

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 16 - 18 mai 2001

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2001/4/1
2 avril 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS- MOZAMBIQUE

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

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.

Directeur, Région Afrique (OSA): M. M. Aranda da Silva tél.: 066513-2201

Conseiller pour le développement,
(OSA): 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

Le Mozambique est l'un des pays les plus pauvres du monde; son produit intérieur brut (PIB) par habitant s'élevait en 1999 à 240 dollars. La densité de la population est faible (environ 20/km²), la population principalement rurale (à raison de 80 pour cent) et l'économie, qui est essentiellement agricole (le secteur représente 30 pour cent du PIB et 80 pour cent des exportations), est particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles (cyclones, inondations et sécheresses) qui frappent régulièrement le pays. Soixante-quatre pour cent des citoyens mozambicains vivent dans des ménages touchés par l'insécurité alimentaire. Le niveau de l'insécurité alimentaire est un peu plus élevé en zone urbaine (67 pour cent) que dans les zones rurales (63 pour cent). La concentration actuelle des activités du PAM dans le centre et le sud du pays se justifie par le fait qu'il s'agit de zones de faim chronique à court terme, où l'assistance alimentaire présente un avantage comparatif marqué; il s'agit aussi des zones les plus vulnérables aux inondations et à la sécheresse, et où les taux de VIH/SIDA sont les plus élevés.

Les principales orientations des objectifs stratégiques à long terme ne seront pas modifiées par rapport au programme de pays actuel, mais il y aura une modification dans le poids relatif des activités du programme, pour soutenir davantage le secteur de l'éducation (en insistant sur les filles et les enfants devenus orphelins à cause du VIH/SIDA ainsi que sur l'analphabétisme fonctionnel chez les adultes) ainsi que les programmes destinés à aider les communautés et les ménages à reconstituer leur assise matérielle et à retrouver des moyens de subsistance durables pouvant résister aux catastrophes naturelles.

La mission du PAM au Mozambique consistera à aider les communautés touchées par l'insécurité alimentaire à réduire leur faim chronique à court terme et par là à contribuer à l'objectif national de l'élimination de la pauvreté. Dans le cadre du bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le PAM contribuera à la réalisation du droit à des moyens de subsistance durables, à la sécurité personnelle, à la participation pleine et entière, à la protection et à l'égalité, à la connaissance et à une vie longue et en bonne santé, en concentrant son action sur quatre secteurs stratégiques: investissement dans le capital humain; création, maintien et relèvement d'actifs durables; amélioration de l'état nutritionnel des pauvres souffrant de la faim et touchés par le VIH/SIDA; enfin, planification en prévision de catastrophes, atténuation de leurs conséquences et gestion des catastrophes. Dans ce contexte, la réduction des déséquilibres entre les sexes, entre les villes et les campagnes et entre les régions sera une priorité dans chacun de ces domaines d'action. Ainsi, conformément à la politique du PAM visant à favoriser le développement (décision 1999/EB.A/2), les ressources du PAM seront utilisées pour viser les objectifs stratégiques suivants:

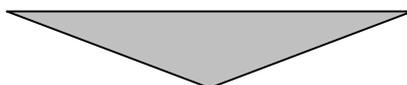
- permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation;
- permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver;
- atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature.



Les activités futures seront concentrées exclusivement sur les districts les plus pauvres, marqués par l'insécurité alimentaire chronique, par des taux élevés d'analphabétisme chez les femmes, par la pauvreté urbaine et par l'infection par le VIH/SIDA. Les activités seront de plus en plus réalisées par l'intermédiaire des écoles et du Fonds alimentaire (désormais dénommé Fonds vivres pour le développement). En outre, le PAM apportera un appui, par l'intermédiaire de son Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV), au Ministère de l'agriculture et du développement rural.

Le présent schéma de stratégie de pays (SSP), qui se fonde sur le bilan commun de pays, servira de base pour la préparation du programme de pays du Mozambique pour la période 2002–2006. Il a été mis au point grâce à un processus de consultation auquel ont pris part un grand nombre de représentants d'organismes gouvernementaux, d'institutions des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales (ONG) et de donateurs. Le processus a été synchronisé et harmonisé avec celui du futur Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement concernant le Mozambique, ainsi qu'avec les plans d'autres partenaires de développement. Les possibilités de définir des programmes de manière conjointe en sont encore au stade de la conception. Les partenaires intéressés par l'éducation et le développement rural n'ont pas encore mené à terme leurs procédures internes de planification et de préparation de budgets. Il sera donc nécessaire de procéder avec souplesse dans la programmation de l'assistance du PAM, afin de pouvoir tirer parti des occasions qui se présentent.

Projet de décision



Le Conseil approuve le schéma de stratégie de pays pour le Mozambique (WFP/EB.2/2001/4/1) et autorise le Secrétariat à procéder à la formulation d'un programme de pays qui devrait tenir compte des observations du Conseil.



LA SECURITE ALIMENTAIRE ET LES PAUVRES QUI SOUFFRENT DE LA FAIM

Le contexte économique et social

1. La signature de l'accord de paix en 1992 a mis un terme à près de 20 années de guerre civile, dont les effets ont été exacerbés par de graves sécheresses, qui ont détruit une grande partie des infrastructures du pays et jeté des millions de personnes dans la misère. Les indicateurs du développement humain au Mozambique sont parmi les pires de la planète. Le taux de mortalité infantile était estimé en 1998 à 129 pour 1 000 naissances vivantes, en baisse par rapport au taux de 163 pour 1 000 relevé en 1970. Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans était lui aussi élevé, puisqu'il atteignait 206 pour 1 000 en 1998. L'espérance de vie à la naissance était estimée, pour les deux sexes, à 45 ans pour la période 1995–2000.
2. Le Mozambique est l'un des pays les plus pauvres du monde. Il se situe au 168ème rang sur les 174 pays pour lesquels le PNUD calcule l'indicateur du développement humain, avec une valeur inférieure à la moyenne des pays les moins avancés (PMA)¹. Bien que le PIB par habitant ait augmenté entre 1995 et 1999, passant de 145 à 240 dollars E.-U.², il ne s'élève encore qu'à la moitié du PIB moyen des pays d'Afrique subsaharienne (480 dollars). La densité de la population est faible (environ 20/km²), la population est principalement rurale (à raison de 80 pour cent) et l'économie, qui est essentiellement agricole (le secteur représente 30 pour cent du PIB et 80 pour cent des exportations), est particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles (cyclones, inondations et sécheresses) qui frappent régulièrement le pays. S'il est hors de doute que l'agriculture constitue le pilier central de l'économie nationale, c'est en réalité la générosité des pays et des organismes donateurs qui est l'un des facteurs essentiels du niveau du revenu national brut. Qui plus est, près d'un tiers des habitants vivant dans les régions du centre et du sud du pays sont plongés dans la pauvreté extrême, les dépenses de consommation s'élevant à 60 pour cent ou moins du seuil de pauvreté.
3. Une partie importante de la population urbaine pratique aussi l'agriculture; en effet, un peu plus de la moitié de tous les ménages urbains disposent d'au moins un lopin de terre (*machamba*). Malgré son poids important dans l'économie nationale, l'agriculture mozambicaine se caractérise la plupart du temps par un niveau technologique peu élevé, par une faible utilisation d'intrants et de ce fait par une productivité médiocre, tout spécialement dans le secteur familial. Son objectif principal est la subsistance, et le marché ne représente pas une préoccupation primordiale. Puisqu'il s'agit essentiellement d'une agriculture pluviale (aridoculture), elle est entièrement soumise aux caprices météorologiques (pluies irrégulières, épisodes répétés d'inondations et de sécheresses). Les rendements des cultures sont presque totalement déterminés par la fertilité du sol et par les quantités d'eau disponibles. Le rendement du maïs, par exemple, varie de 200 kilogrammes par hectare dans le sud à 900 kilogrammes par hectare dans le nord, soit un niveau très bas par comparaison avec la moyenne de l'Afrique subsaharienne (1 200 kilogrammes par hectare). Les rendements du manioc s'échelonnent de 600 à 3 000 kilogrammes par hectare, avec une moyenne de 1 800 kilogrammes par hectare, c'est-à-dire un quart à peine de la moyenne de l'Afrique subsaharienne (sept tonnes par hectare). Toute augmentation de rendement à l'avenir dépendra d'améliorations des

¹ PNUD, Rapport sur le développement humain 2000.

² *Economic Development and Poverty Reduction*, Gouvernement du Mozambique, juin 2000.



apports, de la disponibilité de crédits et d'une utilisation plus intensive de techniques d'amélioration de la production. Dans l'ensemble, les terres disponibles ne constituent pas un facteur limitatif. Toutefois, l'insécurité qui règne largement en matière de régime foncier a conduit, indirectement, à une baisse des investissements et de la productivité agricole³.

4. Les ménages ruraux au Mozambique sont autosuffisants dans une large mesure; ils tirent 70 pour cent de leur alimentation de leurs propres terres ou d'une autre source, et n'achètent que 30 pour cent de leur nourriture. Les habitants des villes achètent 83 pour cent de leur nourriture, le solde étant cultivé, réuni ou obtenu par des transferts publics ou privés.
5. L'éducation est marquée par de graves déséquilibres entre les sexes. Au niveau national, le taux actuel de scolarisation dans les premiers degrés de l'école primaire (EP1: enfants âgés de six à 10 ans) est de 74,4 pour cent. Le taux de scolarisation au deuxième échelon du primaire (EP2: 10-14 ans) présente, pour ce qui est de la proportion de filles, des écarts régionaux marqués par rapport au taux national de participation de 40 pour cent de filles: les régions septentrionales ne dépassent pas 30 pour cent de filles, alors que le sud atteint 50 pour cent. Le taux d'analphabétisme chez les femmes, qui est de 73 pour cent (84 pour cent en zone rurale) est nettement plus élevé que le taux de l'ensemble de la population, 58 pour cent⁴.

