouveaux partenariats seront établis afin de permettre aux ménages ciblés d'avoir accès à l'assortiment le plus efficace de ressources alimentaires et non alimentaires.

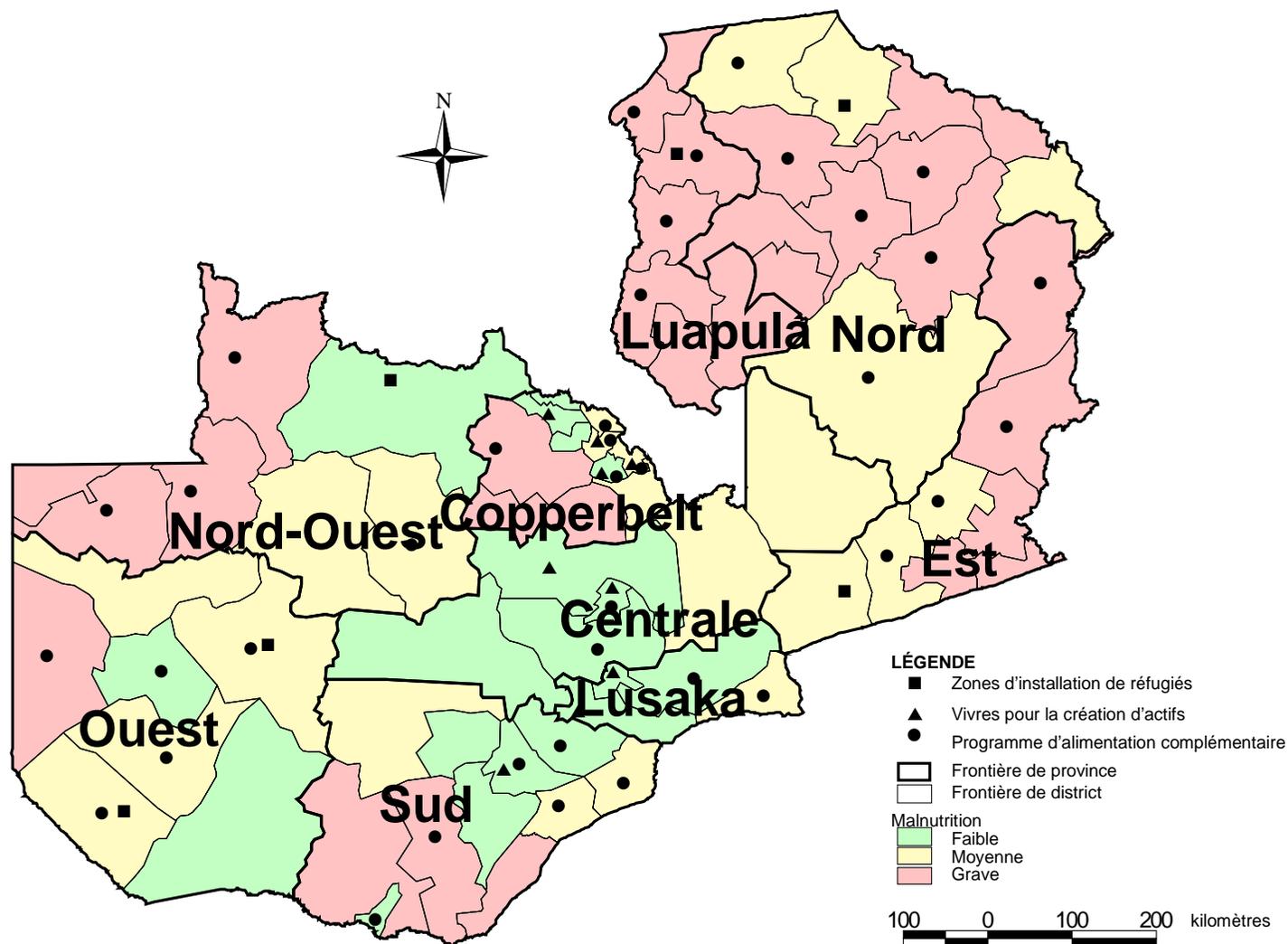
## PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

71. L'un des principaux défis continue de résider dans la conception et la réunion des éléments nécessaires à la mise en œuvre fructueuse de stratégies d'éradication durable de la pauvreté, qui à la fois améliorent l'état nutritionnel des groupes de population les plus pauvres et conduisent à une amélioration de leur sécurité alimentaire globale. Beaucoup de Zambiens, aussi bien que de partenaires de développement potentiels du PAM, continuent de voir dans les programmes relatifs à la nutrition et à la création d'actifs publics, plutôt que d'actifs appartenant aux communautés et aux ménages, l'objectif principal de l'aide alimentaire. Une action de plaidoyer sera nécessaire pour gagner un soutien plus large à l'utilisation de l'aide alimentaire en tant qu'instrument de développement pour les plus pauvres, non pas simplement pour soulager leur faim d'aujourd'hui, mais aussi pour édifier la base d'actifs qui leur permettra de bâtir leurs lendemains.
72. L'un des caractères notables et nouveaux du recentrage sur le développement communautaire résidera dans les responsabilités croissantes qui seront données aux services des pouvoirs locaux dans l'exécution des activités appuyées par des vivres et dans la coordination des lots d'aide au développement nécessaires pour une réussite durable. Actuellement, les ressources et les compétences techniques disponibles à l'échelon des pouvoirs locaux sont fort limitées. La pleine adhésion du gouvernement à la nouvelle approche est essentielle au succès de celle-ci. L'appui financier et technique du gouvernement et les lots d'assistance technique d'autres organismes des Nations Unies (en particulier du PNUD, de l'UNICEF, de l'OIT et de la FAO) seront nécessaires pour que la transition s'opère avec succès.
73. L'accent renforcé placé sur les activités de développement de caractère communautaire exigera des apports importants de la part du personnel du PAM dans les étapes initiales d'identification, de conception et d'étude. Comme ces activités devront être menées parallèlement aux IPSR et aux activités de développement en cours, les problèmes d'effectifs pourraient devenir une contrainte importante. Toutefois, le bureau de pays estime que ces difficultés peuvent être surmontées avec succès en recrutant et en formant de nouveaux agents nationaux ou en recrutant des consultants à titre temporaire.



## ZAMBIE

# CARTE DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE UTILISÉE POUR LA PROGRAMMATION



Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.



---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
IPSR	Intervention prolongée de secours et de relèvement
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

