

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 13 – 16 février 2001

SCHEMAS DE STRATEGIE DE PAYS

Point 7 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2001/7/3
11 janvier 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHEMA DE STRATEGIE DE PAYS— YEMEN

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

Note au Conseil d'administration



Le présent document est présenté 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 le fonctionnaire du PAM mentionné ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Attaché de liaison principal, Région M. P. Turnbull tél.: 066513-2800
Moyen-Orient et Afrique du Nord (OMN):

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 présent SSP fait suite au document WFP/EB.3/96/6/Add.4. Il trace un cadre pour l'établissement du deuxième programme de pays du PAM pour le Yémen, qui sera présenté au Conseil d'administration pour approbation en 2001. Le calendrier du programme de pays du Yémen (2002–2006) coïncidera avec le cycle de programmation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement concernant le Yémen, les cycles de programmation du PAM, du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP ayant été harmonisés.

Le Yémen compte parmi les pays les moins avancés (PMA), avec une population d'environ 17 millions d'habitants et un revenu par habitant qui est tombé de 525 dollars E.-U. en 1990 au niveau actuel de 350 dollars. Environ 31,5 pour cent de la population (environ cinq millions de personnes) vivent dans la pauvreté et quelque 2,7 millions de personnes subsistent au-dessous du seuil de pauvreté alimentaire, avec une consommation inférieure à 2 200 kilocalories par personne et par jour. Le Yémen est un pays à déficit vivrier qui doit importer plus de 75 pour cent de la principale denrée de base, le blé. Tandis que les disponibilités alimentaires semblent bien assurées par les importations, l'accès aux vivres est gravement restreint par le faible pouvoir d'achat des gens. L'indice global de la sécurité alimentaire des ménages établi par la FAO pour 1993–95 était 81,5, sans changement significatif par rapport à l'indice pour 1979–81, qui était de 77,9. L'indice du développement humain établi par le PNUD pour 1999 était de 0,35, ce qui plaçait le Yémen au 148ème rang sur 174 pays.

Le Yémen accuse de fortes inégalités entre les sexes, avec un indicateur sexospécifique du développement humain de 0,389, qui le place au 133ème rang sur 148 pays classés. Le taux d'alphabétisation des adultes est de 55,9 pour cent, le taux d'analphabétisme chez les femmes rurales (79 pour cent) étant deux fois plus élevé que chez les hommes. Le taux brut de scolarisation dans l'enseignement de base est de 33 pour cent pour les filles, contre 75 pour cent pour les garçons.

Environ 52 pour cent des enfants âgés de moins de cinq ans présentent des retards de croissance et 13 pour cent souffrent de cachexie. Les soins de santé ne bénéficient qu'à 16 pour cent de la population, dont 61 pour cent ont accès à l'eau potable et 66 pour cent à des équipements d'assainissement. L'insuffisance pondérale à la naissance touche 19 pour cent des nouveaux-nés. Les taux de mortalité infantile et avant cinq ans sont estimés à 76 et 105 décès pour 1 000 naissances vivantes, respectivement. Le taux de mortalité maternelle est de 1 400 par 100 000 naissances vivantes, soit l'un des plus élevés au monde. Le taux de fécondité est de 7,6 enfants par femme.

Les pauvres au Yémen sont surtout des ruraux et principalement des femmes. Le présent SSP se concentrera sur les besoins des femmes et des enfants menacés par l'insécurité alimentaire et sur les moyens qui leur permettraient d'avoir une part dans les perspectives de développement.

Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le présent SSP porte sur les objectifs prioritaires 1, 2 et 3 de la politique visant à favoriser le

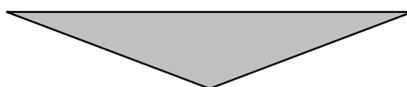


développement. En conséquence, les activités suivantes formeront l'ossature du programme de pays pour 2002–2006:

- appui nutritionnel avec la distribution d'aliments enrichis en micronutriments aux femmes enceintes et aux mères allaitantes et aux enfants de moins de cinq ans sous-alimentés;
- promotion de l'accès à l'enseignement primaire des filles en fournissant des incitations aux ménages pauvres pour qu'ils scolarisent leurs filles;
- renforcement de l'avancement des femmes en les aidant à suivre des formations, à lancer des micro-projets générateurs de revenu et en soutenant les activités communautaires qui permettent de réduire le temps absorbé par les tâches réservées aux femmes.

L'attention portée aux femmes dans la conduite des activités sera accrue en faisant appel à la participation des femmes bénéficiaires et membres des communautés à l'exécution de chacune des activités. L'aide du PAM sera concentrée dans des zones sélectionnées en fonction de leur vulnérabilité et de l'insécurité alimentaire. Conformément aux principes de la politique visant à favoriser le développement et aux recommandations issues de l'évaluation du programme de pays en cours, la stratégie se concentrera aussi sur les partenariats et sur la collaboration au titre du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et d'autres mécanismes, en visant le renforcement des capacités nationales, et le suivi et l'évaluation. Le PAM exercera des attributions étendues dans le transport intérieur et la gestion des ressources qu'il achemine, dans le cadre d'un partenariat renforcé avec le gouvernement, afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité des opérations.

Projet de décision



Le Conseil d'administration approuve le schéma de stratégie de pays pour le Yémen (WFP/EB.1/2001/7/3) et autorise le Secrétariat à procéder à la formulation d'un programme de pays, qui devrait tenir compte des observations du Conseil.



L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET LES PAUVRES QUI SOUFFRENT DE LA FAIM

Introduction

1. La République du Yémen a été constituée en 1990 par la fusion de la République arabe du Yémen, au nord et de la République populaire démocratique du Yémen, au sud. Le Yémen a une population estimée à près de 17 millions d'habitants, qui présente un taux d'accroissement de 3,5 pour cent par an. La majeure partie de cette population (77 pour cent) réside en zone rurale. L'agriculture fournit 58 pour cent de l'emploi, 2,6 pour cent des revenus en devises, et compte pour 17 pour cent dans le produit intérieur brut (PIB). Ces chiffres ne tiennent pas compte de la valeur du *qat* (feuille contenant un stimulant de type amphétamine), estimée à 13 pour cent du PIB. L'économie dépend fortement des exportations de pétrole qui représentent 93 pour cent des exportations totales et 26 pour cent du produit national brut (PNB) (1998). Les revenus des exportations de pétrole ont été très variables au cours de la dernière décennie.
2. Le Yémen est classé au nombre des pays les moins avancés (PMA) et des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Il compte parmi les pays les plus pauvres au monde non seulement du fait de son PIB par habitant, qui est passé de 525 dollars E.-U. en 1990 à 350 dollars aujourd'hui, mais aussi au regard de la plupart des indices de qualité de la vie. Le Rapport du PNUD sur le développement humain pour 1999 range le Yémen à la 148ème place sur 174 pays, avec un indice du développement humain de 0,35. Environ 52 pour cent des enfants âgés de moins de cinq ans présentent des retards de croissance qui traduisent une malnutrition chronique. Environ 13 pour cent sont atteints de cachexie. L'accès aux soins de santé est limité à 16 pour cent de la population, l'accès à l'eau potable à 61 pour cent, et les installations d'assainissement à 66 pour cent. L'insuffisance pondérale à la naissance touche 19 pour cent des nouveaux-nés. Ce phénomène contribue aux taux très élevés de mortalité infantile et de mortalité chez les enfants âgés de moins de cinq ans, qui sont estimés à 76 et à 105 pour 1 000 naissances vivantes, respectivement. L'anémie touche 41,5 pour cent des enfants âgés de moins de cinq ans et 20,5 pour cent des femmes en âge de se reproduire.
3. Le gouvernement a réussi à stopper la dégradation de la situation économique qui s'est produite après l'unification, principalement au moyen de son programme de relèvement mis en œuvre à compter de 1995. Entre 1995 et 1997, l'économie a manifesté une croissance de 6,4 pour cent et l'inflation a reculé, passant de 71 pour cent à tout juste plus de six pour cent. Mais cette croissance économique modeste a été mise à mal par la perte de revenus pétroliers liés à la chute brutale des cours mondiaux du pétrole en 1998. Le taux de croissance s'en est trouvé réduit (2,7 pour cent en 1998), le taux d'inflation a renoué avec la hausse, et le produit global des exportations et les recettes de l'Etat ont baissé de 28 et de 22 pour cent, respectivement. Les perspectives de reprise de la croissance économique sont liées au relèvement des prix pétroliers et à l'impact des réformes économiques.