Caractéristiques de l'insécurité alimentaire

6. Soixante-quatre pour cent des Mozambicains vivent dans des ménages souffrant d'insécurité alimentaire, et donc de la faim⁵. Le niveau d'insécurité alimentaire est légèrement plus élevé en zone urbaine (67 pour cent) qu'en zone rurale (63 pour cent). On estime qu'en moyenne, les ménages souffrent d'insécurité alimentaire pendant 3,7 mois par an. Les ménages dépourvus d'accès à des terres signalent près de six mois d'insécurité. Le problème est particulièrement grave pour les enfants: 25 pour cent des moins de cinq ans souffrent de malnutrition chronique.
7. La pauvreté au Mozambique est un phénomène qui comprend bien des aspects, et qui touche aussi bien la population rurale que la population urbaine. Elle est renforcée par le fait que la majorité de la population, qui est rurale, ne bénéficie pas encore de manière durable de la richesse agricole du pays. Cette situation suscite une malnutrition constante, en particulier parmi les enfants. Les effets des catastrophes naturelles ont aussi contribué directement à la gravité de la malnutrition, au même titre que la prévalence, en augmentation rapide, du VIH/SIDA. Parmi les autres facteurs, on peut citer la fréquence des infections, le faible apport énergétique, les mauvaises habitudes alimentaires et les traditions telles que le sevrage précoce et les naissances rapprochées.
8. Nombreuses sont les familles qui ne produisent pas ou n'achètent pas suffisamment de nourriture faute d'argent pour se procurer des intrants agricoles, par exemple semences améliorées, engrais et pesticides, races améliorées et produits vétérinaires pour l'élevage. La présence de mines terrestres et le manque d'infrastructures empêche le développement,

³ Bilan commun de pays pour le Mozambique, 2000.

⁴ PNUD, Rapport sur le développement humain 2000.

⁵ *Understanding Poverty and Well-being in Mozambique: The First National Assessment (1996-97)*. Ministère de la planification et des finances/Gouvernement du Mozambique, Université Eduardo Mondlane (UEM), Maputo, Mozambique et Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), décembre 1998.



pourtant cruellement nécessaire, des marchés, du commerce rural et de l'accès aux services de base. Le retour des agriculteurs déplacés et réfugiés et de leurs familles a alourdi le fardeau qui pesait sur des infrastructures et des ressources déjà limitées. Qui plus est, comme le SIDA décime la main-d'œuvre disponible, la production vivrière des ménages risque de s'effondrer de manière significative. La perte ne serait-ce que d'un petit nombre de travailleurs à des périodes critiques pour les plantations et les récoltes peut réduire gravement le volume de la récolte, ce qui entraîne le risque d'aggraver encore la malnutrition. La pauvreté accroît le risque encouru par les ménages de connaître une insécurité alimentaire encore plus grave si ce ménage est victime d'un choc tel qu'une catastrophe naturelle, ou encore la mort ou la maladie d'un membre de la famille.

9. C'est dans les zones rurales que l'on trouve le nombre le plus élevé de personnes touchées par l'insécurité alimentaire (78 pour cent de tous les ménages concernés par le problème). Quarante pour cent d'entre elles vivent dans le centre du pays, 20 pour cent et 19 pour cent, respectivement, dans les régions du nord et du sud. L'accès à la nourriture continue à être limité par le manque de diversité des revenus et de possibilités d'emploi. Dans les villes, 74 pour cent des habitants n'ont pas accès à des marchés quotidiens ou hebdomadaires. La distance moyenne à parcourir pour atteindre un marché est de 15 kilomètres (21 kilomètres dans le nord). Le pourcentage de routes praticables toute l'année atteint tout juste 61 pour cent dans les communautés de la région centrale, 72 pour cent dans la région du nord et 81 pour cent dans la région du sud⁶. En outre, ce manque de routes en bon état et de réseaux commerciaux dans la région du centre exerce des effets néfastes sur le pays tout entier, puisqu'il affaiblit les relations entre les régions du nord, à surplus vivrier, et les zones du sud, qui sont déficitaires en nourriture⁷.

Malnutrition et vulnérabilité

10. La malnutrition est le résultat d'une combinaison de facteurs qui influencent la disponibilité de nourriture, l'accès à la nourriture et son utilisation. Les causes immédiates de la malnutrition sont l'insuffisance de la ration alimentaire (en termes de quantité comme de qualité) et les maladies telles que la diarrhée. Les obstacles à la bonne utilisation de la nourriture comprennent le manque d'accès à des services de santé efficaces dans les zones rurales (y compris des programmes de soins aux mères et aux enfants et d'éducation nutritionnelle), l'absence d'eau potable et d'assainissement, les pratiques néfastes en termes de régime alimentaire et d'alimentation, les carences en micronutriments et la méconnaissance des principes de la nutrition et d'une alimentation équilibrée. En moyenne, 22 pour cent à peine des communautés rurales ont accès à un dispensaire. Les dispensaires sont beaucoup plus nombreux dans le sud (39 pour cent) que dans les régions du nord (23 pour cent) ou du centre (14 pour cent)⁸.
11. La sécurité alimentaire à l'échelle du ménage ne garantit pas à elle seule un état nutritionnel satisfaisant pour un enfant: le niveau d'éducation des mères, le milieu de vie et l'accès à des centres de santé sont des facteurs plus importants. Dans les zones rurales, l'incidence de la malnutrition semble sans lien direct avec le niveau de pauvreté: 43 pour cent des ménages ruraux relativement plus aisés et 47 pour cent des ménages pauvres ont un enfant atteint de malnutrition. Dans les zones urbaines, cette corrélation est plus forte

⁶ Ibid.

⁷ Bilan commun de pays pour le Mozambique, 2000.

⁸ Ibid.



(18 et 30 pour cent, respectivement)⁹ et elle est étroitement liée au niveau d'alphabétisation des femmes, qui est deux fois plus élevé que celui des hommes.

12. Quarante et un pour cent de tous les enfants mozambicains (soit plus d'un quart des enfants dans les villes et près de la moitié de tous les enfants en zone rurale) souffrent de retard de croissance, avec une prévalence plus forte dans la région centrale (55 pour cent) que dans les régions du nord et du sud (38 et 36 pour cent, respectivement)¹⁰.
13. En termes de taux d'infection par VIH, le Mozambique se classe au septième rang de tous les pays du monde. C'est dans la tranche d'âge de 20 à 29 ans que les niveaux d'infection sont les plus élevés. Contrairement à la plupart des autres pays d'Afrique subsaharienne, l'épidémie n'est pas concentrée dans la capitale, mais bien dans les zones rurales de la région centrale, le long des voies suivies par les réfugiés, par les migrants et par les commerçants entre le Mozambique et les zones limitrophes du Malawi, de l'Afrique du Sud et du Zimbabwe, dans lesquelles le taux d'infection est élevé. Les taux d'infection sont estimés, à l'heure actuelle, à près de 25 pour cent dans la région centrale pour les adultes âgés de 20 à 45 ans, et à environ 15 pour cent dans les autres régions.
14. Plus de 80 pour cent de la main-d'œuvre mozambicaine travaille dans l'agriculture de subsistance et la production de cultures de rapport. De ce fait, le VIH/SIDA (et en particulier les taux d'infection de plus en plus élevés que l'on relève chez les jeunes femmes) pèsent d'un poids considérable sur les moyens d'existence en milieu rural, en particulier en ce qui concerne la disponibilité de main-d'œuvre, la sécurité alimentaire et les coûts directs pour les ménages. L'expérience d'autres pays montre que lorsque les ressources en main-d'œuvre des ménages sont touchées, les habitants passent à des cultures moins exigeantes en main-d'œuvre. Dans bien des cas, ils vendent aussi des actifs afin de payer les soins de santé et les frais d'enterrement.
15. Le nombre d'enfants de moins de 15 ans orphelins de mère est estimé aujourd'hui à environ 504 000, et il devrait atteindre 1,12 million en 2006¹¹. L'augmentation est due, en totalité ou peu s'en faut, aux effets du SIDA, et elle exerce par conséquent un impact plus marqué sur la région du centre. La plupart des orphelins sont recueillis par des réseaux de famille élargie. Ceci dit, avec l'arrivée du SIDA, la famille élargie souffre d'un élargissement excessif. Il en découle un risque accru d'augmentation du travail des enfants, de baisse de la scolarisation, de hausse des maladies et de la malnutrition, de perte d'accès aux services de santé, de perte d'héritage et d'exposition au VIH¹².
16. Les cyclones, les inondations et la sécheresse sont des phénomènes qui se répètent régulièrement au Mozambique; des parties importantes du sud du pays sont même touchées par la sécheresse quatre années sur cinq. Tous les ménages sont vulnérables aux événements brutaux, mais la capacité d'y faire face et de s'en relever est généralement limitée, surtout parmi les personnes très pauvres. Au cours des années récentes, le Mozambique a subi un certain nombre de secousses qui ont profondément sapé les acquis dus aux progrès réalisés à la fin des années 90. Outre qu'elles provoquent des pertes de cultures et de bétail ainsi que d'autres effets immédiats, ces calamités exercent un impact à

⁹ *Understanding Poverty and Well-being in Mozambique: The First National Assessment (1996-97)*. Ministère de la planification et des finances/Gouvernement du Mozambique, Université Eduardo Mondlane (UEM), Maputo, Mozambique et Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), décembre 1998.

¹⁰ Bilan commun de pays, 2000.

¹¹ *Impacto Demográfico do HIV/SIDA em Mozambique* MISAUDE, INE, MPF, CEP-UEM.

¹² Bilan commun de pays, 2000.



long terme lorsque des actifs tels que le bétail et le logement sont détruits ou lorsque la base productive (les terres et l'eau) est endommagée.

Population cible

17. Etant donné la profondeur et la diffusion large de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la faim au Mozambique, il convient de cibler les plus démunis des ménages pauvres. La concentration actuelle des activités du PAM dans le centre et le sud du pays se justifie par le fait qu'il s'agit de zones de faim chronique à court terme, où l'assistance alimentaire présente un avantage comparatif marqué. Il s'agit aussi des zones les plus vulnérables aux catastrophes naturelles, et de celles qui connaissent les taux d'infection par VIH/SIDA les plus élevés. Il faudrait en outre cibler les enfants, et en particulier les filles et les orphelins, des ménages pauvres, afin d'améliorer leur accès à l'éducation.

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

Politiques générales

18. En 1995, le gouvernement a approuvé la stratégie de lutte contre la pauvreté, le plan national d'action en matière de nutrition et la politique agricole ainsi que sa stratégie d'application; tous ces textes reconnaissent l'importance fondamentale de la sécurité alimentaire et du secteur agricole dans la lutte contre la pauvreté et la promotion de la croissance économique.
19. Le Plan national d'action contre la pauvreté absolue, qui a été approuvé en décembre 1999, a pour but de faire passer l'incidence de la pauvreté absolue de son niveau actuel de 70 pour cent à 60 pour cent d'ici à 2004. Il pose un cadre pour l'harmonisation d'un certain nombre de textes d'orientation (dont la politique en matière de population, la stratégie nationale d'alimentation et de nutrition, le plan national stratégique pour la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles, le VIH et le SIDA, le programme d'action issu de la Conférence de Beijing, le Programme national intégré pour l'action sociale, l'emploi et la jeunesse, et la stratégie et le plan de secteur pour l'éducation). Cette harmonisation sera réalisée par la préparation de plans de lutte contre la pauvreté à l'échelon des provinces.
20. La politique agraire a pour objet de garantir que le secteur de l'agriculture se voie attribuer un rôle de premier plan dans la réalisation des objectifs stratégiques nationaux. Ces objectifs sont: i) la sécurité alimentaire; ii) la croissance économique durable; iii) la création d'emplois; et iv) la réduction de la pauvreté. Le secteur agricole doit apporter sa contribution à ces objectifs grâce à un secteur familial autosuffisant sur le plan alimentaire et capable de produire un surplus commercialisable, et grâce à un secteur commercial efficace qui contribue au développement rural.
21. La politique qui vise à réduire la pauvreté et à garantir la sécurité alimentaire a été formulée pour améliorer la production et les revenus des familles rurales d'exploitants qui souffrent de l'insécurité alimentaire à cause d'un manque de moyens techniques de production, de l'irrégularité des précipitations et de la pauvreté généralisée qui caractérise ce groupe. L'objectif du gouvernement est de produire suffisamment de nourriture pour fournir une ration journalière d'au moins 2 200 calories par personne. Outre cet objectif de production, la politique définit la nécessité de garantir la sécurité alimentaire pour les



familles les plus vulnérables et pour les autres personnes touchées par les catastrophes naturelles.

22. En 1999, le gouvernement a présenté son plan stratégique national de lutte contre le VIH/SIDA. Ce plan comprend deux grands volets: les activités de prévention et d'information, et les activités destinées à réduire l'impact de la maladie, comme l'assistance aux organisations d'aide aux personnes atteintes du VIH/SIDA, le développement des soins et de l'assistance à domicile et la formation technique pour les orphelins.

La politique d'aide alimentaire

23. Un débat sur la politique en matière d'aide alimentaire est en cours depuis 1997, et le projet de politique gouvernementale sur ce sujet a été préparé à la fin de 1999. Pendant la situation d'urgence récente, cette politique a été mise en attente, mais la procédure d'examen et d'approbation par le gouvernement est maintenant en cours, et devrait se terminer vers la fin du premier trimestre de 2001. Le PAM plaidera pour que cette politique comprenne des mesures de lutte contre le VIH/SIDA et pour le renforcement de l'accès des bénéficiaires à l'éducation.
24. Le projet de politique répond à quatre objectifs: i) il définit les utilisations de l'aide alimentaire, la manière dont elle doit permettre, bien utilisée, de réagir à l'insécurité alimentaire et sa contribution générale à cette lutte dans le contexte de la stratégie nationale de sécurité alimentaire et de nutrition; ii) il identifie des mesures pour satisfaire les besoins alimentaires des populations pauvres qui souffrent de la faim sans susciter de dépendance; iii) il définit des règles et des procédures pour veiller à ce que l'utilisation de l'aide alimentaire au Mozambique ne décourage pas la production ou ne suscite pas de déplacements de marché (la distribution gratuite de vivres n'est autorisée que pendant une courte période dans le sillage immédiat d'une catastrophe); enfin, iv) il définit le cadre institutionnel pour la coordination de l'aide alimentaire.
25. Dans le contexte de la stratégie nationale de sécurité alimentaire et de nutrition, le projet de politique identifie cinq domaines prioritaires pour l'aide alimentaire: les secours d'urgence; le relèvement des infrastructures matérielles; la santé et l'éducation; le développement du marché; et la balance des paiements. Plusieurs types de programmes y sont identifiés, dont plusieurs—les programmes vivres pour la remise en état des infrastructures, l'alimentation complémentaire pour les groupes vulnérables et les vivres en tant qu'incitation pour l'éducation ou les programmes de formation—sont en accord avec la mission du PAM.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

26. Le Mozambique est un pays pilote pour le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et l'accord entre organismes des Nations Unies d'harmoniser et de synchroniser leurs cycles de programme respectifs à partir du 1er janvier 1998. Ainsi, le programme de pays a été approuvé pour une période de quatre ans (1998–2001) et un accord sur le programme de pays a été signé en novembre 1998. Cet accord prévoit une assistance du PAM de 63 018 910 dollars (y compris les coûts directs et indirects) pour quatre activités fondées sur la collectivité et trois activités supplémentaires, qui visent 1 189 000 bénéficiaires avec 129 310 tonnes de vivres. Le programme de pays attribue 32 pour cent de ses ressources aux opérations d'urgence et 68 pour cent aux activités de développement.



Le programme de pays actuel et ses composantes

27. Le programme de pays actuel a deux objectifs de développement à long terme et quatre objectifs principaux connexes de niveau inférieur. Les objectifs sont les suivants:
- renforcer la capacité de communautés ciblées, victimes de l'insécurité alimentaire, d'entreprendre des activités de développement qui réduiront leur vulnérabilité, en particulier dans le domaine des infrastructures et du relèvement, de la santé et de l'éducation, et des politiques, de la gestion et de la préparation en cas de catastrophe; et
 - répondre aux besoins alimentaires d'urgence, à l'échelon national, en cas de catastrophe.
28. Ces objectifs devraient être atteints par des mesures destinées à:
- renforcer le rôle des femmes dans la prise de décisions relatives à l'aide alimentaire et à la gestion des produits vivriers, afin d'améliorer les perspectives de sécurité alimentaire des ménages;
 - renforcer les capacités institutionnelles nationales et locales, avec la formation de personnel de contrepartie;
 - conduire une analyse systématique et globale de la vulnérabilité et établir une base de données cartographiques afin de mieux identifier et cibler les communautés les plus exposées à l'insécurité alimentaire; enfin
 - promouvoir la coordination d'un comité gouvernemental de la sécurité alimentaire où seraient représentés le gouvernement, les organismes des Nations Unies, les donateurs, les ONG et le secteur privé, afin de traiter des questions relatives à l'alimentation, et des politiques et programmes correspondants.
29. Quatre activités centrales (utilisant un peu plus des deux tiers de l'ensemble des ressources du programme de pays) et quatre activités supplémentaires sont identifiées dans le programme de pays en tant que moyens par lesquels l'aide alimentaire du PAM pourrait contribuer à ce que soient atteints les objectifs du programme de pays. Ces activités centrales sont les suivantes:
- projet No 5160.01—Alimentation des élèves des internats (13 066 090 dollars; 20,7 pour cent du programme de pays);
 - projet No 4720.00—Assistance au programme de reconstruction de routes de desserte (1 702 520 dollars; 2,7 pour cent du programme de pays);
 - projet No 5331.00—Reconstruction et relèvement d'écoles primaires en zones rurales (10 921 400 dollars; 17,3 pour cent du programme de pays); et le
 - projet No 5935.00—Fonds vivres pour le développement/microdéveloppement (17 141 830 dollars; 27,2 pour cent du programme de pays).
30. Le programme de pays réserve aussi 20 187 070 dollars (32 pour cent du programme) pour les opérations d'urgence futures, pour un nombre total de bénéficiaires estimé à 800 000 entre 1998 et 2001. L'objectif immédiat, dans ce contexte, est d'aider le gouvernement à réagir aux besoins immédiats de vivres liés aux catastrophes en accordant un rôle plus important aux femmes dans les secours alimentaires et la gestion des vivres, avec pour objectif à long terme de réduire les pertes humaines parmi les victimes des catastrophes et de préserver une sécurité alimentaire minimale pour les familles dans les zones touchées par les inondations.



31. Le programme de pays comprend d'autres activités supplémentaires, notamment: aider le gouvernement à formuler et à institutionnaliser une politique nationale de planification en prévision de catastrophes; instaurer une coordination avec le gouvernement, les donateurs, les ONG et le secteur privé (par un comité national de la sécurité alimentaire) pour améliorer la collaboration et défendre la cause des pauvres qui souffrent de la faim; utiliser l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) pour cibler les populations vulnérables dans les zones sujettes à l'insécurité alimentaire; et exploiter au maximum les possibilités de renforcement des capacités et la participation des femmes aux initiatives de secours alimentaires et de gestion des ressources. L'ACV, les activités touchant la problématique hommes-femmes, et la coordination, le suivi et l'évaluation devraient coûter environ 993 210 dollars, 851 970 dollars et 205 020 dollars, respectivement, pendant la période du programme de pays. Les deux premières activités d'appui sont financées à partir de la composante coûts d'appui directs (CAD) des quatre projets de développement, tandis que le comité de la sécurité alimentaire est financé à partir du budget de coûts directs et indirects du Fonds vivres pour le développement.
32. Une évaluation externe du programme de pays du Mozambique effectuée en juin/juillet 2000 a conclu que le programme était doté d'une orientation stratégique sur les zones et les groupes les plus vulnérables ainsi que sur l'atténuation et la prévention des effets des catastrophes à l'échelon des ménages et de la communauté, et qu'il présentait une forte cohérence, y compris sur le plan interne. On constatait, par ailleurs, une orientation délibérée du programme de pays sur la concentration de l'aide alimentaire par secteur (santé, éducation et développement rural; atténuation des effets des catastrophes), et par zone géographique (sur les districts les plus touchés par l'insécurité alimentaire et les zones les plus sujettes aux catastrophes, principalement dans les régions du centre et du sud).
33. La mission a noté que les deux objectifs généraux du programme de pays étaient clairement définis, pertinents au regard des priorités de développement du gouvernement et parfaitement compatibles avec la nouvelle politique du PAM "Favoriser le développement". Les activités essentielles étaient complémentaires, se renforçaient mutuellement et elles étaient bien intégrées aux programmes gouvernementaux de développement pertinents, à l'échelon des districts comme à celui des provinces. Les activités se fondaient sur une démarche participative au niveau communautaire, et elles étaient de nature à favoriser la concentration des activités bénéficiant de l'appui du PAM. Dans l'ensemble, la mission a conclu que la procédure de définition du premier SSP et du programme de pays au Mozambique avait débouché sur une stratégie et un programme clairs et cohérents pour le PAM. La mission a constaté par ailleurs un fort sentiment de propriété de la part du gouvernement aux niveaux du pays, des provinces et des districts; les ministères de contrepartie représentent de véritables partenaires pour la planification et l'exécution des activités soutenues par le PAM.
34. La mission a estimé que les deux principales composantes du programme de pays actuel étaient compatibles, dans une large mesure, avec la politique du PAM "Favoriser le développement". Bien que le Fonds vivres pour le développement et les activités du secteur de l'éducation aient été en cours ou planifiés avant l'approbation de la politique "Favoriser le développement", elles ont toutes deux été notées très favorablement du fait qu'elles incluaient un grand nombre de critères de cette politique. Il restait toutefois certaines ressources engagées dans des secteurs ou activités (santé/alimentation complémentaire et thérapeutique) ou encore dans des zones géographiques (épargnées par l'insécurité alimentaire chronique) qui n'étaient pas entièrement en accord avec les priorités de la politique "Favoriser le développement". La mission a donc suggéré qu'il soit graduellement mis un terme à l'assistance du PAM au programme d'alimentation



thérapeutique LOA (lait/huile/sucre) pendant le prochain programme de pays, et que ce rôle d'assistance soit repris par une autre institution appropriée (UNICEF, ONG).