L'INSECURITE ALIMENTAIRE AUX ECHELONS NATIONAL ET DES MENAGES

Disponibilités alimentaires

4. Les disponibilités alimentaires du Yémen dépendent étroitement des importations. En 1998, environ 78 pour cent de l'offre de céréales provenaient des importations. Jusqu'au début des années 70 la production locale de céréales suffisait à satisfaire la quasi-totalité de la demande. En 1998, la production locale ne comptait que pour 26 pour cent dans des disponibilités estimatives totales de céréales de 3,2 millions de tonnes (FAO). Les années 80 se sont caractérisées par des changements profonds dans l'économie rurale, sous l'effet d'une croissance économique rapide, d'investissements importants dans l'agriculture, et d'une mutation prononcée, en termes d'échanges, aux dépens des céréales, qui a eu pour effet un délaissement de l'agriculture céréalière pluviale traditionnelle. Ce phénomène a transformé le secteur agricole, qui s'est détourné de la production de denrées vivrières de base au profit de cultures de rente de caractère commercial et fortement dépendantes de l'irrigation: principalement fruits, légumes et *qat*. Les évaluations récentes de la pauvreté rurale montrent que ces changements de l'économie agricole n'ont pas eu un impact significatif sur les ménages ruraux à faible revenu.
5. Au cours des 20 années passées, le gouvernement a activement favorisé l'irrigation par exploitation des eaux souterraines au moyen du crédit, de la protection commerciale et de subventions. Ces politiques ont conduit à surexploiter les eaux souterraines et à en faire une utilisation inefficace, rendant le développement de l'irrigation insoutenable à long terme.
6. Malgré la forte dépendance vis-à-vis des importations, l'instabilité des prix pétroliers et la variabilité des cours internationaux des céréales, le pays s'est efforcé d'assurer des approvisionnements stables et suffisants en céréales au cours de la décennie écoulée. Les disponibilités céréalières moyennes par habitant se sont élevées à 170 kilogrammes entre 1995 et 1998, alors que la consommation estimative par personne était de 160 kilogrammes par an. Etant donné que les terres cultivées ne comptent que pour deux pour cent dans la superficie terrestre totale du Yémen, et que la production agricole sur cette superficie réduite favorise de plus en plus la production végétale non céréalière de haute valeur, la dépendance vis-à-vis des importations de céréales n'a guère de chances de diminuer. Cela pose deux questions, à savoir: i) si l'économie pourra supporter la facture des importations alimentaires, toujours plus lourde; et ii) ce qu'il adviendra d'une fraction importante de la population en situation difficile car n'ayant pas les ressources voulues pour acheter des vivres en quantité suffisante sur un marché pourtant pourvu.

L'accès aux vivres

7. Bien que les disponibilités alimentaires au niveau national semblent être à la mesure des besoins par habitant, une fraction importante de la population ne peut satisfaire aux normes de consommation alimentaire faute de ressources. Bien que l'exactitude des données puisse être limitée, les chiffres réunis par l'Office central de statistiques à partir d'une enquête sur les budgets des ménages (SSP/PNUD-PIMS, 1998) indiquent que 31,5 pour cent de la population (près de cinq millions de personnes) vivent au-dessous d'un seuil de pauvreté calculé en fonction des dépenses à consentir pour se nourrir et répondre aux autres besoins vitaux non alimentaires. Sur la base du bilan alimentaire dressé par la FAO pour le Yémen, l'Office central de statistiques a défini le seuil de pauvreté alimentaire comme l'incapacité de la personne moyenne de se procurer un assortiment alimentaire lui apportant environ



2 200 kilocalories par jour. On estime qu'environ 17,5 pour cent de la population (2,7 millions de personnes) vivent en deçà de ce seuil.

8. Dans les zones rurales, 32,8 pour cent de la population doivent affronter le problème de l'accès aux vivres, contre 25,5 pour cent de la population urbaine. Cinq sur 18 gouvernorats ont été identifiés comme comptant plus de 40 pour cent de leur population vivant en deçà du seuil de pauvreté, y compris ceux de Taiz et d'Ibb, qui reçoivent pourtant des précipitations élevées et ont une bonne productivité agricole. Ces caractéristiques portent à s'interroger sur les données et semblent indiquer qu'une analyse approfondie des problèmes, par exemple de la répartition des terres et des niveaux de chômage, est nécessaire.
9. La faiblesse du revenu et l'insuffisance du pouvoir d'achat sont parmi les principaux facteurs qui déterminent la médiocrité de l'état nutritionnel et sanitaire de la population yéménite. La sécurité alimentaire des ménages est aussi menacée par d'autres facteurs, notamment les sécheresses et les inondations, qui ont un fort impact sur les revenus des ménages pauvres.
10. La baisse du revenu par habitant a encore aggravé l'insécurité alimentaire des ménages à bas revenu, dont l'accès à la nourriture est en outre menacé par les effets à court terme des mesures d'ajustement structurel. L'inefficacité et la mauvaise intégration des marchés vivriers, associées à l'isolement géographique, sont des facteurs additionnels qui se combinent pour limiter plus étroitement encore l'accès des pauvres aux vivres. La consommation de *qat* compte pour environ 11 pour cent dans l'ensemble des dépenses mensuelles des ménages. Les ressources correspondantes sont détournées d'autres catégories de consommation, y compris alimentaire.

La population cible

Les victimes de l'insécurité alimentaire

11. La majorité de ménages victimes de l'insécurité alimentaire dépendent de terres dont la productivité est marginale et où la production agricole est tributaire de précipitations de forte variabilité. Ils se consacrent aux cultures ou à l'élevage. Certains n'ont pas accès à la terre ou disposent d'exploitations très exiguës. Leur insécurité alimentaire est fortement déterminée par les conditions environnementales, qui souvent ne leur permettent pas de se livrer à des activités plus lucratives, comme la culture du *qat* et d'autres cultures de rente.
12. Certains autres groupes défavorisés, ethniquement distincts, sont concentrés dans les zones proches de Hodeidah, tandis que des populations de réfugiés, des Somalis pour la plupart, vivent dans les villes principales. Les autres catégories de groupes défavorisés et vulnérables, géographiquement diffuses, incluent les ménages ayant une femme à leur tête, les ménages avec de nombreuses personnes à charge, et les ménages qui présentent des taux élevés d'analphabétisme. Un grand nombre de ménages qui ne reçoivent plus de transferts salariaux de l'étranger depuis la guerre du Golfe doivent eux aussi affronter les difficultés économiques les plus sérieuses.

Les femmes et les enfants

13. Le Yémen est considéré comme l'un des pays les plus conservateurs du Moyen-Orient et se caractérise par des lacunes sérieuses pour ce qui est de la parité entre les sexes. Il est classé au 133ème rang sur 148 pays pour ce qui est de l'indicateur sexospécifique de développement humain, qui s'établit à 0,389 contre une valeur moyenne pour les États arabes de 0,612; ce bilan représente 63 pour cent seulement de la valeur moyenne de



l'indicateur sexospécifique de développement humain des Etats arabes et 61 pour cent de la moyenne des pays en développement (0,634).

14. L'accès à l'éducation est limité pour les hommes comme pour les femmes, avec un taux cumulé d'analphabétisme des adultes de 55,9 pour cent. Dans les zones urbaines, le taux d'analphabétisme des adultes est de 36 pour cent pour les hommes et de 79 pour cent pour les femmes, tandis que dans les zones rurales les valeurs correspondantes sont de 36 et 85 pour cent, respectivement. Les taux de scolarisation dans l'enseignement de base (55 pour cent) sont non seulement bas, mais aussi indiscutablement inéquitables. Le taux brut de scolarisation des filles est de 33 pour cent, contre 75 pour cent pour les garçons. Ces taux varient d'un gouvernorat à l'autre, pouvant aller de 11 à 81 pour cent pour les filles et de 23 à 92 pour cent pour les garçons. A l'âge de 10 ans, plus de 50 pour cent des filles et 20 pour cent des garçons n'ont jamais été à l'école. Les principaux obstacles à l'éducation des filles sont le nombre limité d'écoles et de salles de classe qui leur sont réservées, le manque d'enseignantes, le manque d'équipements d'hygiène et les grandes distances à parcourir. L'accès à l'éducation est en outre limité par la pauvreté.
15. Le taux de mortalité maternelle est de 1 400 pour 100 000—l'un des plus élevés au monde. Il dépasse le taux moyen pour les PMA, qui est de 1 100 pour 100 000. Les femmes yéménites ont une chance sur huit de mourir du fait d'une grossesse. Le taux de fécondité extrêmement élevé, avec 7,6 enfants par femme, aggrave encore les conditions de vie des femmes et des enfants.
16. La participation des femmes aux processus décisionnels est extrêmement limitée au Yémen. Sur 301 parlementaires, on ne compte que deux femmes. Les femmes interviennent dans presque toutes les activités agricoles, fournissant environ 60 pour cent de la main-d'œuvre, mais les traditions culturelles les cantonnent dans un statut inférieur et les empêchent d'acquérir la maîtrise des principales ressources du ménage. Les femmes n'ont qu'un accès limité aux services de vulgarisation, et, en particulier, aux services de crédit. Leur productivité est par ailleurs souvent réduite par le manque d'éducation, des grossesses fréquentes, et un médiocre état de santé.
17. Cibler les femmes signifie tenter de prévenir le transfert d'une génération à l'autre de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté. Les enfants qui naissent d'une mère pauvre et victime de l'insécurité alimentaire sont invariablement sous-alimentés et incapables de réaliser leur potentiel de croissance. Ils sont promis à devenir des adultes aux capacités mentales et physiques amoindries, et transmettent ainsi insécurité et pauvreté à leurs propres enfants. C'est là un cercle vicieux que seules des interventions délibérées peuvent rompre.

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

Politiques générales

18. Le Gouvernement du Yémen est déterminé à s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté en recherchant une croissance économique accélérée, en renforçant les ressources humaines et en assurant des approvisionnements alimentaires suffisants à l'échelon national. La politique gouvernementale poursuit un programme de libéralisation de l'économie, et s'en remet au secteur privé pour l'accroissement de la production et le développement de l'emploi. Des réformes des dépenses publiques ont été engagées pour accroître l'efficacité du secteur public.



19. Le Premier plan quinquennal de développement (1996–2000), les programmes de réformes sectorielles et la "stratégie de sécurité alimentaire" récemment adoptée visent à s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Le plan identifie l'éradication de la pauvreté en tant qu'objectif de développement. Toutefois, en raison de la lenteur de la croissance économique, du manque d'offres d'emploi et du retrait de certaines subventions, la pauvreté touche une plus forte proportion de la population qu'elle ne le faisait en 1992 (19 pour cent en 1992 contre 31,5 pour cent en 1998). Avec l'aide du PNUD, des mesures ont été lancées pour fonder toutes les activités d'atténuation de la pauvreté en un plan d'action national unifié de lutte contre la pauvreté, répondant à des objectifs, à des politiques, à des besoins en ressources et à des modalités d'exécution explicites.
20. S'inscrit dans cette action de lutte contre la pauvreté l'établissement d'une stratégie de réduction de la pauvreté à l'échelle du pays, qu'appuie la Banque mondiale dans le cadre de ses opérations de prêt propres et de celles du Fonds monétaire international. Bien que le processus n'en soit qu'à ses débuts, un certain nombre d'éléments stratégiques déterminants se profilent pour structurer la future stratégie d'atténuation de la pauvreté. Ils comprennent un cadre politique permettant au gouvernement de mettre en place des filets de sécurité sociale solides et de développer les perspectives d'emploi, et de donner aux pauvres accès aux actifs physiques et au développement du capital humain. La mise en place d'une fonction publique efficace et d'une justice efficace et équitable est considérée être un préalable pour établir un environnement propice à l'investissement privé. Les autres éléments principaux sont les suivants: renforcement des filets de sécurité sociale existants, en particulier du Fonds de développement social qui apporte une aide financière permettant d'entreprendre la réalisation d'équipements d'infrastructures et des activités de micro-crédit à l'échelon des communautés; le Fonds d'aide sociale qui sert des prestations en espèces aux personnes très pauvres et à celles qui ne peuvent exercer d'activités productives; et le Programme de travaux publics.
21. L'éducation et la santé sont des facteurs essentiels pour un développement accéléré et un préalable obligatoire de l'éradication de la pauvreté. Dans le domaine éducatif, la priorité continue d'être donnée à l'enseignement primaire, et en particulier à l'éducation des filles. Le développement de l'éducation de base est mené en réalisant des équipements scolaires additionnels, en améliorant la qualité de l'environnement pédagogique, et en améliorant les prestations professionnelles des enseignants. Dans le domaine de la santé, le gouvernement a lancé un programme systématique de réformes axées sur l'amélioration de l'efficacité, l'équité, la fiabilité redditionnelle et la durabilité.

Politiques de sécurité alimentaire aux niveaux national et des ménages

22. Dans les 20 années à venir, la population rurale augmentera de huit millions de personnes. Or aujourd'hui 32,8 pour cent de la population rurale sont pauvres et souffrent de l'insécurité alimentaire. A moins que des moyens permettant d'absorber une main-d'œuvre en pleine croissance dans l'économie rurale et de faire progresser le revenu rural ne soient trouvés, la pauvreté rurale ne risque que d'augmenter. Le gouvernement a donc lancé un programme des réformes visant à engendrer des conditions propices à une croissance plus rapide, plus durable et plus équitable des revenus agricoles fondée sur le développement de l'agriculture pluviale.
23. La stratégie qui vise à accroître les revenus de l'agriculture pluviale combine les éléments suivants: i) stopper la dégradation des ressources naturelles, et notamment la désertification et l'invasion de terres agricoles par les dunes (perte annuelle de cinq pour cent des terres agricoles), le déboisement, et l'érosion sur les terres d'altitude aménagées en terrasses; ii) améliorer les rendements cultureux par l'adoption de technologies



disponibles ou nouvelles; iii) supprimer les obstacles à la production céréalière; iv) améliorer la recherche et la formation des agriculteurs; et v) renforcer la participation des communautés à la gestion des ressources naturelles.

24. Pour ce qui est de l'agriculture irriguée, la stratégie consiste à porter au maximum la productivité de ressources limitées en eau pour assurer la durabilité dans le long terme. Cette politique sera menée en supprimant les subventions qui ont jusqu'ici favorisé un pompage excessif et l'utilisation inefficace des eaux souterraines.
25. On escompte que, du fait de ces mesures, le pays pourra maintenir la part actuelle de la production locale dans les disponibilités alimentaires tout en favorisant la production et l'exportation des fruits et légumes pour lesquels le Yémen dispose d'un avantage comparatif. Cela améliorerait par ailleurs les perspectives à long terme de génération de devises et contribuerait à renforcer la sécurité alimentaire.
26. Tout en mettant l'accent sur la production, le gouvernement mettra aussi en œuvre des mesures visant à faire progresser le pouvoir d'achat des ménages pauvres. Les interventions directes du gouvernement continueront à viser les groupes de population jugés menacés, en développant les activités génératrices de revenu et les transferts en espèces.

Politiques nationales pour l'avancement des femmes

27. Bien qu'il n'existe pas de politique nationale officielle en faveur des femmes, le gouvernement prend des mesures en vue d'adopter des instruments qui favorisent le renforcement de l'autonomie et la participation des femmes. Un Comité national de femmes a été établi par un décret du Premier ministre, avec pour mandat d'agir en tant que mécanisme national pour l'avancement des femmes. Ce processus a encore besoin d'être renforcé pour devenir réellement efficace. A la suite de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes à Beijing en 1995, le Comité a adopté une stratégie qui réaffirme les valeurs et les convictions culturelles de la société, et qui se fonde sur la loi islamique. L'accent porte principalement sur le renforcement du rôle des femmes dans l'économie, et sur l'amélioration de la santé et de l'accès des femmes à l'éducation. L'accès des femmes à une protection juridique est également considéré comme devant être amélioré. Les problèmes identifiés comme prioritaires sont notamment les suivants: atténuation de la pauvreté, santé génésique, analphabétisme, manque de participation aux processus décisionnels, et faiblesse de l'organisation sociale. Le manque de sensibilisation à la problématique hommes-femmes et le manque d'expérience dans ce domaine constituent des contraintes additionnelles.
28. Le gouvernement examine ses politiques et ses stratégies sectorielles pour qu'elles reflètent mieux la problématique des femmes. Dans le cadre de la politique de développement agricole, une politique de sécurité alimentaire à l'intention des femmes a été adoptée avec pour objectif de faciliter l'installation d'agricultrices en tant que productrices et qu'agents du changement social, et pour faire des femmes des partenaires agissant sur un pied d'égalité dans le processus de développement.