35. La mission a jugé que l'assistance du PAM au secteur de l'éducation (construction d'écoles, remise en état et rééquipement d'internats, fourniture de vivres, de matériels pédagogiques, formation des enseignants et formation à la gestion) restaient d'une importance capitale pour élargir l'accès à l'éducation primaire, en particulier pour les filles, et pour améliorer la qualité de l'éducation par le renforcement des écoles secondaires. En outre, elle a noté que l'assistance du PAM avait allégé le fardeau des dépenses scolaires pour les familles pauvres, garantissant par là l'accès à l'éducation secondaire pour les pauvres.
36. La mission a jugé que même si le Fonds vivres pour le développement n'était pas encore pleinement opérationnel, il avait déjà fourni au bureau du PAM au Mozambique la souplesse désirée pour réaliser une transition efficace entre activités de développement et opérations d'urgence. Pendant les inondations du début de l'an 2000, la présence des surveillants du Fonds vivres pour le développement ainsi que les stocks de ressources alimentaires pour le développement présents dans le pays ont permis au PAM de réagir de manière très opportune et efficace à la situation d'urgence qui se déployait. La mission d'évaluation a recueilli de nombreux témoignages fort élogieux au sujet de la réaction rapide du PAM, y compris de la part d'organismes donateurs qui avaient fait preuve de scepticisme au sujet de la valeur des programmes de développement du PAM.
37. La mission a relevé que deux des plus importantes caractéristiques du Fonds vivres pour le développement étaient son organisation décentralisée et sa dimension de renforcement de l'autonomie des communautés. Le fait que les autorités de district soient entièrement responsables de la planification et de la mise en œuvre des activités de projet (supervision technique, transport, distribution, entreposage, etc.) est un élément très novateur dans les programmes du PAM et représente un élément important du succès de la réaction du PAM aux récentes inondations. Il reste cependant le problème de la mobilisation des ressources complémentaires et la planification ou l'intégration conjointe des activités du Fonds vivres pour le développement avec les activités de développement soutenues par d'autres instances gouvernementales et organismes multilatéraux ou bilatéraux. Non seulement les pays donateurs doivent veiller à inclure dans leurs engagements les ressources complémentaires pour les programmes de pays que le Conseil d'administration a approuvé, mais encore le PAM devrait fournir assez de ressources d'appui au développement pour que ces activités puissent être réalisées de manière conforme à la politique "Favoriser le développement".
38. La mission a noté que la réaction rapide du PAM à l'urgence créée par les inondations, qui lui a valu tant d'éloges, aurait été impossible si les ressources humaines et alimentaires du programme de développement n'avaient pas été présentes. Pour plus d'informations sur les conclusions et les recommandations de la mission d'évaluation, on se reportera à son rapport, *Evaluation à mi-parcours du programme de pays—Mozambique* (WFP/EB.2/2001/3/1), présenté au Conseil d'administration au cours de sa deuxième session ordinaire de 2001.
39. La mission a recommandé, entre autres:
 - que l'orientation stratégique du programme de pays demeure inchangée dans les grandes lignes pour le prochain programme de pays, avec toutefois un poids accru sur l'éducation et réduit sur la santé;
 - le PAM devrait maintenir, et si possible élargir son appui au secteur de l'éducation pendant le reste du programme de pays actuel et le suivant;



- les mesures futures concernant le VIH/SIDA devraient être déterminées en consultation avec le groupe thématique VIH/SIDA du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, dans le contexte d'une démarche de programme à long terme et à large assise comprenant la production, l'éducation, la formation et des activités génératrices de revenus.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

40. La formulation de ce SSP de deuxième génération a été réalisée dans le contexte de la préparation en cours du bilan commun de pays des Nations Unies et du deuxième Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Il représente l'aboutissement d'un processus d'inclusion et de participation d'ateliers et de séminaires, avec la participation de représentants du gouvernement, d'autres organismes des Nations Unies, de donateurs bilatéraux, d'organisations à assise communautaire et d'ONG. Dans ces discussions sur les questions de politique alimentaire, un consensus a émergé sur les objectifs stratégiques et sur l'étendue et la nature des activités que le PAM pourrait entreprendre à l'avenir en matière d'assistance au développement.
41. Trois secteurs clés, où l'assistance alimentaire pourrait avoir un avantage comparatif marqué, ont été identifiés au Mozambique: i) une augmentation des investissements dans l'éducation; ii) l'appui au relèvement des infrastructures dans les zones exposées aux catastrophes et à l'insécurité alimentaire, ainsi qu'à la création d'actifs pour améliorer et renforcer les mécanismes de défense des ménages pauvres; enfin, iii) l'appui aux ménages infectés et touchés par le VIH/SIDA. Dans ce contexte, il faudrait accorder une priorité importante à la correction des déséquilibres entre hommes et femmes, entre zones rurales et zones urbaines et entre les régions dans ces domaines d'intervention. Par conséquent, si l'essentiel des objectifs stratégiques à long terme demeure inaltéré, dans les grandes lignes, par rapport au programme de pays actuel, il y a un changement d'accent, dans les activités du programme de pays, vers un appui plus marqué au secteur de l'éducation (en mettant l'accent sur les filles et les enfants devenus orphelins à cause du VIH/SIDA) et aux programmes visant à aider les communautés et les ménages à reconstituer leur base d'actifs et à retrouver des moyens d'existence durables qui permettent de faire face, jusqu'à un certain point, aux effets des catastrophes naturelles.
42. La mission du PAM au Mozambique consistera donc à réduire la faim saisonnière chronique dans les communautés pauvres touchées par l'insécurité alimentaire, contribuant par là à l'objectif national d'élimination de la pauvreté. Dans le contexte du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le PAM contribuera à la satisfaction des droits des bénéficiaires à des moyens d'existence durables, à la sécurité personnelle, à la participation, à la protection et à l'égalité, à la connaissance, et à une vie longue et en bonne santé. A cette fin, le Programme se concentrera sur quatre domaines stratégiques: i) investissements en capital humain; ii) création, maintien et relèvement d'actifs durables; iii) amélioration de l'état nutritionnel des pauvres souffrant de la faim et touchés par le VIH/SIDA; enfin, iv) planification en prévision de catastrophes, atténuation de leurs effets et gestion des catastrophes. Les objectifs à long terme de l'assistance future du PAM seront donc les suivants:
- renforcer les capacités des ménages pauvres souffrant de la faim (en particulier des femmes, des enfants et des personnes âgées) de prendre en mains leur propre développement et de résister aux secousses économiques extérieures, à la sécheresse et aux inondations, tout en luttant contre les déséquilibres entre hommes et femmes et le VIH/SIDA;



- aider le gouvernement à satisfaire les besoins de vivres dans les situations d'urgence nationale.
43. Les objectifs à plus court terme, qui devraient conduire vers ces objectifs à long terme, sont les suivants:
- rehausser le rôle des femmes dans les procédures de décision concernant l'aide alimentaire et la gestion des vivres, afin de leur permettre d'apporter leur contribution aux possibilités d'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages;
 - renforcer les capacités de développement communautaire et de ressources humaines par l'appui à l'éducation, à tous les échelons, en insistant particulièrement sur les filles et les orphelins, ainsi que sur les programmes d'alphabétisation des adultes (en particulier ceux destinés aux femmes); mener des activités de formation et encourager la participation communautaire à l'analyse des besoins et des contraintes; concevoir et mettre en œuvre des activités de développement en matière d'alimentation et de nutrition de la communauté;
 - soutenir la création, la remise en état, la maintenance et la gestion des actifs durables détenus et gérés par les ménages et les communautés, afin de renforcer la sécurité alimentaire et de limiter la dégradation de l'environnement et l'impact de la sécheresse et des inondations;
 - renforcer la capacité des communautés de résister et de réagir aux chocs économiques extérieurs, aux situations d'urgence durables telles que le VIH/SIDA et/ou les catastrophes naturelles, par le renforcement des structures institutionnelles à l'échelon de la communauté, du district et du pays entier;
 - améliorer l'état nutritionnel des personnes et des ménages souffrant de la faim (et en particulier des orphelins) touchés par le VIH/SIDA;
 - renforcer les mesures gouvernementales de planification en prévision de catastrophes ainsi que la disponibilité de ressources alimentaires pour permettre une intervention rapide dans les situations d'urgence.
44. Les activités futures du PAM seront guidées par les principes suivants, qui façonneront les orientations stratégiques et les activités en découlant: i) préparation et sensibilisation aux catastrophes, et planification de la gestion des catastrophes; ii) intégration de la problématique hommes-femmes; iii) prise en considération du VIH/SIDA dans toutes les activités; iv) activité de plaidoyer concernant la faim; v) partenariats avec le gouvernement et avec tous les autres organismes de développement pertinents; enfin, vi) renforcement des capacités humaines. Etant donné les inégalités très importantes entre hommes et femmes au Mozambique, et conformément aux Engagements du PAM en faveur des femmes, 60 pour cent des ressources du programme de pays seront consacrées aux filles et aux femmes.
45. L'assistance future du PAM se fondera sur une analyse mise à jour de la vulnérabilité chronique, qui sera définie en fonction d'une série de critères, au premier rang desquels l'insécurité alimentaire chronique et la vulnérabilité chronique aux catastrophes, là où l'aide alimentaire a un avantage comparatif démontré. Les critères supplémentaires sont la prévalence du VIH/SIDA et les déséquilibres entre les sexes dans l'éducation (taux de scolarisation et taux de réussite). Un travail de cartographie de ces critères aux niveaux appropriés à l'échelon des districts est en cours. Pour cet exercice, l'Unité ACV va compiler des séries de données remontant à quatre ans. (Les données d'avant 1996 ne seront pas prises en considération du fait de leur spécificité, à cause de la guerre civile, des épisodes continus de sécheresse et de leur manque de fiabilité.) Le PAM renforcera ses efforts afin d'intégrer les méthodes et les données de l'ACV au sein d'un système



commun, et il aidera le gouvernement à renforcer de manière durable ses capacités d'alerte précoce et d'analyse de la vulnérabilité. Si les ressources des CAD le permettent, ces tâches seront incluses en tant qu'activités à financer dans le cadre du prochain programme de pays. La carte qui figure en annexe indique quels sont les districts les plus touchés par l'insécurité alimentaire et donne une indication préliminaire de leur vulnérabilité chronique. Les autres critères de ciblage seront utilisés soit de manière additionnelle, soit comme option de substitution, selon les cas. Il pourrait être utile de garder une certaine flexibilité dans le ciblage des activités, pour permettre au PAM de participer aux activités de programmation conjointe dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

46. Pour l'instant, plusieurs activités sont prévues à titre d'assistance directe aux personnes touchées par le VIH/SIDA: i) rations à emporter pour les orphelins au niveau EP2; ii) soutien nutritionnel (en collaboration avec l'UNICEF) aux enfants touchés par le VIH/SIDA; iii) fourniture éventuelle de vivres aux ménages concernés par le VIH/SIDA (si un programme conjoint de partenaires des Nations Unies peut être mis sur pied). Au-delà de ces mesures, la question du VIH/SIDA sera intégrée aux activités du PAM par la sensibilisation des partenaires, des bénéficiaires et des prestataires de services, par exemple en fournissant de la nourriture aux bénéficiaires dans le cadre d'activités vivres pour formation ou par des campagnes de sensibilisation dans le cadre de projets vivres-contre-travail (VCT).
47. Etant donné la fréquence des catastrophes naturelles qui exigent des interventions d'aide alimentaire d'urgence, il est proposé que le PAM continue à faire valoir la nécessité d'une assistance d'urgence pour un million de personnes pendant cinq ans, en se fondant sur l'expérience acquise au cours du passé récent. L'objectif immédiat, dans ce contexte, sera d'aider le gouvernement à réagir aux besoins alimentaires immédiats liés aux catastrophes et de veiller à ce que les femmes aient un rôle plus important en matière de secours alimentaires et de gestion, avec pour objectif à long terme de limiter les pertes en vies humaines parmi les victimes des catastrophes, et de préserver des niveaux acceptables de sécurité alimentaire des ménages dans les zones touchées par des catastrophes.
48. Dans le contexte de l'appui qui est proposé au secteur de l'éducation, et en appliquant une démarche fondée sur l'ACV, les activités viseront à intégrer au processus éducatif les groupes vulnérables qui jusqu'ici s'en voyaient nier l'accès (les filles, les enfants des rues et handicapés, les enfants devenus orphelins à cause du VIH/SIDA et les autres enfants non scolarisés), par des programmes d'alimentation en milieu scolaire et par l'appui à des écoles spéciales. Le Fonds vivres pour le développement soutiendra des programmes nationaux destinés à venir en aide aux communautés vulnérables dans les zones les plus touchées par l'insécurité alimentaire et les plus exposées aux catastrophes pour réduire leur insécurité alimentaire et leur vulnérabilité aux chocs économiques extérieurs et aux catastrophes naturelles.
49. Dans une perspective à moyen terme, l'utilisation la plus pertinente de l'aide alimentaire au Mozambique consiste sans doute à en faire une mesure de soutien nutritionnel et de l'utiliser en tant que mesure d'incitation destinée à soulager la faim à court terme—et à permettre par là aux ménages et aux communautés de participer à des activités de développement et de formation, à soutenir la production vivrière et à atténuer les effets des inondations et de la sécheresse pour les petites exploitations agricoles (par exemple au moyen de récolte de l'eau à petite échelle, de maîtrise et de gestion de l'eau; de puits de surface, de conservation des sols et de l'eau; de lutte contre les inondations, de production et de diversification des cultures, d'entreposage et de pratiques d'après récolte); à aider les groupes vulnérables (en particulier les ménages touchés par le VIH/SIDA et les enfants orphelins du fait de cette maladie) au moyen de programmes d'appui nutritionnel pour



améliorer leurs compétences et leurs pratiques de nutrition; et à encourager la mise en valeur des ressources humaines (par exemple par l'alimentation scolaire et les activités vivres pour formation).

50. Ces activités répondront à trois des cinq priorités stratégiques de la politique du PAM visant à favoriser le développement, à savoir la priorité 2: permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation; la priorité 3: permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver; et la priorité 4 atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature.

Identification des principaux domaines d'intervention

51. La stratégie prévoit de consacrer les ressources alimentaires du PAM, en combinaison avec les ressources non alimentaires, à deux activités essentielles: l'assistance au secteur de l'éducation (80 pour cent) et le Fonds vivres pour le développement (20 pour cent). Vingt-cinq pour cent des ressources des deux activités devraient être consacrés à l'aide aux ménages touchés par le VIH/SIDA et aux enfants devenus orphelins à cause de cette maladie, à titre de thème transversal, comme cela est prévu dans le projet du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour la période 2002–2006, que ce soit dans le cadre d'activités programmées de manière conjointe ou dans le contexte de l'intégration des activités de soutien en matière de VIH/SIDA. Tout comme dans le premier programme de pays, il est proposé que le PAM maintienne la pratique de faire valoir la nécessité d'une assistance d'urgence à un million de personnes pendant cinq ans, en se fondant sur l'expérience acquise au cours du passé récent.

Investir dans le capital humain

52. L'assistance du PAM aux domaines de l'éducation et de la formation répondra à la priorité 2 de la politique du PAM visant à favoriser le développement. Au Mozambique, le fossé considérable qui sépare les premières années de l'éducation primaire du reste de l'éducation de base est un obstacle au développement des ressources humaines. Le nombre total d'inscriptions dans les premiers degrés de l'école primaire (EP1) tourne autour de 2 075 000 enfants. Ce chiffre passe à 185 000 (chiffre de 1998) dans les degrés suivants de l'éducation primaire (EP2). Les inscriptions aux niveaux secondaire et dans l'enseignement professionnel sont encore moins nombreuses: 64 000 élèves dans la première partie du secondaire, 8 000 dans la suite du secondaire, et environ 10 000 pour l'enseignement professionnel (y inclus la formation des enseignants).
53. En raison des dimensions du pays, de la faible densité de population et de la très grande dispersion des habitats humains, les ressources budgétaires actuelles du gouvernement ne permettent pas (et ne permettront pas, dans un avenir prévisible) d'envisager que des écoles primaires et secondaires soient accessibles à pied pour toutes les communautés rurales. La politique nationale de l'éducation a donc mis l'accent sur l'ouverture d'écoles internats, sises en des lieux stratégiques, pour l'enseignement primaire comme pour l'enseignement secondaire. Le gouvernement couvre une petite partie du coût de la nourriture (suffisamment pour payer un apport en protéines deux fois par semaine), le reste étant à la charge des familles des élèves. Ces coûts d'hébergement (environ 32 dollars par élève et par an) sont cependant trop élevés pour les familles rurales, dont les revenus s'élèvent à 60–70 pour cent du PIB par habitant (240 dollars par an).
54. Le taux d'abandon scolaire des filles est extrêmement élevé. En 1997, il s'élevait, pour les filles fréquentant les trois premiers degrés de l'école, de 61,8 pour cent dans les provinces du nord et du centre. En 2000, le taux d'inscriptions scolaires pour les filles au



niveau EP1 était estimé, pour le pays entier, à 49,5 pour cent (58,1 pour cent pour les garçons). Pour le niveau EP2, le même taux net de scolarisation tombe à un niveau effrayant de 1,9 pour cent pour les filles et de 2,3 pour cent pour les garçons (source: bilan commun de pays pour le Mozambique, 2000). Au niveau EP1, 25 pour cent des enseignants dans tout le pays (soit 8 318 personnes) sont des femmes. Parmi elles, 68 pour cent seulement ont reçu une formation d'enseignant. Le pourcentage de femmes enseignantes dans les provinces du nord et du centre est très faible (16 pour cent).