Politiques d'aide alimentaire

29. Bien que l'aide alimentaire apportée au Yémen ne représente qu'une petite partie des approvisionnements vivriers (quatre pour cent), le gouvernement souhaite continuer de tirer avantage de l'aide alimentaire programme bilatérale, et attache une valeur élevée à l'aide alimentaire projet en tant que ressource de développement. En 1999, l'aide alimentaire au Yémen est demeurée relativement modeste: 128 625 tonnes de produits ont été apportées, principalement par les Etats-Unis (100 000 tonnes). Les autres donateurs



bilatéraux ont été la France et l'Italie. En 2000, les Etats-Unis ont poursuivi leur programme d'aide alimentaire avec une contribution de 197 000 tonnes, principalement de farine de blé. Les produits d'aide alimentaire apportés dans le cadre de ces programmes bilatéraux sont monétisés aux prix du marché et les fonds ainsi générés sont utilisés par le gouvernement pour financer des projets mutuellement convenus, en particulier ceux qui visent à atténuer l'impact du programme d'ajustement structurel, y compris la reconstitution du Fonds de développement social. En 1999, le PAM a apporté 19 783 tonnes de produits, dont 83 pour cent au titre de projets de développement.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS PAR LE PAM A CE JOUR

Réalisations, forces et faiblesses

30. L'aide du PAM au Yémen, qui a commencé en 1967, et se poursuit aujourd'hui (évaluée à 355,3 millions de dollars) a appuyé différents secteurs. Elle a notamment soutenu non seulement des ouvrages publics, l'accueil de réfugiés et des opérations d'urgence, mais aussi les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture.
31. Le programme de pays en cours (1998–2001), approuvé par le Conseil à sa troisième session ordinaire de 1997, comporte quatre activités fondamentales: "Appui à l'éducation"; "Assistance aux centres de soins de santé primaire"; "Initiatives locales en faveur de la sécurité alimentaire des ménages"; et "La santé des femmes et les micronutriments". En outre, une aide alimentaire est apportée dans le cadre des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) au bénéfice des réfugiés au Yémen. Les deux premières activités, qui disposent de la majeure partie de ressources, sont opérationnelles depuis le début du programme de pays. La troisième activité, prévue à titre d'activité pilote, a connu de sérieux problèmes d'exécution qui ont retardé sa mise en route. La quatrième activité n'a pas été mise en œuvre, principalement en raison des contraintes pratiques liées à la capacité locale de fabrication de produits alimentaires enrichis et au manque de fonds disponibles.
32. En mars 2000, avec le concours de l'UNESCO et de l'OMS, le PAM a effectué un examen de la gestion des activités du programme de pays. En avril, le Bureau de l'évaluation a effectué une évaluation à mi-parcours du programme de pays pour le Yémen. Les deux équipes ont observé que le programme était bien intégré dans les politiques du gouvernement; que les politiques menées étaient conformes à l'objectif consistant à s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, et accordaient un rang de priorité élevé à l'éducation de base, aux soins de santé primaire et au développement agricole.
33. L'aide du PAM, en se concentrant sur la population rurale de femmes et d'enfants, a répondu aux besoins critiques des groupes de population vulnérables. Elle a contribué à atténuer certaines des principales contraintes au développement humain et à renforcer les capacités humaines de manière durable en agissant en tant qu'incitation pour que les filles et les femmes bénéficient des services d'éducation et de santé. Elle a directement contribué à améliorer leurs moyens d'existence, en agissant en tant que transfert de revenu en nature au bénéfice des ménages ruraux pauvres.
34. En ce qui concerne l'éducation, aussi bien l'examen de gestion que l'évaluation du programme de pays ont conclu que, en dépit des problèmes d'exécution et de gestion, l'aide du PAM a contribué à développer l'accès à l'enseignement primaire, et à réduire les taux d'absentéisme et d'abandon scolaire chez les filles bénéficiaires dans les écoles qui



ont reçu une aide pendant deux années consécutives. La progression de 10 pour cent envisagée pour la scolarisation des filles s'est révélé être totalement sous-estimée. Par comparaison avec les écoles qui n'ont pas reçu d'aide, où la scolarisation des filles a progressé de 12 pour cent, on a enregistré un accroissement spectaculaire des taux de scolarisation dans les écoles appuyées par le PAM, allant de 26 à 100 pour cent. L'activité a renforcé la demande éducative dans un contexte où l'importance accordée à l'éducation des filles demeure extrêmement faible.

35. L'exécution des activités dans le secteur de la santé a eu pour effet que l'effectif des bénéficiaires dans les centres de santé est resté considérablement inférieur aux chiffres prévus. Cela est principalement imputable aux critères de sélection très restrictifs qui avaient été recommandés au stade de l'évaluation préalable, avec un seuil de poids corporel extrêmement bas pour les femmes enceintes, et un âge limite de trois ans pour les enfants bénéficiaires. Bien que les objectifs visés n'aient pas complètement été atteints, l'activité a été couronnée de succès en faisant progresser de 52 pour cent la fréquentation des centres de santé recevant l'aide du PAM par les femmes enceintes et les mères allaitantes et par les enfants sous-alimentés. L'examen des critères appliqués qui a été fait avec le concours de l'OMS a conduit à établir un ensemble révisé de critères qui devrait contribuer de façon appréciable au succès de l'activité dans l'avenir. Les patients traités pour la tuberculose et la lèpre ont mieux répondu aux traitements. L'évaluation du programme de pays a confirmé ces résultats et a pleinement appuyé un nouvel élargissement de l'aide du PAM dans ce secteur.
36. En ce qui concerne l'initiative pilote à l'appui de la sécurité alimentaire des ménages, l'évaluation du programme de pays a confirmé que la conception très complexe et très ambitieuse du projet, associée à un calendrier irréaliste, ont été les principaux facteurs qui ont déterminé le retard pris dans l'exécution. L'évaluation a conduit à formuler les recommandations ci-après: i) élimination progressive de toute forme de monétisation des produits alimentaires; ii) poursuite des activités pilotes dans un gouvernorat seulement sur quatre; et iii) concentration sur des projets communautaires simples, tout en intensifiant le suivi en vue de réunir des enseignements pouvant être appliqués dans le cadre d'un éventuel élargissement dans de nouvelles zones. La conception du projet devra aussi être rationalisée et recentrée. Cette révision sera essentielle pour que les avantages découlant de l'aide du PAM aillent bel et bien aux groupes directement visés et ne se dilue pas en allant à l'ensemble des membres des communautés.
37. En termes de gestion globale des ressources, et ce malgré les efforts considérables déployés pour renforcer les capacités de gestion des projets, des carences graves ont été identifiées. Ce point vaut tout particulièrement pour ce qui est de l'aide au secteur de l'éducation, des distributions non autorisées ayant été faites au personnel de projet et dans des zones non prévues par les accords de projet, et les responsabilités ayant été mal exercées dans le domaine des contrats de transport à l'échelon des gouvernorats, et pour ce qui est des livraisons à la destination finale. Ces dysfonctionnements ont conduit à marquer une pause dans l'exécution du projet d'aide au secteur de l'éducation en 2000, et à réviser et à remanier radicalement la structure et le système de gestion de la logistique. Le nouveau système est mis en œuvre avec la participation et l'appui du personnel spécialisé du PAM dans le cadre d'un nouvel accord de partenariat renforcé avec les instances gouvernementales concernées.

Efficacité du ciblage

38. Les activités dans les secteurs de l'éducation et de la santé menées dans le cadre du programme de pays du PAM pour le Yémen sont concentrées dans 10 gouvernorats. Bien que lors de l'évaluation préalable les critères de ciblage aient été définis pour chacune des



activités, leur application au stade de l'exécution n'a pas été uniforme. Les écarts ont été plus manifestes dans le secteur de l'éducation, où des changements fréquents et arbitraires dans le choix des écoles bénéficiaires se sont produits. Dans l'activité santé, les centres de santé maternelle et infantile (SMI) ont été sélectionnés principalement sur la base de leur capacité technique de fournir un niveau acceptable de services sanitaires. Le personnel des centres SMI sélectionne les bénéficiaires sur la base des critères prescrits conjointement par le PAM et l'OMS/Ministère de la santé publique. Sauf dans quelques cas, le personnel chargé de l'exécution s'est conformé aux critères établis. Pour ce qui est des initiatives locales à l'appui de la sécurité alimentaire des ménages, tous les membres des communautés sélectionnées ont bénéficié de l'aide alimentaire du PAM, ce qui a fait que le projet ne s'est pas conformé aux principes et aux critères de ciblage de la politique visant à favoriser le développement. Cette anomalie sera corrigée en recentrant l'activité dans les nouvelles zones.

Interventions prolongées de secours et de redressement

39. En collaboration avec le HCR et le gouvernement, le PAM apporte depuis 1992 une aide alimentaire d'urgence aux réfugiés présents au Yémen, à savoir au total 21 086 tonnes de produits d'aide alimentaire évalués à 8,2 millions dollars. En décembre 1999, la population de réfugiés inscrits dans les camps se chiffrait à 12 673 personnes, dont 56 pour cent de femmes et d'enfants âgés de moins de cinq ans. Il n'existe pratiquement aucune possibilité que les réfugiés résidant dans les camps acquièrent une marge d'autodépendance. L'implantation actuelle des camps ne permet ni un approvisionnement suffisant en eau, ni la disponibilité de terres propres à l'agriculture, pas plus que la possibilité d'exercer des activités génératrices de revenus de quelque importance. Les réfugiés restent donc totalement dépendants de l'aide extérieure. Tandis que le PAM est chargé de la fourniture de vivres dans le cadre de son intervention prolongée de secours et de redressement, le HCR fournit régulièrement l'eau et le combustible pour la cuisine, et apporte un appui aux programmes de santé et d'éducation.
40. Les missions chargées d'évaluer les besoins alimentaires des réfugiés ont noté que la situation nutritionnelle et sanitaire des réfugiés supportait favorablement la comparaison avec celle de la population locale yéménite. Le HCR et le Gouvernement du Yémen mettent en œuvre des plans de réinstallation des réfugiés dans un nouveau site qui leur permettrait mieux d'accroître leur marge d'autodépendance. Ce site est proche de la mer, dispose d'eaux souterraines et de terres propres à l'agriculture, et offre des possibilités de pêche qui amélioreraient les moyens d'existence des réfugiés.