55. C'est à la lumière de ces considérations que le Ministère de l'éducation a créé une unité pour l'égalité hommes-femmes et a rétabli une division pour l'éducation des adultes et l'alphabétisation fonctionnelle. L'unité pour l'égalité hommes-femmes est en train de définir des programmes axés sur l'éducation pour les filles, qui incluent les parents et les tuteurs. Ces programmes ont pour but d'identifier les causes des taux élevés d'abandon scolaire des filles et de définir des solutions.
56. En dehors de l'augmentation du nombre d'écoles primaires, l'objectif le plus important du gouvernement consiste à améliorer l'accessibilité des écoles et les taux de scolarisation et de réussite scolaire à tous les niveaux supérieurs à EP1, afin de renforcer le réservoir de main-d'œuvre qualifiée disponible dans le pays. Accroître l'accès, au niveau du primaire et au-delà, est une priorité clairement définie dans le plan stratégique pour le secteur de l'éducation, qui a été mis au point par le gouvernement et les donateurs pour la période 1997–2001. De toute évidence, par ailleurs, l'assistance alimentaire pour l'éducation primaire a un avantage comparatif pour réduire le coût de la fréquentation scolaire, pour prévenir le travail des enfants (en particulier le travail des enfants devenus orphelins à cause du VIH/SIDA et celui des filles dans les travaux agricoles et domestiques) et pour veiller à ce que la faim à court terme n'affecte pas la capacité d'apprentissage des enfants.
57. La mise en œuvre du plan stratégique pour le secteur de l'éducation exigera un appui vigoureux de la part du gouvernement et de partenaires extérieurs. Dans ce cadre, l'objectif général du programme d'appui du PAM au secteur de l'éducation consiste à améliorer l'accès à l'éducation¹³ (spécialement pour les filles), du niveau primaire jusqu'au niveau professionnel, au moyen d'une série de cinq activités intégrées sur une période de cinq ans, qui permettra aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation¹⁴.
58. Le programme de pays actuel vise cet objectif au moyen d'un appui solide à l'éducation primaire et aux internats pour les niveaux d'enseignement secondaire, technique et professionnel. Ce dernier va être particulièrement important, car le nombre d'élèves des écoles primaires, qui croît rapidement, exige un nombre croissant d'enseignants, lesquels devraient avoir achevé leurs études secondaires. Dans le même temps, le retrait graduel de l'assistance du PAM aux écoles internats sera réalisé par des activités pilotes ayant pour objet de permettre à un certain nombre d'écoles internats choisies de fonctionner de manière durable sans l'assistance du PAM. Le programme pour l'éducation comprend au total cinq activités:
- i) **Activité d'alimentation scolaire dans les internats du secondaire et des écoles professionnelles** (activité élargie et infléchie). Cette activité (activité en cours MOZ 5160.01), qui consiste à fournir des repas gratuits dans les écoles, a pour objet

¹³ L'amélioration de l'accès à l'éducation est une priorité importante du gouvernement, comme le stipule le plan stratégique pour le secteur de l'éducation.

¹⁴ Permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain est l'une des cinq priorités définies dans la politique du PAM "Favoriser le développement".



d'encourager l'accès à l'éducation secondaire et à l'enseignement professionnel en réduisant le coût de la fréquentation des internats (l'unique moyen d'avoir accès à l'éducation secondaire et à l'enseignement professionnel dans le pays). C'est particulièrement important pour les filles, dont l'expérience montre qu'elles sont les premières à être retirées de l'école lorsque leur famille connaît une baisse soudaine de ressources.

- ii) **Remplacement de l'aide alimentaire par des fonds dans les écoles internats** (activité pilote). Cette nouvelle activité complémentaire dans le cadre de l'activité MOZ 5160.01 vise à créer les conditions nécessaires pour la durabilité (financement fourni par les donateurs au gouvernement pour l'achat de vivres) et pour une gestion de bonne qualité (par la formation) des internats et des écoles après le retrait graduel de l'assistance alimentaire du PAM.
 - iii) **Activité d'alimentation à l'école pendant la journée** (nouveau). Cette activité a les objectifs suivants: améliorer l'accès au niveau EP2 et réduire le coût que représente le fait d'envoyer des enfants (et surtout des filles) à l'école; réduire le taux d'abandon saisonnier; enfin, veiller à ce que la faim à court terme ne limite pas les capacités cognitives. Une activité pilote, fondée sur la participation et la gestion communautaires, qui sera financée en partie grâce aux ressources ordinaires du programme de pays du PAM et en partie par des fonds émanant de la nouvelle initiative des Etats-Unis en matière d'alimentation scolaire, sera lancée dès que les ressources nécessaires seront disponibles.
 - iv) **Activité de réfection des internats.** Cette activité sera réalisée au titre des activités MOZ 5331.01 et MOZ 5160.01 si le gouvernement met à disposition les fonds nécessaires. Elle a pour objet d'améliorer les infrastructures, y compris des installations adaptées pour les filles, afin d'offrir une éducation de qualité et un cadre approprié à l'enseignement, et afin d'améliorer l'accès à l'éducation secondaire et à l'enseignement professionnel.
 - v) **Activité de construction d'écoles primaires** (MOZ 5331.00 modifiée). Si le gouvernement met à disposition le financement nécessaire, les communautés recevront une aide pour la construction d'écoles offrant une éducation primaire complète (EP1 et EP2). On évitera ainsi aux enfants de devoir changer d'école, ce qui réduira les taux d'abandon scolaire, surtout pour les filles. Cette activité donnera un élan à la participation des communautés à la réfection des écoles internats existantes.
59. Le programme de pays, qui a été formellement défini dans un mémorandum d'accord signé par le Ministère de l'éducation et par le PAM, institue une nouvelle démarche sectorielle pour favoriser l'accès à l'éducation au Mozambique pendant les cinq années à venir. Les activités envisagées respecteront les procédures d'approbation et de mise en œuvre qui ont été convenues entre le PAM et le Ministère de l'éducation ainsi que dans le cadre du programme de pays du PAM au Mozambique. Il est proposé que le PAM poursuive et renforce ces activités dans le prochain programme de pays.
60. Lors de consultations avec le gouvernement et avec d'autres partenaires pour le développement au sujet du présent SSP, il a été décidé que le mémorandum d'accord existant devrait être révisé pour inclure des interventions dans les domaines suivants: i) appui à l'éducation des filles; ii) intégration dans le système éducatif des enfants devenus orphelins à cause du VIH/SIDA; iii) amélioration, en collaboration avec le Ministère de la femme et de la coordination de la protection sociale, de l'alimentation des enfants d'âge préscolaire et des mesures d'appui à d'autres groupes d'exclus (comme les enfants des rues et les enfants handicapés), afin d'améliorer leur accès à l'éducation; iv) poursuite du



soutien aux ONG en matière d'éducation des filles, d'enseignement non traditionnel et de formation des enseignants; enfin v) en collaboration avec le Ministère de l'agriculture et du développement, appui aux communautés pour le rétablissement d'unités de production scolaires.

61. L'assistance aux activités dans le secteur de l'éducation sera concentrée dans des zones où les besoins d'éducation sont importants, en particulier parmi les filles, et où l'insécurité alimentaire des ménages représente un obstacle à l'éducation des enfants. Les critères supplémentaires du ciblage seront l'écart entre les sexes dans l'éducation (taux de scolarisation et taux d'abandon scolaire), qui est plus marqué dans la région du nord, et la prévalence du VIH/SIDA, qui atteint le niveau le plus élevé dans la région centrale. Par conséquent, les districts où se dérouleront ces activités seront vraisemblablement des zones isolées dans les régions du nord et du centre, où les interventions se heurtent à de graves problèmes de logistique, qui sont exacerbés par le petit nombre de partenaires potentiels sur place. Pourtant, le PAM dispose d'un avantage comparatif grâce à sa capacité d'avoir accès à des populations isolées dans des zones d'insécurité alimentaire où ce sont les vivres, plutôt que l'argent, qui sont le facteur clé pour améliorer l'accès à l'éducation. Le Programme est déjà actif dans des domaines comme la construction d'écoles gérée par les communautés, et il cherchera à s'attirer le concours d'autres partenaires pour améliorer le développement communautaire par d'autres activités à initiative communautaire.

Le Fonds vivres pour le développement

62. Le Fonds vivres pour le développement répondra aux priorités 2, 3 et 4 de la politique du PAM "Favoriser le développement". Il aura pour objectif de développement à long terme la réduction de la vulnérabilité des communautés des zones rurales et urbaines aux catastrophes et à l'insécurité alimentaire. A cette fin, des mesures seront prises afin de:
- garantir l'accès à la nourriture pour les ménages vulnérables pendant la durée de vie du projet;
 - aider les communautés à définir, à planifier et à mettre en œuvre des projets et à concevoir des systèmes pour leur suivi et leur évaluation;
 - créer des actifs pour contribuer à accroître la production vivrière et à atténuer les effets des catastrophes naturelles sur l'agriculture, les infrastructures communautaires, l'éducation, la santé, etc.;
 - sensibiliser les communautés cibles dans les domaines du VIH/SIDA, de l'utilisation de semences appropriées, de l'entreposage et de l'utilisation de la nourriture, de la conservation et de l'assainissement de l'environnement;
 - établir des mécanismes institutionnels appropriés permettant aux communautés et aux autorités de district de gérer et de préserver les actifs qu'elles ont été aidées à créer;
 - fournir une formation à la sensibilisation et à la mobilisation des communautés ainsi qu'à la gestion du Fonds vivres pour le développement (par exemple, planification de séminaires et formation de surveillants et de partenaires d'exécution).
63. Le Fonds vivres pour le développement sera en principe opérationnel dans des districts où l'insécurité alimentaire est chronique. Les activités soutenues par un apport de vivres seront adaptées aux besoins et aux capacités des personnes très pauvres et souffrant de la faim dans une localité donnée. Une attention particulière sera portée aux femmes, et les assortiments alimentaires seront appropriés sur le plan nutritionnel. Les communautés seront associées à la planification et à la mise en œuvre de ces activités. La sécurité



alimentaire et les besoins nutritionnels des ménages, le risque de catastrophe et la prévalence du VIH/SIDA seront les critères clés pour le choix des activités.