Conclusions

41. L'aide apportée jusqu'ici par le PAM a appuyé l'action gouvernementale de lutte contre la pauvreté, en particulier en développant l'éducation de base pour les filles et en faisant reculer la malnutrition chez les enfants âgés de moins de trois ans, ainsi que chez les femmes enceintes et les mères allaitantes. Malgré un certain nombre de faiblesses, les résultats obtenus jusqu'ici dans les secteurs de l'éducation et de la santé confirment que l'aide du PAM dans ces deux secteurs a été pleinement justifiée et a permis d'obtenir des résultats appréciables en s'attaquant aux causes durables de la pauvreté. Elle a été conforme au mandat du PAM et à sa politique visant à favoriser le développement. Toutefois les perspectives d'amélioration des mécanismes de ciblage et de la conception des programmes restent amples, en particulier pour ce qui est de la mise en place de systèmes adéquats de suivi, de mesure des résultats et de communication redditionnelle. Le principal défi que devra relever le PAM au Yémen consistera à générer et à appuyer la



capacité gouvernementale nécessaire pour mettre en œuvre les activités de programme convenues.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

42. La stratégie de pays proposée pour la période 2002–2006 est résolument axée sur la condition des femmes. Elle cherche à résoudre le problème de l'insécurité alimentaire des ménages en appuyant des activités qui visent à créer des actifs, tant humains que physiques, en particulier au bénéfice des femmes et des enfants. Les activités du programme seront essentiellement ciblées sur l'avancement économique des femmes. Cette stratégie viendra renforcer l'engagement du gouvernement vis-à-vis de l'équité et de l'éducation des filles en tant que facteur politique déterminant pour réduire la pauvreté et améliorer l'état nutritionnel et sanitaire des femmes et des enfants.
43. Tous les partenaires de l'action de développement voient dans le renforcement de l'autonomie décisionnelle des femmes une approche fondamentale pour réduire la pauvreté et améliorer la sécurité alimentaire de façon durable. Le programme de pays en cours traduit déjà cette orientation, mais la nouvelle stratégie prévoit un ciblage plus affirmé, une plus grande participation des bénéficiaires et des communautés, en particulier des associations et des partenariats de femmes, et une action de plaidoyer dans ce sens. A cet effet, l'aide du PAM sera programmée selon des modalités compatibles avec le plan quinquennal national de développement pour 2001–2005 et en conformité avec la stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté.
44. La stratégie se concentrera principalement sur trois des cinq secteurs stratégiques de la politique visant à favoriser le développement:
- Permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes.
 - 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.

Ciblage

Etape 1: Ciblage géographique

45. Dans sa première étape, le travail sur le ciblage du SSP a permis d'identifier une distribution géographique de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire, a évalué d'autres facteurs à prendre en compte dans un ciblage géographique, et a tenté de mettre en relations les caractéristiques des populations vulnérables et les perspectives de programmation de l'aide alimentaire de manière spécifique au contexte présent au Yémen.
46. Sur la base des indicateurs aussi bien de la sécurité alimentaire que des caractéristiques sectorielles¹ par district et sous-district (les données étant autant que possible ventilées par sexe), le PAM a établi une carte de la vulnérabilité et des perspectives de programmation pour le pays (voir annexe II). Des groupes de zones prioritaires ou "pôles" prioritaires ont par la suite été identifiés. Quand bien même les pôles prioritaires sont dispersés dans

¹ Des indicateurs spécifiques liés à l'éducation, à la santé et à l'agriculture ont été utilisés pour analyser et cartographier la vulnérabilité.



l'ensemble du pays, leur densité est supérieure dans les zones d'altitude de l'ouest et dans la région de la Tihama. Les populations de certaines des zones les plus périphériques (Hadramout-Nord) et des gouvernorats les plus septentrionaux de Sa'ada, et d'Amran ainsi qu'une petite partie de Hajja, présentaient également des zones sensibles prioritaires. Ces dernières ont été classées au deuxième rang de priorité à court terme en raison de divers facteurs, notamment la faisabilité du transport, des densités de population extrêmement basses, le petit nombre des pôles adjacents, et des considérations de sécurité.

47. La réorientation vers un ciblage géographique apparaît à l'annexe II. La stratégie du PAM consiste notamment à inclure progressivement certaines des zones les plus périphériques de Hadramout-Nord et de quelques districts des gouvernorats de Sa'ada et d'Amran. Les zones côtières des gouvernorats méridionaux de Lahejj, d'Abyan et de Shabwa jouissent d'un accès relativement facile par mer et par route, et les indicateurs de santé et d'éducation y sont relativement meilleurs. Dans ces zones, un retrait programmé est prévu dans les limites de temps du programme de pays actuel, ce qui permettra d'effectuer des regroupements et de cibler le prochain programme de pays en appliquant la méthode des pôles définie lors de la phase d'ACV.
48. Lors de l'élaboration du nouveau programme de pays, la sélection des zones d'action donnera la priorité à la convergence de l'ensemble des activités de programme afin de faciliter une livraison en bloc et de maximiser les synergies entre les interventions du PAM et celles des autres partenaires de développement. Cela permettra de grouper les opérations et de rendre le programme plus incisif et plus efficace.
49. Dans la mise en œuvre de la stratégie ci-dessus, deux facteurs devront être pris en compte:
 - **Rapport coût-efficacité de l'exécution du programme:** La politique visant à favoriser le développement donne mandat au PAM d'intervenir dans les zones les plus exposées à l'insécurité alimentaire. Au Yémen, certaines des zones les plus reculées de l'est (à savoir dans le nord de l'Hadramout) ont vraisemblablement des populations tout aussi vulnérables à l'insécurité alimentaire que celles des zones de montagne de l'ouest et de la Tihama. Toutefois, l'absence de routes dans les zones reculées rend difficile toute programmation à court terme.
 - **Partenariats et capacité gouvernementale d'exécution:** la politique visant à favoriser le développement met l'accent sur les partenariats avec les acteurs susceptibles d'apporter une aide technique et financière complémentaire. Le PAM poursuivra ses efforts pour attirer des partenaires dans les zones les plus vulnérables, mais quelques compromis de ciblage pourront devoir être consentis, en particulier là où la capacité gouvernementale d'exécution est limitée et où il n'existe pas de partenaires potentiels.

Etape 2: Ciblage des participants au programme

50. Le ciblage des participants sera défini en fonction des objectifs de chaque activité:
 - Une méthode participative visant à identifier les communautés les plus menacées par l'insécurité alimentaire dans chacun des secteurs sensibles et des districts cibles sera définie à mesure que le bureau de pays du PAM approchera de la mise en œuvre du programme de pays.
 - En ce qui concerne l'aide à l'éducation des filles, l'affectation des ressources, dans les districts sélectionnés, sera dictée par l'implantation des écoles et par l'objectif de stimuler la participation des filles. Actuellement, à part l'implantation dans une zone



sensible ou un district vulnérable, il n'est pas prévu de prendre en compte un seuil de revenu des ménages ou quelque autre indicateur économique pour affiner le ciblage.

- L'activité SMI sera conçue pour répondre aux besoins des femmes enceintes et des mères allaitantes et des enfants âgés de moins de cinq ans. Toutes les personnes qui répondront aux critères convenus de sélection seront habilitées à bénéficier de l'action par le biais des centres de santé et dispensaires dans les secteurs sensibles et zones cibles.
- Des critères socio-économiques seront élaborés en consultation avec les communautés locales pour la sélection des femmes pauvres qui prendront part aux activités de formation et de génération de revenu.

Principaux secteurs d'aide

51. Les trois grands secteurs ci-après ont été retenus pour l'aide au développement:

Appui nutritionnel aux femmes et aux enfants sous-alimentés

Ce domaine d'activité répondra à l'objectif prioritaire 1 de la politique visant à favoriser le développement (permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes).

52. Il est amplement justifié de continuer d'allouer des ressources du PAM à ce domaine d'aide au développement. L'évaluation à mi-parcours du programme de pays et l'examen à mi-parcours de l'activité en cours ont mis en relief la contribution positive que le PAM apportait dans le domaine de la santé et de la nutrition, tout particulièrement aux femmes enceintes et aux mères allaitantes et aux enfants sous-alimentés. Il a clairement été démontré que l'aide alimentaire constituait une incitation puissante pour les femmes enceintes et mères allaitantes à fréquenter les centres de santé. L'aide du PAM est associée aux services de SMI, et permet aux mères et aux enfants sous-alimentés de bénéficier d'un lot de prestations regroupant une initiation aux principes de santé et de nutrition, des conseils et des soins, des vaccinations, des conseils de planification familiale et le suivi de la croissance des enfants.
53. La forte demande d'élargissement de cette activité sera étudiée dans la perspective du ciblage par zones qui sera adopté dans le cadre du nouveau programme de pays, et en regard de la capacité d'exécution des partenaires. Les critères de sélection et les indicateurs appropriés seront définis en fonction des recommandations faite à l'occasion de l'examen à mi-parcours et de l'évaluation du programme de pays, et s'appuieront sur les indicateurs généralement convenus dans le bilan commun de pays.
54. L'aide alimentaire apportée par le PAM aux patients atteints de tuberculose ou de la lèpre a atteint avec succès ses objectifs. Bien que l'aide alimentaire continuera d'être axée sur les enfants et les femmes enceintes et mères allaitantes, une aide continuera d'être apportée aux femmes et aux hommes recevant des traitements contre la lèpre ou la tuberculose.
55. En moyenne, 87 000 femmes enceintes et mères allaitantes et enfants sous-alimentés, ainsi que 4 800 patients lépreux ou tuberculeux bénéficieront chaque année de l'aide du PAM.



Promotion de l'accès à l'enseignement primaire des filles des ménages les plus pauvres

Cette activité répondra à l'objectif prioritaire 2 de la politique visant à favoriser le développement (permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation).

56. L'inégalité des sexes devant l'éducation telle qu'elle existe au Yémen est parmi les plus profondes au monde, et elle a pour effet le taux élevé d'analphabétisme chez les femmes. Le manque d'éducation et d'autres facteurs corrélés comme l'absence de maîtrise de la fécondité, et l'accès limité à la participation aux décisions empêchent les femmes d'échapper à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire. L'éducation des femmes est par ailleurs déterminante pour parvenir à une réduction sensible du taux d'accroissement de la population. L'aide du PAM continuera de se concentrer sur l'amélioration de la scolarisation et de l'assiduité des filles dans les écoles primaires, et sur la poursuite de leurs études jusqu'à leur terme.
57. Le ciblage sera affiné pour concentrer l'action sur les zones les plus vulnérables présentant des taux très bas de scolarisation des filles. Dans les zones sélectionnées, la stratégie consistera à couvrir le plus grand nombre possible d'écoles pour éviter que les élèves ne quittent les écoles ne bénéficiant pas de l'appui du PAM. L'aide du PAM viendra compléter les efforts fournis par le gouvernement et d'autres donateurs en vue d'améliorer les programmes scolaires, la qualité de l'éducation, des conditions sanitaires dans les écoles et les infrastructures physiques.
58. Toutes les écoles qui bénéficieront de l'aide devront avoir une association parents-professeurs et un mécanisme permettant d'encourager la participation des mères devra être identifié. Ces associations prendront une part active à la mise en œuvre des programmes d'alimentation scolaire dans les écoles. La stratégie proposée prévoit aussi une composante vivres-contre-travail, avec la participation des communautés à des activités visant à lever les contraintes environnementales associées à l'école et qui font obstacle à la scolarisation des filles. En outre, le PAM jouera un rôle catalytique en mobilisant d'autres donateurs, des ONG et la société civile pour agrandir et remettre en état les locaux scolaires qui deviendront nécessaires pour accueillir un plus grand nombre de filles. De même, l'UNICEF et le FNUAP seront invités à organiser un enseignement élémentaire des principes de santé et d'assainissement, lequel, reçu à un âge précoce, à de meilleures chances d'avoir un impact durable sur les enfants.
59. L'aide alimentaire visera en moyenne 133 000 filles scolarisées par an. Dans les zones sélectionnées pour les interventions du PAM, toutes les élèves des écoles retenues recevront des incitations alimentaires aussi longtemps qu'elles fréquenteront l'école.

Appui à l'avancement économique des femmes

Cette activité répondra à l'objectif prioritaire 3 de la politique visant à favoriser le développement (permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver).

60. L'insécurité alimentaire, les longues heures passées à transporter l'eau, le bois de feu et le fourrage ont inévitablement comme conséquence que les femmes et les filles sont privées d'éducation, de formations pratiques et de la possibilité de tirer parti des actions de développement. L'aide alimentaire peut permettre de libérer du temps pour les femmes afin qu'elles puissent acquérir de nouvelles qualifications, une instruction de base et accéder à d'autres activités de développement.
61. La stratégie pour l'avancement économique des femmes agira sur deux fronts: d'une part, le PAM mettra en œuvre avec ses partenaires un programme d'activités de formation



et de développement des qualifications, et fera démarrer des activités génératrices de revenus aux femmes qualifiées. Le crédit joue un rôle déterminant dans la croissance autonome. Le PAM mènera une action de plaidoyer pour faire en sorte que les femmes puissent prendre part aux programmes de crédit. Pour être efficaces, ces programmes doivent s'accompagner de formations et d'un renforcement approprié des compétences. L'aide alimentaire du PAM incitera les femmes à participer aux programmes de formation et de qualification qui déboucheront sur des activités génératrices de revenus. Le PAM apportera son aide aux femmes dans la période qui s'écoule entre le lancement de nouvelles activités et les premières rentrées de recettes.

62. Par ailleurs, le PAM appuiera la mise en œuvre de deux projets communautaires vivres-contre-travail de caractère relativement simple qui conduiront à gagner du temps sur les corvées d'eau, de combustible et de fourrage. Ces activités pourront consister à améliorer ou à remettre en état les petits ouvrages de collecte ou de stockage de l'eau, et à planter des arbustes ou des arbres. L'expérience acquise dans le cadre du projet pilote en cours dans le secteur agricole aidera à formuler les activités qui se prêtent à être gérées par des femmes. Principalement dans le cadre des associations de femmes, celles-ci participeront aux processus décisionnels concernant les actifs à créer et décideront des activités à mettre en œuvre.
63. Environ 5 600 familles, soit environ 28 000 personnes chaque année, recevront l'aide du PAM. Ces bénéficiaires seront choisis parmi les personnes qui ont le plus de mal à satisfaire leurs besoins élémentaires, manquent gravement d'eau ou de bois de feu, et n'ont qu'un accès limité aux perspectives de développement.

Aide aux réfugiés

64. Outre qu'il continuera d'intervenir dans les domaines ci-dessus d'aide au développement, le PAM continuera d'appuyer le programme d'aide aux réfugiés au Yémen. On estime qu'environ 20 000 réfugiés auront besoin d'une aide alimentaire. Bien que des efforts de rapatriement aient été menés depuis 1993, la situation en Somalie a jusqu'ici empêché tout programme de rapatriement volontaire de quelque envergure. La plupart des réfugiés vivant dans les camps sont originaires du sud de la Somalie, qui reste trop peu sûre pour des rapatriements en toute sécurité, et de ce fait les perspectives de rapatriements volontaires à grande échelle dans un proche avenir sont limitées.

Plaidoyer

65. Les activités du futur programme de pays seront appuyées en mettant davantage l'accent sur le plaidoyer. Les évaluations et le travail de cartographie en cours, soutenus par l'unité régionale d'ACV, qui visent à identifier les personnes et les zones les plus vulnérables, les causes de leur vulnérabilité et les mesures qui pourraient être prises pour les aider, auront réuni les arguments nécessaires pour mener une forte action de plaidoyer en faveur de l'attribution de davantage de ressources aux zones marginalisées pour les équiper en infrastructures et en services sociaux.
66. Les femmes ne participent que très peu à la gestion des produits alimentaires et n'ont pratiquement aucune part dans la gestion des ressources. Le PAM continuera de plaider en faveur d'une participation accrue des femmes. Avec d'autres organismes des Nations Unies, les donateurs bilatéraux, les ONG partenaires et les femmes elles-mêmes, le PAM plaidera pour que les femmes progressent en autonomie décisionnelle et établira des objectifs quantifiés pour mesurer de façon appropriée l'intégration des femmes dans le processus de développement, y compris leur participation en qualité de partenaires à



l'identification, à la conception, à la planification, au suivi et à l'évaluation des diverses interventions.

67. Après de ses partenaires de développement, le PAM défendra aussi le principe d'une structure nationale de coordination des questions de sécurité alimentaire, d'évaluations périodiques de la sécurité alimentaire, en particulier pour tenir compte du caractère saisonnier de certains problèmes et de la nécessité d'inclure explicitement la sécurité alimentaire des ménages dans les stratégies d'atténuation de la pauvreté.

Renforcement des capacités

68. Le PAM appuiera la capacité des organes de contrepartie de mettre en œuvre, de suivre et de rendre compte des programmes qu'il soutient. Il agira en ce sens dans le cadre d'ateliers de formation, de formations en cours d'emploi, et en affectant des personnels contractuels du Programme pour épauler les agents de contrepartie du gouvernement. Pour ce qui est de la logistique et de la gestion des produits alimentaires, des personnels du gouvernement seront détachés pour travailler avec le PAM aux différents aspects de la logistique et de la gestion du transport intérieur, de l'entreposage et de la manutention (TIEM); ils se formeront ainsi en cours d'emploi. Dans le cadre de cette action de renforcement des capacités, le PAM formera directement les agents de contrepartie au suivi des produits, au suivi en général, à l'activité redditionnelle, et à l'évaluation. Le programme reposera ainsi sur des effets de sensibilisation et de transferts d'apports non alimentaires.

Perspectives de programmation commune et de partenariat

69. L'exécution efficace des activités proposées dans le cadre du présent SSP dépendra de la disponibilité de ressources et de capacités complémentaires, que le gouvernement n'est pas en mesure d'apporter; c'est pourquoi il sera impératif de nouer des relations de partenariat avec d'autres organismes ou institutions.
70. La Note de stratégie nationale pour le Yémen a été achevée en 1997 et elle continue de servir de plate-forme de collaboration aux organismes des Nations Unies. Les cycles de programmation ont été harmonisés et le prochain cycle portera sur la période 2002–2006 pour le PAM, le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP. Le processus d'établissement d'un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est en cours, et l'on escomptait que le bilan commun de pays serait achevé à la mi-décembre 2000, le document du Plan-cadre devant être prêt en février 2001.
71. Le SSP pour le Yémen, dont il était au départ projeté qu'il soit présenté au Conseil à sa troisième session ordinaire de 2000, a été reporté pour être présenté à la première session ordinaire de 2001 afin de tirer parti d'un stade plus avancé du processus bilan commun de pays/Plan-cadre. Bien que le document final du bilan commun de pays pour le Yémen ne soit pas encore disponible, le PAM a consulté les principaux organismes concernés (PNUD, UNICEF, FNUAP), dont les activités présentent des liaisons étroites avec la sécurité alimentaire et l'atténuation de la pauvreté, et a identifié plusieurs domaines se prêtant à des interventions communes. Toutefois la stratégie finale du Plan-cadre pourrait identifier des domaines additionnels de collaboration et de partenariat. Le présent SSP prévoit une marge de souplesse qui permettra de les intégrer dans les domaines d'aide prévus dans le nouveau programme de pays.
72. Les concertations avec l'UNICEF ont atteint un degré avancé, et il est envisagé que le PAM fournisse une aide alimentaire dans le cadre de l'initiative prévue par l'UNICEF pour l'avancement économique des femmes, programme de crédit qui appuiera des activités génératrices de revenus. Dans son programme de "rayonnement", le FNUAP prévoit



d'inclure des zones marginalisées où le PAM sera vraisemblablement conduit à mener des activités. Le programme du FNUAP vise à former des sages-femmes au sein des communautés et à mener une action de sensibilisation sur les questions de santé génésique. Dans le cadre du projet de développement de l'enfance mené par l'UNICEF et la Banque mondiale, le PAM apportera une aide alimentaire à l'appui des objectifs d'éducation et d'alimentation de complément. Les interventions de l'UNICEF consisteront notamment à renforcer la participation communautaire, et à développer l'accès des filles à l'éducation de base, leur scolarisation et leur assiduité pendant tout le cycle primaire. Dans le domaine de la nutrition, l'aide prévoit la mise en place d'une surveillance nutritionnelle; l'analyse et l'apport de matériel de surveillance de la croissance. Toutes ces apports viendront étayer les interventions du PAM.

73. Les perspectives sont largement ouvertes à une coopération systématique avec des organismes comme le GTZ et le Programme bilatéral néerlandais de coopération dans les domaines de la santé, de l'éducation et des activités localisées de développement. Les partenariats avec la FAO et le PNUD seront revigorés pour mettre en œuvre conjointement des activités vivres-contre-travail de caractère communautaire, planifiées en commun, pour appuyer l'avancement économique des femmes. La collaboration avec l'UNIFEM sera poursuivie pour appuyer la formation des femmes à la gestion de base des activités génératrices de revenus et à la constitution de dossiers de microcrédit. Un accent particulier a été placé sur l'établissement de partenariats avec les ONG qui disposent d'une forte présence sur le terrain. Le PAM collaborera avec ces ONG surtout pour l'exécution des interventions dans le domaine de l'avancement économique des femmes.

Considérations opérationnelles

Promotion de la participation communautaire pour améliorer l'efficacité et la durabilité des initiatives de développement

74. L'évaluation à mi-parcours du programme de pays et l'examen de gestion des activités ont confirmé qu'il est possible de renforcer encore la participation des communautés, et d'associer les bénéficiaires et les communautés elles-mêmes aux processus décisionnels. En adoptant une approche participative plus affirmée, il sera possible de faire en sorte que les bénéficiaires contribuent à la planification et à la prise de décisions au moment où les documents opérationnels de projet sont conçus et formulés. Concernant la participation des femmes, des dispositifs praticables sont à l'étude pour les associer à la planification et pour traduire leurs besoins dans les décisions communautaires. En cherchant à faire que les activités du programme de pays soient plus étroitement en prise sur les résultats concrets, il sera nécessaire d'user davantage de pratiques participatives en général et des techniques du suivi des contacts avec les bénéficiaires pour le suivi et l'évaluation. La participation des associations de femmes et des comités parents-enseignants sera recherchée pour accroître la durabilité des interventions du PAM.

Amélioration du suivi et de l'évaluation pour porter une attention plus étroite aux résultats et appuyer une meilleure gestion des activités

75. Il est impératif que le cadre d'aide au développement dans lequel s'inscrit l'aide alimentaire produise des résultats positifs au plan du développement. La stratégie proposée met tout en œuvre pour répondre à cet impératif. Chacune des activités proposées dans le cadre de cette stratégie doit livrer des résultats concrets qui peuvent être suivis et évalués avec une facilité relative. Le suivi et l'évaluation seront orientés sur l'obtention de tels résultats. Pour mener à bien cette entreprise, des méthodologies appropriées de suivi et d'évaluation, ainsi que des formations, seront nécessaires.



76. Pour éviter des faiblesses dans le suivi, l'activité redditionnelle et les systèmes de contrôle de l'avancement des activités comme on a pu en observer dans le passé, le bureau de pays exercera des attributions étendues dans ces domaines. En particulier le PAM renforcera ses capacités de gestion et de suivi en faisant appel à des personnels internationaux additionnels et à plusieurs agents nationaux à l'échelon central; parallèlement il renforcera les moyens des bureaux auxiliaires en mettant à leur disposition des moyens adéquats de transport, et des observateurs de l'aide alimentaire qui recevront des affectations stratégiques. Un accroissement de l'effectif, avec deux agents internationaux et 14 agents nationaux supplémentaires, est actuellement prévu pour renforcer les capacités logistiques, de suivi et de programmation.
77. Le PAM cherchera à s'assurer que les unités d'exécution aux niveaux des gouvernorats et des districts sont équipées des moyens voulus pour participer efficacement à l'exécution des activités et pour suivre leur mise en œuvre. A cela s'ajouteront la formation supplémentaire des personnels de contrepartie, en particulier au suivi des produits, ainsi qu'à l'usage des indicateurs de base et des outils de mesure des résultats, et une sensibilisation périodique aux objectifs du projet.

Dispositions logistiques

78. Les dispositions actuelles qui veulent que le PAM exerce la responsabilité du transport depuis le port jusqu'aux entrepôts centraux et aux points de livraison avancés a permis de réduire considérablement les pertes de produits alimentaires. Toutefois, cela n'a pas suffi pour éliminer complètement les risques de mauvaise gestion des produits d'aide alimentaire. Conformément aux conclusions de l'examen de gestion effectué à la mi-2000, le PAM exercera un rôle à la fois plus actif et plus opérationnel dans le transport et la gestion des entrepôts, en partenariat avec le gouvernement dans le cadre d'une unité conjointe qui sera gérée par le PAM et qui comptera des agents du gouvernement détachés. Cette unité sera spécifiquement responsable de la gestion de toutes les questions liées à la logistique, y compris le TIEM des produits du PAM des ports d'entrée jusqu'aux lieux de distribution. Elle aura pour objectif de mettre en place des systèmes et des processus transparents et bien conçus, et de renforcer les capacités des homologues en leur apportant une formation en cours d'emploi.

AFFECTATION DES RESSOURCES

79. La part des ressources de base dans le programme de pays en cours est de 47,8 pour cent pour "L'appui à l'éducation", de 34,6 pour cent pour "L'assistance aux centres de soins de santé primaire", de 15 pour cent pour "Les initiatives locales en faveur de la sécurité alimentaire des ménages", et de 2,6 pour cent pour le mécanisme "La santé des femmes et les micronutriments". Le présent SSP envisage de modifier l'affectation des ressources pour le nouveau programme de pays. La part de l'éducation augmentera pour atteindre 60 pour cent et bien traduire son rôle déterminant dans le nouveau programme, tandis que, pour ne pas outrepasser la capacité limitée de rayonnement du Ministère de la santé publique, la part de la composante santé primaire sera de 25 pour cent de ressources du programme. Cela n'exclut pas la possibilité d'un ajustement de cette part en cas d'élargissement significatif des services de SMI. L'avancement des femmes recevra 15 pour cent des ressources globales.



PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

80. Différents risques et autres facteurs sont susceptibles d'affecter la mise en œuvre des activités proposées. Il s'agit notamment des éléments ci-après:
- Les capacités institutionnelles et financières limitées des organes nationaux de contrepartie chargés de mettre en œuvre les activités peuvent avoir un effet important de frein. Au moins au début, le PAM devra investir beaucoup de temps et de ressources pour participer plus activement aux opérations de logistique et de transport, tout en intensifiant l'action de formation et en introduisant des systèmes bien conçus de suivi et d'établissement de rapports.
 - Le Yémen est un des pays les plus conservateurs de la région, avec des contraintes et des résistances culturelles au changement. Tandis que la stratégie du PAM vise principalement l'avancement des femmes, son succès dépendra en grande partie d'efforts concertés en faveur du changement. Cela rendra nécessaire de tisser des alliances et des partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies, des donateurs bilatéraux, des ONG, les associations de femmes et la société civile.
 - Un défi important résidera dans la résistance prévisible, aux niveaux national et local, aux déplacements de ressources de secteurs géographiques bénéficiant du programme de pays actuel vers des zones plus petites où l'insécurité alimentaire est grande. Cela contribuera à éviter de disperser l'aide du PAM sur un trop vaste territoire.
 - Le plaidoyer et l'appropriation du processus de développement seront les éléments essentiels de la stratégie du PAM. Avec ses autres partenaires, le PAM s'efforcera de faire évoluer les attitudes en ce qui concerne l'éducation des filles, la santé des femmes, et la participation et l'avancement de celles-ci. Le Yémen compte parmi les pays les moins développés dans le monde, aussi n'est-il pas envisagé de déprogrammer l'aide du PAM aux secteurs de la santé et de l'éducation à moyen terme.
 - Le présent SSP vise à recentrer l'aide du PAM sur les groupes vulnérables des régions les plus reculées et les plus marginales, où l'insécurité alimentaire et l'incidence de la malnutrition sont significatives, et où l'accès aux marchés est très limité. Aider ces personnes demandera des partenariats forts, une action déterminée de plaidoyer et une volonté forte d'aboutir.

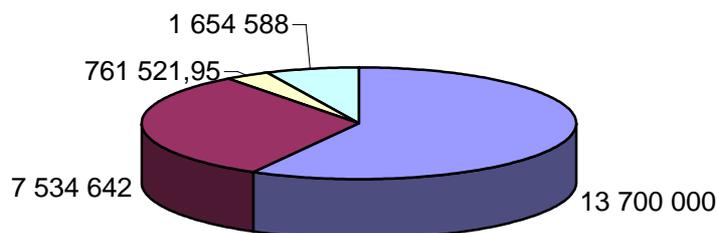


ANNEXE I

**AIDE DU PAM AU YÉMEN DANS LE CADRE DU
PROGRAMME DE PAYS 1998-2001**

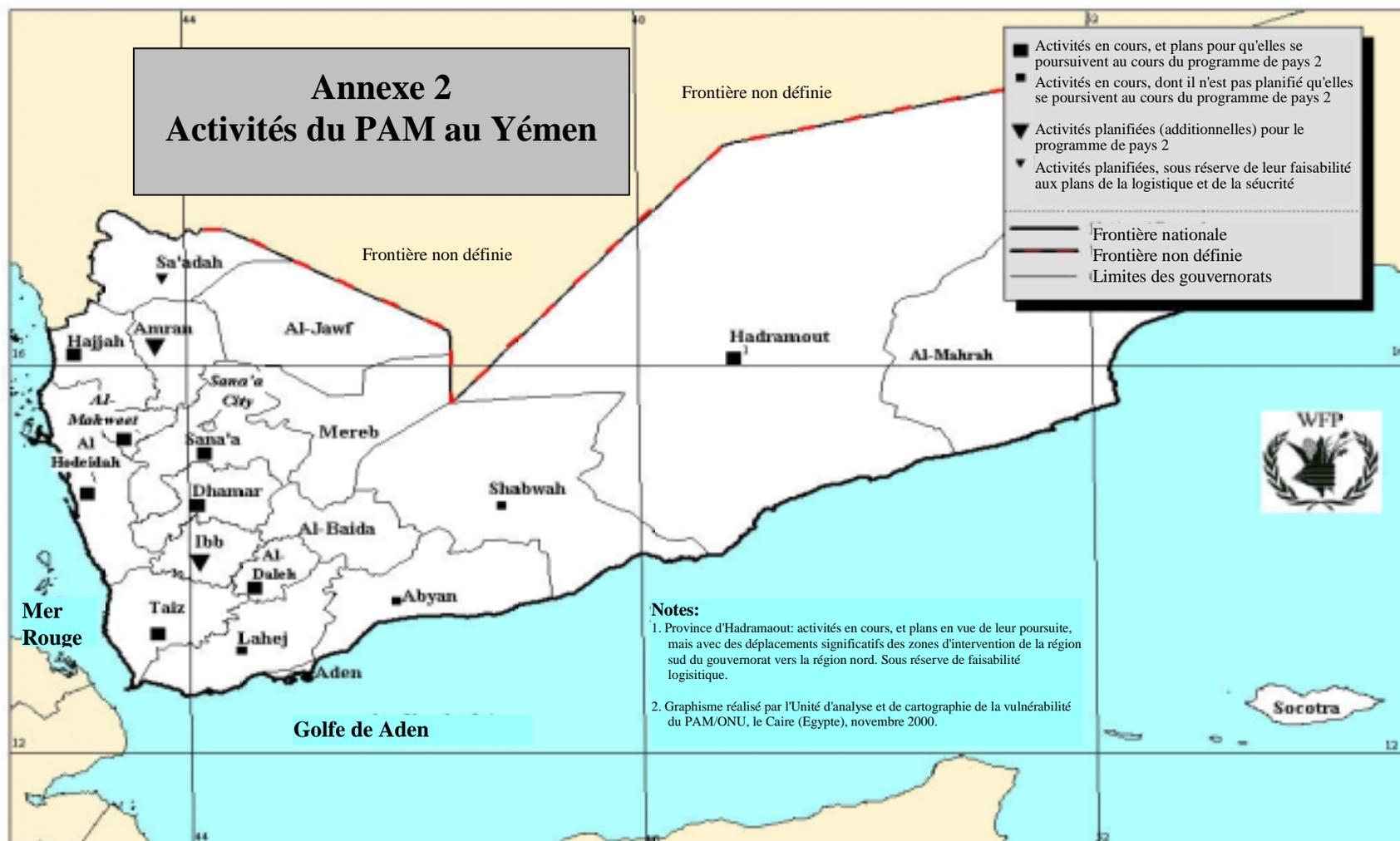
Activités en cours au titre du programme de pays au 01/10/2000	Valeur (en dollars)
Projet 4695.01, "Appui à l'éducation "; durée: du 01/10/1998 au 30/6/2001	13 700 000
Projet 2453.04, "Appui aux centres sanitaires "; durée: du 01/02/1999 au 31/01/2000	7 534 642
Projet 5824, "Initiatives locales en faveur de la sécurité alimentaire des ménages"; durée: du 01/12/2000 au 31/07/2001	761 522,95
IPSR 6090.01, "Aide alimentaire en faveur des réfugiés au Yémen"; durée: du 01/04/2000 au 31/03/2001	1 654 588

Projets appuyés par le PAM en cours



- 1. Projet 4695.01, "Appui à l'éducation";
- 2. Projet 2453.04, "Appui aux centres sanitaires";
- 3. Projet 5824, "Initiatives locales en faveur de la sécurité alimentaire des ménages";
- 4. IPSR 6090.01, "Aide alimentaire en faveur des réfugiés au Yémen".





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
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population
GTZ	Office allemand de la coopération technique
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OMS	Organisation mondiale de la santé
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SMI	Santé maternelle et infantile
SSP	Schéma de stratégie de pays
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