64. Le VIH/SIDA est en passe de devenir une entrave majeure au développement du Mozambique. Dans la région du centre du pays, qui est la plus durement touchée, les familles pauvres vivant le long du corridor de Beira et à Tete présentent les taux d'infection les plus élevés du pays. Les maladies liées au VIH aggravent les problèmes économiques des ménages, contraints de consacrer leurs maigres ressources humaines et financières aux traitements médicaux et aux soins et à la compensation des possibilités réduites de travail. Pour soutenir des activités d'atténuation des effets du VIH/SIDA par la formation (directement ou par des surveillants formés), les programmes d'assistance alimentaire devront être clairement définis afin de cibler les ménages pour les activités de prestation de soins et les activités rémunératrices. Les programmes de ce type peuvent apporter une aide générale aux personnes vivant avec le VIH/SIDA et à leurs familles, en les aidant à conserver des actifs qui sans cela devraient être utilisés pour acheter de la nourriture. Cette assistance pourrait aussi être ciblée sur les familles qui s'occupent d'enfants devenus orphelins à cause du SIDA, en leur fournissant des rations familiales.
65. Dans le contexte de la politique nationale de décentralisation, le Fonds vivres pour le développement a fourni au PAM un mécanisme souple pour favoriser l'autonomie des communautés et pour intervenir de manière efficace et opportune lors des inondations récentes. Comme le Fonds cible son action sur les zones les plus vulnérables, il est probable qu'il aura à faire face à des urgences alimentaires à répétition. La souplesse nécessaire pour passer d'activités de développement à des interventions d'urgence sera donc explicitement prévue dans le Fonds vivres pour le développement, ainsi que dans les attributions des surveillants et dans les mémorandums d'accord signés avec les partenaires d'exécution.
66. Le gouvernement a entrepris un processus de décentralisation des fonctions et des responsabilités vers les provinces et les districts. Le Ministère de l'agriculture et du développement rural est aussi en train de renforcer ses systèmes d'alerte précoce (en cas d'inondation et de sécheresse), avec le concours de divers partenaires, et il concentre ses efforts sur la remise en état des infrastructures d'irrigation et sur la fourniture de semences et d'autres apports. Par le Fonds vivres pour le développement, le PAM va soutenir les efforts visant à améliorer la productivité agricole des ménages en encourageant la production/diversification des cultures et de meilleures pratiques de calibrage, d'entreposage et d'après-récolte. Le Ministère de l'agriculture et du développement rural a déjà préparé des projets de stratégie sur le VIH/SIDA, et en 2001 le PAM, le Ministère de l'agriculture et le Ministère de la femme et de la coordination de la protection sociale vont former un groupe de travail pour étudier des moyens d'améliorer l'état nutritionnel des femmes, des orphelins et des familles touchées par le VIH/SIDA. Le PAM collaborera aussi avec le Ministère de l'administration de l'Etat (responsable du processus de décentralisation), le Ministère de l'éducation et le Ministère de la femme, ainsi qu'avec l'Institut national de gestion des catastrophes pour formuler un plan multisectoriel d'activités fondées sur la collectivité.

Perspectives de programmation conjointe avec d'autres institutions

67. Le présent SSP a été élaboré au cours d'un processus consultatif d'une durée de deux mois auquel ont participé un grand nombre de représentants d'instances gouvernementales, d'organismes des Nations Unies, d'ONG et de donateurs. Le processus a été synchronisé et harmonisé avec celui du prochain Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour le Mozambique ainsi qu'avec les plans d'autres partenaires de développement. Les possibilités de programmation conjointe sont encore au stade de la



conception, la planification interne et les budgets des partenaires intéressés par le développement rural ne sont pas encore terminés, et le cadre institutionnel, ainsi que les mécanismes d'assistance aux familles touchées par le VIH/SIDA, sont encore en cours de préparation. Il sera donc nécessaire de concevoir une méthode souple de programmation de l'assistance du PAM, pour pouvoir saisir les occasions au moment où elles se présentent.

68. Le PAM coopérera avec le PNUD et avec d'autres organismes et donateurs en matière d'assistance technique pour améliorer la mise en œuvre à l'échelon des districts et des communautés. D'autres initiatives de coopération en sont encore au stade de la planification; elles concernent divers partenaires, tels que l'UNICEF et le FNUAP (pour le VIH/SIDA, l'assistance au secteur de l'éducation et le Fonds vivres pour le développement), la FAO (dans le cadre de la réduction des pertes après récolte et du Fonds vivres pour le développement) et des donateurs bilatéraux. Les ONG continueront à tenir une place essentielle dans l'exécution des activités soutenues par le PAM. De nouveaux arrangements seront aussi envisagés, y compris la sous-traitance à des ONG et des entreprises privées pour fournir des services tels que le soutien technique et la formation à la gestion.

Implications opérationnelles

69. Pour garantir la modification durable du programme de pays du PAM, on envisage les stratégies d'exécution et les activités complémentaires ci-après.

Ciblage

- Le ciblage sur les personnes les plus vulnérables sera affiné grâce à une concentration des interventions (sur la base de l'ACV) sur les districts les plus exposés aux inondations et aux sécheresses dans les régions du centre et du sud ainsi que dans les zones d'insécurité alimentaire et de malnutrition chroniques. Là où des groupes autres que les personnes vulnérables à l'insécurité alimentaire et aux catastrophes sont ciblés, on utilisera des critères supplémentaires de ciblage géographique (déséquilibres entre les sexes dans l'éducation, prévalence du VIH/SIDA).
- La programmation de l'aide alimentaire du PAM se fondera sur une carte dynamique de répartition des ressources, établie avec l'appui de l'Unité ACV. Cette nouvelle démarche consistera à découper le pays en zones en fonction des risques auxquels elles sont exposées et des stratégies de survie adoptées, en liaison avec l'insécurité alimentaire aiguë et chronique. Les interventions du PAM viseront à compléter les méthodes traditionnelles permettant de faire face aux crises alimentaires et à faire en sorte que les vivres ne soient fournis que lorsqu'ils sont nécessaires, pendant la période de soudure ou lors de situations d'urgence.
- A l'intérieur des zones géographiques ciblées, les principaux bénéficiaires de l'assistance future du PAM seront les personnes souffrant d'insécurité alimentaire parmi les ménages les plus pauvres, qui sont les plus fortement touchés par l'insécurité alimentaire et subissent les plus graves revers en périodes de crise. On renforcera encore l'accent placé sur les femmes et les enfants souffrant d'insécurité alimentaire (en particulier les enfants devenus orphelins à cause du VIH/SIDA), et tout spécialement sur les ménages dirigés par des femmes.



Accent sur la nutrition

- Introduction et élargissement d'interventions fondées sur la communauté permettant de transférer des aliments riches en énergie et enrichis en micronutriments aux groupes vulnérables sur le plan nutritionnel.
- L'appui à la nutrition sera lié à l'éducation et, pour les ménages touchés par le VIH/SIDA, à la formation technique ainsi qu'à des activités rémunératrices et de sensibilisation. On mettra en place des partenariats avec les programmes des ONG, du gouvernement et des donateurs afin de garantir que les activités appuyées par l'aide alimentaire ou autre sont exécutées avec efficacité et qu'elles sont durables.

Renforcement des capacités humaines

- Pour garantir que les transferts alimentaires permettent de créer des actifs durables, on insistera largement sur le transfert des vivres dans le cadre d'un ensemble de services de développement (à condition que les ressources de CAD le permettent), comprenant la formation, la sensibilisation et, notamment en ce qui concerne les activités vivres pour la remise en état des infrastructures, les transferts d'articles non alimentaires, le contrôle de la qualité et la création de compétences et de structures organisationnelles permettant aux communautés de planifier, de gérer et de maintenir leurs actifs. Au sein du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, ces activités seront réalisées en collaboration avec le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, la FAO, l'Organisation internationale du travail (OIT) et d'autres partenaires de développement intéressés.
- Si les ressources financières à disposition le permettent, le PAM cherchera aussi à renforcer les capacités des structures de direction, à l'échelon des districts et des communautés, en matière de planification et de mise en œuvre.

Participation communautaire

- Les activités bénéficiant de l'assistance du PAM seront progressivement remaniées en faveur d'une approche multisectorielle, fondée sur la collectivité, composée de différentes combinaisons d'interventions appuyées par l'aide alimentaire. Elles comprendront, en fonction des besoins et des possibilités: des interventions de nutrition pour les enfants, les enfants orphelins à cause du VIH/SIDA, les adolescentes et les ménages touchés par le VIH/SIDA; des mesures d'appui à l'éducation et à la formation technique; des activités vivres pour la remise en état des infrastructures (en particulier pour combler la principale période de déficit alimentaire, pendant la saison de soudure, et pour mieux préparer les collectivités et les ménages à faire face aux catastrophes); des activités destinées à accroître la production vivrière et à générer des revenus. Ainsi, toutes les activités du programme seront mieux adaptées aux besoins des bénéficiaires les plus démunis qui ont été identifiés par le biais d'approches participatives.
- Les organisations communautaires participeront au ciblage et à l'attribution des ressources dans les districts et les collectivités sélectionnés.

Suivi et évaluation

- Conformément à l'approche révisée du PAM, on introduira un suivi fondé sur les résultats afin de permettre au PAM de mieux déterminer les progrès réalisés vers les objectifs des activités et les résultats obtenus, et de permettre aux responsables de la gestion des projets d'adopter des mesures de correction en cas de besoin. Les



indicateurs clés de résultat et d'impact seront essentiels pour la procédure visant à mieux orienter les activités d'éducation et celles du Fonds vivres pour le développement en fonction des résultats. Le Fonds vivres pour le développement a déjà mis en place un système de suivi et de rapport qui mesure les intrants, les extrants, les résultats et l'impact, y compris les objectifs intérimaires et finals. Un système du même type est en train d'être mis en place pour l'assistance aux activités dans le secteur de l'éducation. Le système inclut aussi des techniques participatoires, afin que les systèmes de suivi soient assimilés et utilisés par les principales parties prenantes et liés au système de suivi et d'évaluation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Préparation aux catastrophes, interventions lors de catastrophes et atténuation de leurs effets

- Le relèvement des infrastructures et les activités d'atténuation des effets des catastrophes conserveront une place de premier plan parmi les activités vivres pour la remise en état des infrastructures. Parallèlement, le PAM maintiendra son appui au renforcement des capacités institutionnelles en matière de gestion des situations de catastrophe, à tous les échelons. La planification en prévision de catastrophes et les interventions pendant celles-ci, aux niveaux des ménages et des collectivités, seront renforcées par le développement des capacités humaines et la création d'actifs. Le bureau de pays a récemment effectué, par l'intermédiaire de l'Equipe des Nations Unies pour la gestion des opérations en cas de catastrophe et avec le gouvernement, un travail de préparation aux situations d'urgence, et il veillera à ce que ces mesures soient mises à jour de temps à autre en fonction des besoins.

Partenariats et ressources non alimentaires

- Le PAM cherchera à garantir que les apports non alimentaires soient fournis au moyen de partenariats avec des ONG, des programmes gouvernementaux, des donateurs et d'autres organismes des Nations Unies qui contrôlent ces ressources. Cependant, comme il ne sera pas toujours possible de synchroniser les apports non alimentaires de tous les partenaires, les budgets d'activités du PAM devront couvrir les coûts de certains de ces articles.

Restructuration

- On veillera à ce que les activités soient intégrées aux plans de développement des collectivités et fassent l'objet d'accords avec les autorités des provinces et des districts, dans le cadre des plans provinciaux de lutte contre la pauvreté et du Secrétariat technique pour la sécurité alimentaire et la nutrition. De nouveaux mécanismes de contrôle seront introduits par le PAM (y compris une nouvelle conception du suivi et des rapports par zone et par thème, avec l'appui du bureau de pays), en association avec les organisations locales pour le développement (ONG, organismes gouvernementaux, médias), pour garantir que les transferts parviennent bien aux bénéficiaires visés.
- La bonne exécution des interventions fondées sur les collectivités sera appuyée par l'organisation à assise régionale de l'unité du programme et du bureau de pays (élargie le cas échéant dans le nord du pays), avec l'appui des bureaux auxiliaires et des coordonnateurs.



Achats de vivres

- Le PAM a l'obligation de fournir des produits alimentaires de la plus haute qualité, selon des procédures de concurrence et dans la transparence, par appel d'offres international. A l'heure actuelle, les fournisseurs nationaux ont du mal à satisfaire à ces conditions, car leurs pratiques de calibrage, d'entreposage, de manutention ainsi que les autres pratiques après récolte laissent à désirer; par ailleurs, les coûts de transport intérieur sont élevés. Le gouvernement et le PAM sont tombés d'accord pour prendre un certain nombre de mesures concrètes afin que les achats de vivres soient effectués au Mozambique dans toute la mesure possible.

PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

70. Pour le PAM, l'une des principales gageures sera d'appuyer l'adoption du projet de politique gouvernementale concernant l'aide alimentaire, qui garantira une réorientation de l'assistance alimentaire vers les personnes qui vivent dans la pauvreté extrême et qui permettra d'améliorer la sécurité alimentaire ainsi que l'état nutritionnel de ce groupe de population. Cette politique comprendra aussi un passage à l'utilisation de l'aide alimentaire comme instrument en faveur des plus pauvres, non seulement pour les aider à trouver un emploi aujourd'hui mais aussi pour qu'ils développent leurs propres actifs pour demain.
71. Une nouvelle caractéristique significative de la réorientation en faveur du développement communautaire sera la responsabilité croissante des services gouvernementaux locaux, qui devront exécuter les activités appuyées par l'aide alimentaire et coordonner les ensembles de services de développement nécessaires pour assurer leur succès durable. Cette approche est tout à fait conforme à la politique mise en oeuvre par les autorités du Mozambique, mais on ignore à quel rythme le processus politique permettra cette transformation. A l'heure actuelle, les ressources et les compétences techniques disponibles au niveau des institutions locales sont extrêmement limitées. Le succès de la nouvelle approche dépend en grande partie de l'engagement sans réserve du Gouvernement mozambicain. Il sera nécessaire de disposer de l'appui financier et technique du gouvernement et des enveloppes d'assistance technique des autres institutions des Nations Unies (en particulier du PNUD, de l'UNICEF, de l'OIT et de la FAO), des donateurs bilatéraux et des ONG pour surmonter cette difficulté.
72. L'approche du PAM "Favoriser le développement" exige à la fois une combinaison optimale de ressources alimentaires et non alimentaires et un équilibre approprié des ressources en personnel du PAM. Dans un premier temps, les ressources non alimentaires seront fournies uniquement par les partenaires du développement. L'approche envisagée ne pourra donc porter ses fruits que si les partenaires, tant au sein du système des Nations Unies (y compris le PAM lui-même) qu'en dehors de ce système, fournissent des ressources à l'appui de la politique visant à favoriser le développement, participent à des activités planifiées conjointement et organisent une partie croissante de leurs propres activités d'aide alimentaire dans le même esprit. Il sera nécessaire, en fin de compte, que le gouvernement engage une part de son budget correspondant au niveau de l'aide alimentaire extérieure afin de garantir que les personnes souffrant de malnutrition et les ménages les plus pauvres du Mozambique (parmi lesquels les femmes, les familles touchées par le VIH/SIDA et les orphelins représentent un groupe important) reçoivent une aide efficace et efficiente leur permettant de sortir de cet état de pauvreté perpétuelle.
73. L'importance accrue accordée par la politique du PAM "Favoriser le développement" aux activités de développement fondées sur la collectivité exigera des ressources importantes en personnel du PAM aux premiers stades de l'identification, de la conception

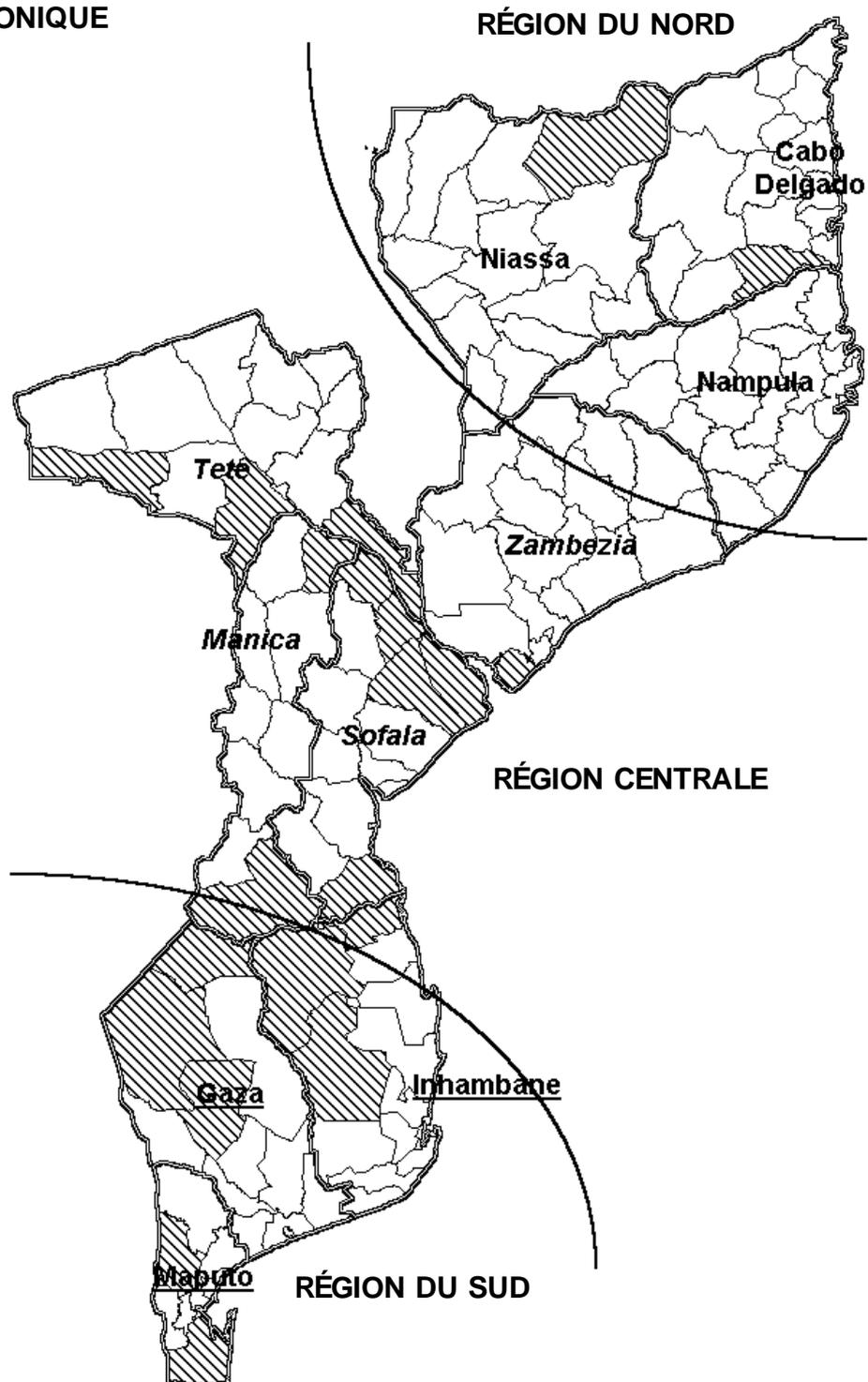


et de la mise au point. Etant donné que ce processus se déroulera parallèlement aux activités de développement et aux interventions d'urgence en cours, et qu'il s'accompagnera d'une participation accrue du PAM à la logistique, au transport et aux activités de suivi et d'évaluation, les pénuries de personnel pourraient devenir une contrainte. Des mesures devront être prises à cet égard. Au Mozambique, ces difficultés sont exacerbées par les dimensions du pays, la faible densité de la population et la très grande dispersion des zones d'habitation. Ce sont ces facteurs qui ont nécessité la création des bureaux auxiliaires existants, sans lesquels la réaction rapide et d'une grande efficacité par rapport au coût lors des situations d'urgence récentes aurait été impossible. Par ailleurs, ces bureaux permettent de réaliser des économies substantielles, du fait des coûts très élevés de transport intérieur, en évitant de concentrer les activités à Maputo ou à Beira.

74. Le bureau du PAM au Mozambique est résolument engagé à assurer et à renforcer l'application de la politique du PAM "Favoriser le développement" dans les programmes de pays en cours et à venir, mais il pourrait se révéler difficile, pour ce bureau, d'appliquer tous les principes clés de cette politique (ciblage par l'ACV, participation communautaire, suivi et évaluation, renforcement des capacités humaines et des institutions) et les stratégies d'exécution améliorées qui sont envisagées, étant donné les niveaux de ressources financières plus modestes dont dispose le PAM, à l'échelon mondial, pour les activités de développement. Une mise en œuvre efficace de cette politique exigerait des ressources complémentaires de la part des partenaires de développement, et le bureau du PAM au Mozambique continuera à jouer un rôle actif dans le renforcement des partenariats actuels et dans la recherche de nouveaux partenaires. Toutefois, les ressources insuffisantes dont dispose le PAM pour ses activités de développement pourraient limiter les efforts entrepris par le bureau de pays pour recueillir ces ressources sur une base de financement à parts égales ou de cofinancement, puisque le PAM dispose, de son côté, de fonds moins importants.



ANNEXE

DISTRICTS TOUCHÉS
PAR L'INSÉCURITÉ
ALIMENTAIRE
CHRONIQUE

Les appellations employ es 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
CAD	Coûts d'appui directs
EP1	Education primaire—premier échelon
EP2	Education primaire—deuxième échelon
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
LOA	Programme lait/huile/sucre
OIT	Organisation internationale du travail
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SSP	Schéma de stratégie de pays
UEM	Université Eduardo Mondlane
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail

