

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 12 - 15 mai 1998

PROGRAMMES DE PAYS

Point 5 de l'ordre du jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/98/5/2
3 avril 1998
ORIGINAL: ANGLAIS

PROGRAMME DE PAYS - MALAWI (1998-2001)

RÉSUMÉ

Au titre du programme de pays proposé pour le Malawi, il est demandé au Conseil d'administration d'approuver pour la période 1998-2001, sous réserve de la disponibilité des ressources, le montant de 16,8 millions de dollars pour financer les coûts opérationnels directs des activités fondamentales du programme et un montant de près de 12,2 millions de dollars au titre des activités complémentaires. Quelque 6,6 millions de dollars ont déjà été engagés. Les bénéficiaires directs des activités fondamentales du programme seront au nombre d'environ 938 000 sur quatre ans.

Avec un produit national brut (PNB) par habitant de 170 dollars en 1995, le Malawi est classé parmi les pays les moins avancés (PMA). La pauvreté rurale et l'insécurité alimentaire des ménages y sont généralisées. On estime que 60 pour cent de la population ne peut satisfaire à ses besoins alimentaires essentiels au quotidien. La grande majorité de la population tire son revenu principal de l'agriculture de subsistance, même si un grand nombre des Malawiens les plus démunis dont l'insécurité alimentaire est chronique vivent essentiellement d'activités extra-agricoles rémunératrices. Une forte proportion de ces ménages sont dirigés par une femme. Le pays, qui reste exposé aux catastrophes naturelles en raison de l'insuffisance des avoirs de la plupart des agriculteurs, a souffert à plusieurs reprises de la sécheresse et d'autres catastrophes depuis 1995.

La stratégie du programme de pays met l'accent sur le renforcement des avoirs des bénéficiaires afin de promouvoir la sécurité alimentaire des ménages, d'aider les groupes vulnérables dans les périodes critiques de leur existence et de favoriser le développement des ressources humaines, notamment en éduquant les filles. L'une des activités complémentaires porte sur la mise en place de dispositifs de sécurité extensibles. Un nouveau système d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) sera utilisé afin de mieux définir l'orientation géographique des interventions.

Les activités du programme seront exécutées par les ministères compétents, en concertation étroite avec le Conseil économique national. Le PAM travaillera en collaboration étroite avec les autres institutions des Nations Unies dans le cadre du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF). Des activités conjointes seront également menées avec d'autres bailleurs bilatéraux de l'aide alimentaire et avec des ONG. Un suivi rigoureux en sera assuré de manière à parvenir à une compréhension approfondie de l'impact des activités du programme sur la sécurité alimentaire des ménages.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour examen et approbation.

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

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

Coordonnateur de programmes: H. Taal tel.: 6513-2509

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 6513-2641).



ORIENTATION STRATEGIQUE: L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET LA PAUVRETE

1. Le présent document de programme de pays présente les activités du programme du PAM pour le Malawi au cours de la période 1998 à 2001. Il se fonde sur le schéma de stratégie de pays (SSP) examiné par le Conseil d'administration en 1995. Compte tenu de la décision prise par le PAM d'harmoniser son cycle de programmation avec ceux du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP, ce programme de pays porte sur une période quatre ans. Il se compose d'activités fondamentales pour lesquelles le PAM a dégagé un montant de 16,8 millions de dollars¹ au titre des coûts opérationnels directs et d'activités complémentaires évaluées à près de 12,2 millions de dollars. On estime que 938 000 personnes bénéficieront des activités principales du programme sur les quatre ans.

L'insécurité alimentaire, la pauvreté et la vulnérabilité

2. La population du Malawi est estimée à 11,6 millions d'habitants (au milieu de 1997) pour une superficie de 118 000 kilomètres carrés, ce qui fait du Malawi l'un des pays les plus fortement peuplés d'Afrique. Le rapport du PNUD de 1997 sur le développement humain situait le Malawi au 161^{ème} rang sur 175 pays, avec un indice de développement humain de 0,32, soit un niveau inférieur à l'indice moyen pour l'Afrique subsaharienne (0,38). Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans y était estimé à 219 pour 1 000 naissances vivantes. L'indice moyen de sécurité alimentaire des ménages est estimé à 74,3 entre 1990 et 1992. Jusqu'à récemment, on considérait généralement que le Malawi pouvait produire suffisamment pour satisfaire à la presque totalité de la demande intérieure de consommation. Les projections réalisées dans une étude récente de la FAO ont cependant montré que le déficit vivrier annuel du pays allait considérablement dépasser son niveau de 1996, estimé à 24 406 millions de tonnes en équivalent maïs.
3. Pour faire face au déclin rapide du secteur agricole et vivrier, le gouvernement a surtout mis en œuvre des réformes structurelles, dont un grand nombre, bien qu'extrêmement nécessaires pour empêcher le secteur de périlcliter à terme, ont eu des répercussions négatives sur la sécurité alimentaire des ménages dans l'immédiat. La subvention aux engrais a été supprimée, entraînant une hausse des prix, et les taux d'intérêt appliqués aux programmes de crédit rural ont été nettement relevés. En conséquence, les petits paysans pauvres utilisent de moins en moins le crédit et les engrais, d'où un recul supplémentaire de la production, notamment de celle des femmes et des ménages dirigés par une femme.
4. Les données nutritionnelles disponibles laissent à penser que nombre de Malawiens, peut-être la majorité de la population rurale, souffrent régulièrement de la faim en certaines saisons. La récolte commence généralement en avril mais de nombreuses familles, ayant épuisé leur propre production vivrière en trois mois, dépendent des vivres reçus en échange de leur travail ainsi que d'autres mécanismes de survie pour se nourrir jusqu'à la récolte suivante.
5. On estime que 70 pour cent de tout le travail agricole des petites exploitations est fait par des femmes, qui représentent 52 pour cent de la population. Trente pour cent des ménages ruraux ont une femme à leur tête. En moyenne, les femmes ont des parcelles de moindre superficie que les ménages dirigés par un homme, et elles cultivent plus rarement des

¹ Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En janvier 1998, un dollar E.-U. équivalait à 21,20 kwacha malawiens.



cultures de rapport. Elles ont une charge de travail très lourde au fil des saisons et doivent partager leur temps entre le travail aux champs, le travail rémunéré par des vivres et les soins aux enfants. Deux tiers des femmes malawiennes sont illettrées et n'ont pas de connaissances nutritionnelles appropriées, d'où la généralisation de la malnutrition infantile.

6. La sous-alimentation chronique des nourrissons et des jeunes enfants est l'un des principaux facteurs expliquant les taux extrêmement élevés de mortalité des nourrissons et des enfants. D'après l'*Enquête démographique et sanitaire* réalisée par le Ministère de la santé, environ 135 enfants sur 1 000 meurent avant d'avoir atteint leur premier anniversaire et 234 sur 1 000 avant l'âge de cinq ans. Un autre problème grave est la carence en micronutriments (iode, fer et vitamine A), qui contribue dans une large mesure à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans tout le pays et qui explique les taux élevés de mortalité et de morbidité chez les enfants et les jeunes mères.
7. D'autres facteurs contribuent également à la forte insécurité alimentaire et nutritionnelle en milieu rural. La sécheresse y est fréquente, notamment dans le sud du pays, tandis que la forte densité démographique accélère la dégradation des terres, laissant de nombreux Malawiens sans défense face aux catastrophes naturelles récurrentes.

Stratégies du gouvernement pour améliorer la sécurité alimentaire et atténuer les effets des catastrophes

8. Le gouvernement a placé la sécurité alimentaire en tête de liste de ses priorités et a pris un certain nombre d'initiatives économiques et sociales. S'agissant des grandes orientations économiques, il a lancé une série de réformes commerciales dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel appuyé par plusieurs donateurs. Ce programme entend notamment redynamiser l'économie malawienne qui repose sur l'agriculture et jeter les bases d'une croissance future durable en vue de libéraliser les marchés nationaux des céréales et de développer la production.
9. Le gouvernement a constitué une réserve stratégique de céréales de manière à garantir l'adéquation de l'offre d'une année à l'autre ainsi que la stabilité des prix. Les décisions relatives à l'utilisation de cette réserve sont prises par le Conseil économique national, qui dépend du Bureau du Président et du Cabinet. La réserve peut servir à fournir sur-le-champ une quantité donnée de maïs à titre d'emprunt pour faire face à des situations de crise soudaines et pour combler les déficits de l'approvisionnement. Les principaux donateurs qui appuient la réserve stratégique de céréales sont l'Union européenne (UE) et l'USAID.
10. Sur le plan des politiques sociales, la lutte contre la pauvreté est en tête des priorités du gouvernement. Pour donner suite à l'*Analyse de la pauvreté au Malawi*, conjointement réalisée par les Nations Unies et le Gouvernement malawien en 1993, un programme de lutte contre la pauvreté a été lancé en 1995. Il s'agit d'un programme multisectoriel ayant pour objet d'atténuer durablement la pauvreté dans divers secteurs. La première phase de ce programme a reçu l'appui de la Banque mondiale, qui y a contribué à hauteur de 70 millions de dollars. L'Office allemand de coopération technique (GTZ) et le FIDA devraient également participer au financement de ce programme.
11. Le Plan d'action national sur la nutrition de 1995 est un autre instrument essentiel de la politique nationale en matière de sécurité alimentaire. Ce plan répertorie les principaux domaines d'intervention, dont: a) renforcement de la sécurité alimentaire des ménages; b) mesures spéciales pour lutter contre les carences en micronutriments; c) assistance ciblée sur les groupes les plus vulnérables du point de vue nutritionnel; d) amélioration de



l'alimentation des enfants; et e) inclusion d'objectifs nutritionnels dans tous les programmes nationaux futurs de sécurité alimentaire.

12. Le gouvernement a formulé en 1996 un Plan national de gestion des catastrophes naturelles, qui précise les procédures à suivre pour répondre aux situations d'urgence et les mesures à prendre pour se préparer aux catastrophes. Ce plan préconise notamment de renforcer les systèmes d'alerte rapide en cas de sécheresse, le suivi des ménages et de la sécurité alimentaire, la distribution des secours par les administrations des districts et les ONG, le relèvement des zones touchées par les catastrophes, y compris celles où l'impact des réfugiés a été antérieurement fortement ressenti, ainsi que les programmes vivres-contre-travail (VCT). Le PNUD et le Département des affaires humanitaires (DAH) ont financé l'élaboration de ce plan. Les activités envisagées seront financées par la communauté des bailleurs de fonds et exécutées au niveau des districts.

Politique du gouvernement en matière d'aide alimentaire

13. Bien que sa politique en la matière soit encore en cours d'élaboration, le gouvernement reconnaît que l'aide alimentaire peut jouer un rôle important dans sa stratégie globale de lutte contre la pauvreté et d'atténuation des effets des catastrophes. A l'heure actuelle, le plus gros de l'aide alimentaire arrivant dans le pays sert à soutenir directement le marché et à reconstituer la réserve stratégique de céréales.

Relation avec la Note de stratégie nationale (NSN)

14. La NSN pour le Malawi n'en est pour l'heure qu'au stade de projet. Préparée de manière à renforcer le programme de lutte contre la pauvreté lancé par le gouvernement en 1995, elle prévoit une collaboration entre les institutions des Nations Unies et le gouvernement dans quatre domaines, à savoir: a) la fourniture et l'amélioration des services sociaux essentiels destinés aux pauvres; b) la promotion de moyens d'existence durables et de l'emploi; c) la prise en compte constante des préoccupations des femmes; et d) le développement des ressources environnementales et naturelles.
15. En vue de renforcer l'impact de la NSN et la coopération au sein du Groupe consultatif mixte des politiques (GCMP), le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM sont convenus d'harmoniser leurs cycles de programmation pour qu'ils portent sur la période 1997-2001. Le programme de pays pour le Malawi portera donc sur la période 1998-2001. Le Malawi est l'un des pays pilotes servant à préparer le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), lequel sera l'ossature commune à tous les fonds et programmes des Nations Unies leur permettant d'obtenir un impact collectif. Un bilan commun de pays est actuellement en préparation. Ce travail permettra d'élaborer une base de données communes et de sélectionner des indicateurs communs pour quantifier les progrès réalisés et évaluer l'impact des efforts mis en œuvre par les institutions des Nations Unies dans des secteurs clés. Le PAM est membre à part entière du comité UNDAF et en préside le sous-comité chargé de la planification préalable et de la gestion des catastrophes.

Programmes des Nations Unies, des donateurs et des ONG en matière de lutte contre la faim et la pauvreté, et de prévention et de planification préalable des catastrophes

16. Les institutions des Nations Unies au Malawi estiment que la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté sont deux domaines essentiels dans lesquels elles peuvent renforcer leur collaboration et programmer conjointement. Le programme relatif aux modes de subsistance viables, financé par le PNUD, est d'un coût d'environ 63 millions de dollars



sur quatre ans; il favorisera la collaboration entre institutions des Nations Unies dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la lutte contre la pauvreté et de la gestion des catastrophes. Un groupe de travail des donateurs sur la sécurité alimentaire et l'agriculture, présidé par la FAO et composé du PAM, du PNUD, de l'UNICEF et de l'OMS, a été créé en 1996 pour examiner les modalités du renforcement de la collaboration dans ces domaines. La mise en place de dispositifs de sécurité est un élément important de la stratégie adoptée en matière de sécurité alimentaire. Le PAM joue le rôle de chef de file au sein du groupe de travail des donateurs pour les questions touchant à ces dispositifs de sécurité.

17. L'UE a créé au Malawi une cellule chargée de la sécurité alimentaire. Celle-ci fournit une assistance en vue d'améliorer l'élaboration d'une politique stratégique de sécurité alimentaire et la planification, ainsi que des conseils généraux en vue d'accroître la productivité de l'agriculture, propose des projets de voirie rurale à forte intensité de main-d'œuvre, des programmes de sécurité alimentaire exécutés par les ONG, et fournit aussi des semences et des secours alimentaires d'urgence.
18. La plupart des ONG présentes dans le pays ont des activités touchant à la sécurité alimentaire et ont par le passé activement participé à la fourniture et à la distribution de l'aide d'urgence. Un réseau des ONG axé sur la sécurité alimentaire, auquel le PAM participe, a été constitué en 1995 pour encourager la mise en commun de l'information et proposer de meilleures réponses aux problèmes touchant à la sécurité alimentaire. Les ONG les plus dynamiques qui utilisent l'aide alimentaire dans leurs activités sont notamment World Vision, CARITAS, Canadian Physicians for Aid and Relief (CPAR) et la Fédération luthérienne mondiale. D'autres ONG clés, telles Concern Universal et SCF/UK, oeuvrent de manière plus générale en faveur de la sécurité alimentaire.

EVALUATION DES ACTIVITES DU PAM DANS LE PAYS

19. Le PAM a démarré ses activités au Malawi en 1965 par un projet de développement polyvalent exécuté par le Ministère de l'agriculture jusqu'en 1980. Par ailleurs, trois projets de développement de la foresterie, mis en œuvre de 1974 à 1987 par le Département des forêts sur le plateau de Viphya, ont réussi à implanter 40 000 hectares de forêt artificielle, l'une des plus vastes forêts de ce type en Afrique. Depuis 1972 toutefois, l'essentiel de l'aide au développement fournie par le PAM est destinée au programme d'alimentation des groupes vulnérables mis en œuvre par le Ministère de la santé et de la population. A la fin de 1997, le PAM avait au total fourni 58 millions de dollars à l'appui des activités de ce programme. Une évaluation réalisée en 1994 a conclu que l'aide alimentaire avait bien été distribuée aux groupes vulnérables sélectionnés mais a également noté que, compte tenu de l'insuffisance des données recueillies et du manque de suivi, il n'était pas possible de démontrer avec certitude l'impact du projet sur la malnutrition. Il a donc été recommandé d'améliorer le ciblage et la formation pour assurer l'efficacité du projet à long terme.
20. Les activités VCT mises en œuvre au Malawi laissent à penser qu'il s'agit là d'un moyen effectif pour atteindre les femmes pauvres. Les femmes préfèrent souvent une rémunération sous forme de vivres en échange de leur participation aux programmes de travaux publics, et en particulier durant la saison de soudure, préfèrent être payées en aliments qu'en espèces. A partir de l'expérience acquise récemment au cours des activités VCT, on estime que 55 pour cent des bénéficiaires de tels programmes seront des femmes.



21. Au cours des 10 dernières années, de loin la plus grosse part de l'aide du PAM a été fournie dans le cadre de l'opération en faveur des réfugiés mozambicains, qui s'est déroulée de 1987 à 1995, et des diverses interventions de secours dans des cas de sécheresse. La valeur totale de l'assistance fournie par le PAM à ce jour au programme en faveur des réfugiés s'élève à 330 millions de dollars, le montant affecté aux secours d'urgence aux victimes de la sécheresse et d'autres catastrophes naturelles se chiffrant à 156 millions de dollars. Les opérations de secours n'ont pas toujours été exclusivement ciblées sur les femmes mais, compte tenu de l'évolution récente de la situation, à l'avenir les secours du PAM devront être distribués aux femmes dirigeant un ménage.

Efficacité de la planification préalable et de la réduction des pénuries alimentaires consécutives à une catastrophe

22. Au cours des trois situations de crise dues à la sécheresse qu'a connues le Malawi depuis 1992, le PAM a démontré qu'il était un intermédiaire efficace pour acheminer l'aide alimentaire d'urgence et pour atteindre les groupes vulnérables.

23. L'analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) effectuée en collaboration avec le projet FEWS (Système d'alerte rapide en cas de famine) appuyé par l'USAID a abouti à une étude de référence sur la structure de la vulnérabilité dans le pays en 1996. Cette étude est maintenant largement utilisée par les autres donateurs et les ONG pour mieux comprendre la répartition géographique et sociale de la pauvreté au Malawi et pour mieux cibler les interventions. La cellule ACV a également réalisé avec succès des diagnostics rapides de la sécurité alimentaire. La base de données ACV est actuellement utilisée pour planifier les secours et se préparer aux conséquences du phénomène "El Niño".

Conséquences pour la programmation future du PAM

24. Compte tenu du succès enregistré par les activités d'alimentation des groupes vulnérables qui ont effectivement atteint leurs cibles, 40 pour cent des montants affectés aux activités fondamentales du programme de pays leur seront destinés. De nouvelles activités VCT et d'alimentation scolaire seront mises à l'essai de manière à en évaluer l'efficacité pour les groupes visés. Ces activités pilotes auront pour cible principale les femmes et les ménages dirigés par une femme possédant un lopin de terre. Trente pour cent du budget sera affecté à chacune de ces nouvelles activités fondamentales du programme de pays. Pour réagir rapidement et efficacement aux situations de vulnérabilité accrue, l'accent sera également mis sur l'élaboration des modalités des mesures d'atténuation des effets des catastrophes, qui devront être coordonnées et prises en temps opportun, ainsi que sur l'amélioration du suivi et de l'évaluation de l'impact des interventions.

LE PROGRAMME DE PAYS

Buts et objectifs du programme de pays

25. Globalement, les buts du programme de pays sont conformes aux stratégies et orientations fondamentales de la mission du PAM et du schéma de stratégie de pays (SSP) de 1995, à savoir:

- a) renforcer les moyens dont disposent les ménages ciblés pour subvenir à leurs besoins alimentaires et nutritionnels de manière durable; et



- b) réduire la vulnérabilité des groupes cibles face à l'insécurité nutritionnelle et atténuer les effets des catastrophes récurrentes.
26. Pour atteindre ces buts, les quatre objectifs principaux du programme seront les suivants:
- a) favoriser l'amélioration durable de l'infrastructure rurale à l'appui de la sécurité alimentaire des ménages en fournissant des emplois de courte durée et des encouragements à l'autosuffisance des communautés;
 - b) encourager à une meilleure utilisation des centres de santé maternelle et infantile (SMI) et des services de santé communautaires en leur fournissant un appui alimentaire;
 - c) prévenir et atténuer les effets des catastrophes naturelles en intervenant rapidement en cas de catastrophes et de pénuries alimentaires localisées; et
 - d) promouvoir le développement humain en améliorant l'accès à l'éducation, notamment pour les filles.

Stratégie de ciblage et groupes visés

27. L'orientation géographique de l'assistance fournie par le PAM repose sur un certain nombre de critères qui permettent d'évaluer la vulnérabilité de différentes régions. Ces critères ont été regroupés et affinés grâce à la procédure de ciblage intégré du projet ACV. L'intérêt principal de cette méthode sera une plus grande précision géographique. Les activités fondamentales du programme ciblées sur des zones de planification élargies (ZPE) seront sélectionnées en fonction des conclusions de l'ACV de référence en ce qui concerne le panachage d'interventions le plus approprié. Sur les 154 ZPE du pays, la base de données et l'ACV en ont répertorié 21 pour les activités d'alimentation des groupes vulnérables, 46 pour les activités VCT et 20 pour des programmes d'alimentation scolaire.
28. Les principaux groupes visés par le programme de pays seront les suivants: a) les agriculteurs des terres marginales, notamment les femmes vivant dans des zones où règne l'insécurité alimentaire, ainsi que leurs familles; b) les enfants gravement ou modérément sous-alimentés et les personnes qui s'occupent d'eux; c) les enfants des écoles primaires, notamment les fillettes dans les zones où sévissent des pénuries alimentaires chroniques; et d) les groupes souffrant temporairement de pénuries alimentaires graves qui les rendent plus vulnérables. Il est estimé que, sur les quatre ans, les bénéficiaires du programme de pays seront au nombre de 938 000.

Collaboration avec les organismes des Nations Unies et les donateurs

29. Au fur et à mesure que les institutions des Nations Unies développent leurs activités de programmation au Malawi, de nouvelles possibilités de planification conjointe des ressources techniques, financières et alimentaires apparaîtront - ce qui leur permettra d'accroître l'impact de l'aide alimentaire future. Les modalités suivantes sont envisagées.
30. Le PNUD collaborera aux activités VCT dans le cadre du programme susmentionné relatif aux modes de subsistance viables, lequel utilise le dispositif de planification et de gestion de district comme point de départ des initiatives communautaires. Le FENU collaborera à l'amélioration des pistes d'accès rurales et villageoises en fournissant des articles non alimentaires et aidera à étoffer le service gouvernemental chargé de l'entretien des voies de desserte. L'UNICEF entend également collaborer aux activités d'alimentation scolaire dans les établissements primaires en fournissant des kits d'amélioration de la qualité et des vermifuges, en développant le réseau d'approvisionnement en eau et



d'assainissement, et en proposant une formation nutritionnelle. Le FNUAP fournira une assistance en matière d'éducation sexuelle dans les établissements scolaires et de planification de la famille dans les dispensaires bénéficiant du programme d'alimentation des groupes vulnérables.

31. D'autres donateurs bilatéraux de l'aide alimentaire (UE, USAID et Royaume-Uni) présents au Malawi se sont déclarés intéressés par une collaboration avec le PAM dans le cadre des activités qu'ils mènent pour aider les groupes vulnérables et fournir des secours d'urgence si nécessaires. En 1997, la cellule de l'UE chargée de la sécurité alimentaire a acheminé d'importants secours d'urgence destinés aux victimes des inondations dans la vallée de Shire par le biais du dispositif du PAM. La cellule a assumé l'intégralité des coûts des aliments et du transport et serait disposée à appuyer d'autres activités bénéficiant de l'aide du PAM qui pourraient contribuer à mettre en place un dispositif de sécurité.

PROGRAMME DES ACTIVITES DE PAYS

Justification du montant de ressources proposé pour le programme de pays

32. Etant donné que le Malawi est classé parmi les PMA et que son gouvernement entend améliorer et élargir les programmes bénéficiant de l'aide alimentaire, la programmation régulière d'activités de développement va s'accroître. Comme certaines des activités sont de nature expérimentale, les décaissements annuels au cours des deux premières années ne dépasseront pas cinq millions de dollars, chiffre qui représente moins d'un tiers du montant total affecté aux activités fondamentales du programme (16,8 millions de dollars). Le solde sera décaissé au cours des deux dernières années. Des ressources additionnelles continueront d'être mobilisées pour financer les articles non alimentaires et les activités complémentaires, y compris l'élargissement du dispositif de sécurité. On verra ci-après les montants affectés aux activités fondamentales du programme.

Activité fondamentale	Pourcentage du montant total	Total des besoins alimentaires (tonnes)	Total des coûts opérationnels directs (dollars)	Nombre de bénéficiaires directs par an	Nombre de bénéficiaires sur quatre ans
Assistance aux groupes sous-alimentés	40	18 231	6 720 000	82 500	330 000
Infrastructure rurale, relèvement et développement	30	18 406	5 080 000	87 500	350 000
Alimentation scolaire	30	14 918	5 000 000	64 500	258 000
Total	100	51 555	16 800 000	234 500	938 000

Cofinancement et capacité d'exécution

33. Le cofinancement du programme sera essentiellement assuré par le gouvernement. La contribution du gouvernement financera des postes de dépenses importants tels que les coûts de personnel et une partie des frais de transport, d'entreposage et de manutention des produits alimentaires ainsi que certaines dépenses d'équipement. Le gouvernement assumera aussi le coût des articles non alimentaires destinés à l'activité fondamentale



VCT, évalué à un million de dollars. Compte tenu des sérieuses difficultés financières actuellement rencontrées par le gouvernement, le bureau du PAM jouera un rôle essentiel en l'aidant à mobiliser des ressources complémentaires auprès d'autres donateurs bilatéraux et d'ONG pour financer le coût des articles non alimentaires. Le PAM apportera également son concours au gouvernement pour modifier la Loi relative à la gestion des catastrophes de 1991 afin d'y incorporer de nouvelles dispositions cruciales concernant la budgétisation du coût des articles non alimentaires destinés aux programmes VCT. La contribution directe du gouvernement à l'exécution des activités du programme a été estimée à environ 4,5 millions de dollars sur quatre ans.

34. Un dispositif d'exécution est déjà en place dans les districts et dans les principaux ministères techniques et toutes les activités du programme passeront par ces structures. Pour renforcer les capacités locales, le PAM fera participer les communautés et les ONG à l'exécution des activités. Les ONG aideront à la mobilisation des populations, à la planification des activités ainsi qu'au suivi et à l'évaluation.

Préparation du programme de pays

35. Le document du programme de pays a essentiellement été préparé en collaboration avec le service du Ministère des finances chargé des affaires multilatérales et avec la section du Conseil économique national chargée de la sécurité alimentaire et des affaires sociales, qui relève du Bureau du Président et du Cabinet. Des entretiens distincts ont eu lieu avec les ministères techniques compétents.
36. Le comité consultatif du programme de pays sera créé sous les auspices du Ministère des finances et sera composé de représentants des principaux ministères, des donateurs de l'aide alimentaire et des institutions des Nations Unies s'occupant de questions touchant à l'aide alimentaire. Durant l'exécution, ce comité sera chargé de suivre l'état d'avancement des activités et d'assurer la coordination et la coopération entre ministères. Il examinera également les rapports d'activité et définira les orientations futures du programme. La direction de chaque projet s'inscrivant dans le cadre du programme restera assurée par les comités de pilotage respectifs.
37. Un séminaire national a eu lieu en octobre 1997 pour examiner les projets antérieurs du document de programme de pays; y ont participé les principaux bailleurs de l'aide alimentaire, les institutions des Nations Unies, des services techniques et politiques de l'Etat, des ONG et des groupes religieux. Bon nombre des observations et des suggestions figurant dans le rapport qui en est issu ont été incorporées au programme définitif des activités.

ACTIVITES FONDAMENTALES DU PROGRAMME

Activité fondamentale No 1: Assistance aux groupes sous-alimentés

38. **Orientation stratégique.** Il s'agit d'appuyer la politique malawienne en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, laquelle a pour objet d'améliorer la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel de toutes les familles du pays.
39. **Analyse des problèmes.** D'après l'enquête démographique et sanitaire de 1992, la malnutrition est très répandue puisqu'on estime qu'elle touche 28 pour cent de la population et que la moitié des enfants de moins de cinq ans, surtout en milieu rural, montrent des signes évidents de retards de croissance. Dans les zones rurales, la



malnutrition est également fréquente chez les femmes enceintes et allaitantes. Les taux de mortalité des nourrissons et des enfants de moins de cinq ans sont de l'ordre de 135 et de 234 pour 1 000 naissances vivantes, soit parmi les plus élevés au monde. Les causes premières de mortalité infantile sont la malnutrition, le paludisme et le SIDA. Les services de santé communautaires restent sous-utilisés tandis que les pratiques traditionnelles de sevrage et d'alimentation, qui laissent à désirer, perdurent.

40. **Objectifs et résultats escomptés.** Les objectifs immédiats sont les suivants:
 - a) contribuer à améliorer la santé des enfants gravement sous-alimentés par une alimentation liquide; et b) contribuer aux soins de santé primaires proposés aux femmes enceintes et allaitantes en danger et aux enfants de moins de cinq ans fréquentant les dispensaires communautaires. Le résultat escompté est une réduction des taux de malnutrition et de morbidité dans les 21 ZPE sélectionnées.
41. **Rôle et modalités de l'aide alimentaire.** L'aide alimentaire servira à: a) fournir un complément nutritionnel aux enfants gravement sous-alimentés des Unités de réalimentation (NRU) ainsi qu'un soutien nutritionnel durant 42 jours aux enfants souffrant de malnutrition grave dans les services de pédiatrie/NRU de tout le pays; et b) fournir un régime d'appoint dans les centres de santé maternelle et infantile aux mères et aux enfants modérément sous-alimentés ainsi que dans le cadre du programme communautaire d'alimentation complémentaire (CBSF). Toute la farine de maïs fournie au titre de ce programme sera enrichie avec une préparation à base de vitamines. Le nombre et la fonction des produits distribués dans le cadre de cette activité fondamentale du programme dépendront des objectifs nutritionnels. Les NRU auront besoin d'aliments composés, d'huile végétale, de lait écrémé en poudre et de sucre. Dans le cadre du programme CBSF, le maïs et le soja seront distribués séparément à des fins pédagogiques pour apprendre aux mères à préparer elles-mêmes les aliments de sevrage.
42. **Stratégie d'exécution.** Le Conseil économique national coordonnera les activités du projet à l'échelle nationale. L'Unité de gestion du projet existante du Ministère de la santé et de la population sera chargée d'en coordonner l'exécution. Les NRU, qui relèvent du Ministère de la santé et de la population, seront chargées de l'appui technique. Le personnel de district du Ministère de la santé et de la population chargé de la surveillance sanitaire, qui joue le rôle d'agents de santé villageois, supervise le travail des volontaires qui sont leurs auxiliaires communautaires. Chaque village ou chaque communauté a son propre comité sanitaire. Localement, l'aide alimentaire est coordonnée par ces comités, ces agents de santé et ces volontaires.
43. Dans le cadre du programme communautaire d'alimentation complémentaire, les mères et ceux qui s'occupent d'enfants apprendront à préparer des aliments de sevrage appropriés. Ce programme sera complété par un programme de prêt du fonds renouvelable de semences de soja, qui favorisera la préparation à domicile de ces aliments de sevrage.
44. **Bénéficiaires et avantages escomptés.** Toutes les NRU du pays bénéficieront de l'aide du PAM. Une alimentation d'appoint sera fournie dans les dispensaires et dans les communautés des 21 ZPE sélectionnées comme étant celles où l'aide alimentaire devrait avoir les effets les plus positifs. Les principaux critères de sélection de ces zones ont notamment été l'existence de pénuries alimentaires chroniques associée à une forte incidence de la malnutrition chronique. La plupart de ces 21 ZPE se situent dans cinq des 25 districts du pays, à savoir: Thyolo, Phalombe, Dedza, Lilongwe et Ntcheu. Au total, 190 000 enfants de six mois à cinq ans bénéficieront du projet. Les procédures de sélection reposeront sur le rapport taille/poids: si ce rapport est inférieur à 80 pour cent du niveau normal l'enfant sera jugé sous-alimenté et s'il est inférieur à 60 pour cent, il sera considéré



gravement dénutri. Environ 140 000 personnes accompagnantes, qu'il s'agisse des mères ou des personnes s'occupant de ces enfants, recevront des rations à emporter. Les accoucheuses traditionnelles et les volontaires auxiliaires de santé du programme CBSF sélectionneront les femmes dont la santé est en danger en appliquant des critères médicaux établis. Cette activité aura pour avantage principal d'améliorer l'état nutritionnel des enfants gravement et modérément sous-alimentés.

Appui, coordination, suivi et évaluation

45. Localement, le personnel sanitaire recevra une formation en matière de collecte des données, d'éducation sanitaire et de communication avec les bénéficiaires. Les partenaires d'exécution (Banque mondiale et ONG) appuient les programmes communautaires d'alimentation complémentaire en aidant à la planification et au financement des abris, des entrepôts et du matériel. Le PAM fournira les services de deux Volontaires des Nations Unies qui aideront l'Unité de gestion du projet à assurer le suivi et l'évaluation.
46. **Estimation des coûts.** Le programme proposé d'alimentation des groupes vulnérables représentera pour le PAM des coûts opérationnels directs estimés à 6,7 millions de dollars sur les quatre ans. Pour cette activité, 15 316 tonnes de céréales de base, 2 017 tonnes d'aliments composés, 284 tonnes de lait écrémé en poudre, 378 tonnes d'huile végétale et 237 tonnes de sucre seront nécessaires.

Activité fondamentale No 2: Relèvement et développement de l'infrastructure rurale

47. **Orientation stratégique.** Il s'agit d'améliorer durablement la sécurité alimentaire des ménages pauvres vulnérables en luttant contre la faim à court terme et en créant des actifs communautaires.
48. **Analyse des problèmes.** Au Malawi, les familles les plus pauvres dépendent fortement du marché de l'emploi rural non qualifié pour survivre. Pour la majorité d'entre elles, les réserves alimentaires familiales sont épuisées dès le mois de décembre, six mois seulement après la récolte principale. Durant le reste de l'année, elles survivent en échangeant leur travail contre des vivres. Dans la plupart des régions, les possibilités d'emploi sont rares et les salaires bas. Les femmes sont particulièrement désavantagées puisque ce sont en général les hommes qui bénéficient des rares emplois rémunérés. Les populations rurales n'ont souvent pas accès à l'infrastructure qui pourrait leur permettre d'améliorer leur sécurité alimentaire, notamment de bonnes routes, l'approvisionnement en eau domestique et l'irrigation. La dégradation de l'environnement est également considérable dans certaines des régions les plus pauvres. Compte tenu de tous ces problèmes, de vastes segments de la population rurale restent très vulnérables face à l'insécurité alimentaire chronique.
49. **Objectifs et résultats escomptés.** L'objectif principal sera d'améliorer durablement l'infrastructure rurale pour promouvoir la sécurité alimentaire dans les zones visées en fournissant des emplois de courte durée et des encouragements à l'autosuffisance communautaire. Les résultats principaux seront la construction et la rénovation de routes secondaires et de pistes d'accès aux villages, de barrages en terre battue, de réseaux de distribution d'eau à usage domestique et de petits périmètres irrigués ainsi que d'autres mesures de protection et d'aménagement de l'environnement, notamment conservation des sols et des eaux et plantations d'arbres. Le résultat principal en sera de lutter contre la faim à court terme en multipliant les possibilités d'emploi et en développant les avoirs des



bénéficiaires pour leur permettre d'accroître leur sécurité alimentaire et de mieux se préparer à l'éventualité de catastrophes.

50. **Rôle et modalités de l'aide alimentaire.** Le maïs servira à lutter contre la faim à court terme et sera un encouragement à participer aux programmes d'auto-assistance.
51. **Stratégie d'exécution.** Toutes les activités VCT seront étroitement reliées aux initiatives plus larges du gouvernement mises en œuvre avec l'appui d'autres donateurs, y compris l'initiative concernant l'entretien des routes appuyée par l'UE et d'autres programmes se rapportant à l'eau et à l'environnement soutenus par l'UE et USAID. Toutes les activités seront supervisées sur le plan technique par les ministères compétents, en collaboration étroite avec les communautés locales et les groupements féminins. Les projets seront sélectionnés en discutant avec les communautés de manière à s'assurer qu'ils répondent à des besoins réels et qu'ils utilisent l'aide alimentaire efficacement. Les programmes VCT seront exécutés par l'entremise d'ONG.
52. **Bénéficiaires et avantages escomptés.** Quarante six des 154 ZPE ont été sélectionnées. A cette fin, les critères essentiels ont notamment été l'existence de pénuries alimentaires chroniques, le nombre élevé de ménages dirigés par une femme et la rareté des possibilités d'emploi. La plupart des zones sélectionnées se situent dans six districts, à savoir: Mulanje, Phalombe, Thyolo, Nsanje, Mwanza et Ntkhatabay. Les communautés rurales bénéficieront des infrastructures mises en place, par exemple des voies de desserte facilitant l'accès aux marchés et des petits systèmes d'irrigation. Les réseaux de distribution d'eau à usage domestique et les plantations communautaires bénéficieront directement aux femmes qui perdent actuellement un temps et une énergie considérables à aller chercher l'eau et le bois. Au moins 25 pour cent des ressources totales affectées aux activités VCT devront avoir une incidence directe sur la vie des femmes. Au total, les bénéficiaires de cette activité seront au nombre de 350 000.

Appui, coordination, suivi et évaluation

53. Le suivi des activités VCT et l'établissement des rapports seront assurés par les ministères d'exécution compétents avec le concours des ONG locales et internationales. Le Bureau du commissaire chargé de la planification anticipée, des secours et du relèvement en cas de catastrophe et le bureau de pays du PAM coordonneront les procédures d'établissement des rapports et d'évaluation, et l'unité S&E interne du PAM sera chargée de suivre l'état d'avancement des activités par rapport aux objectifs du projet, d'en évaluer les effets, notamment pour les femmes, ainsi que l'impact global sur la sécurité alimentaire des ménages. Des évaluations périodiques et des bilans de la gestion seront effectués selon les besoins.
54. **Estimation des coûts.** Le total des coûts opérationnels directs de cette activité, pour laquelle 18 406 tonnes de maïs seront nécessaires, est estimé à 5,1 millions de dollars.

Activité fondamentale No 3: Développement des ressources humaines en favorisant la scolarisation des filles dans le primaire

55. **Orientation stratégique.** Il s'agit d'appuyer la politique gouvernementale d'accès pour tous à l'école primaire, en privilégiant en particulier les filles.
56. **Analyse des problèmes.** Au Malawi, plus de deux tiers des femmes et la moitié des hommes sont illettrés. Depuis l'introduction de la gratuité de l'école primaire en 1993, le taux de scolarisation a évolué de manière irrégulière d'un district à l'autre. Le taux d'assiduité reste fluctuant et la plupart des enfants arrivent à l'école affamés et en



conséquence, ne sont pas très attentifs et s'en vont tôt. Les taux d'abandon de la scolarisation restent élevés, surtout pour les filles. Dans certaines régions, la proportion de filles inscrites en pourcentage du nombre de garçons tombe à 50 pour cent dès la cinquième ou sixième classe du primaire. Ces problèmes sont d'autant plus marqués dans les zones où l'insécurité alimentaire est forte puisque le travail des enfants y joue un rôle relativement plus important dans la stratégie de survie des familles qu'ailleurs. Les garçons sont souvent scolarisés pour quelque temps de préférence aux filles pour diverses raisons, notamment le fait que les parents attachent peu d'importance à l'éducation des filles, la nécessité de garder les filles à la maison pour s'occuper des autres enfants et le coût d'opportunité élevé de l'éducation.

57. **Objectifs et résultats escomptés.** Les principaux objectifs seront les suivants:
a) améliorer le taux de fréquentation scolaire et réduire le taux d'abandon des filles, la fréquentation devant progresser de 20 pour cent et se stabiliser dans les écoles bénéficiant de l'assistance du PAM; b) aider les enfants à se concentrer et à assimiler l'enseignement reçu en les soulageant de la faim; et c) contribuer à réduire le décalage des taux d'inscription et d'abandon de la scolarité entre garçons et filles dans les écoles primaires ciblées de manière à parvenir à un meilleur équilibre garçons/filles (85 filles pour 100 garçons dans toutes les classes).
58. **Rôle et modalités de l'aide alimentaire.** L'aide alimentaire: a) favorisera l'inscription des enfants dans les écoles primaires ciblées et leur assiduité; b) améliorera la concentration des enfants en classe; et c) représentera un transfert de revenu pour les familles bénéficiaires. On servira aux enfants des écoles primaires une boisson à base de céréales à l'entrée en classe et une bouillie épaisse plus tard dans la matinée. Des rations à emporter seront distribuées aux familles dont les filles fréquentent l'école durant au moins 18 jours par mois.
59. **Stratégie d'exécution.** Le projet sera exécuté par le Ministère de l'éducation. Le PAM collaborera avec le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP pour que leurs efforts collectifs aient un impact sur l'éducation et la sécurité alimentaire. Le PNUD appuiera l'administration du projet et le renforcement des capacités tandis que l'UNICEF se concentrera sur la qualité de l'enseignement et de l'hygiène dans les écoles. Le FNUAP appuiera les activités d'éducation sexuelle dans le cadre d'une campagne plus large d'information et d'éducation. Le projet mettra fortement l'accent sur la cogestion communautaire et portera aussi sur une campagne de sensibilisation axée sur la nécessité d'éduquer les filles.
60. **Bénéficiaires et avantages escomptés.** Les activités pilotes démarreront à Dedza en 1998 et 1999. A partir des enseignements que l'on en tirera, les activités seront par la suite développées à plus grande échelle pour couvrir 24 ZPE au lieu des 20 sélectionnées au départ pour les interventions d'alimentation scolaire. Les critères de sélection ont notamment été l'existence de pénuries alimentaires chroniques, des taux de malnutrition élevés associés à de faibles taux d'inscription à l'école et d'alphabétisation des filles. La majorité des ZPE initialement sélectionnées se trouvent dans les huit districts suivants: Dedza, Phalombe, Mulanje, Salima, Mwanza, Ntcheu, Thyolo et Nsanje. Le nombre total de bénéficiaires devrait être de 258 000.

Appui, coordination, suivi et évaluation

61. Le nouveau projet pilote sera exécuté par le personnel de district du Ministère de l'éducation, lequel sera chargé de la mobilisation des populations ainsi que du suivi et de l'évaluation des résultats du projet. Un VNU et deux volontaires du service de développement national (DDS) y participeront également. Le financement extérieur du



projet proviendra du PNUD, de l'UNICEF et du FNUAP qui se chargeront de tous les aspects non alimentaires du programme. La cellule de l'UE chargée de la sécurité alimentaire s'est déclarée prête à appuyer la construction des salles de classe, l'amélioration des installations d'assainissement et la fourniture de matériel pédagogique.

62. **Estimation des coûts.** Un montant d'environ cinq millions de dollars sera nécessaire pour financer cette activité fondamentale du programme sur quatre ans. Pour ce qui est des produits alimentaires les besoins sont les suivants: 11 300 tonnes de céréales, 3 400 tonnes d'aliments composés et 171 tonnes de sucre.

ACTIVITES COMPLEMENTAIRES DU PROGRAMME

Dispositif de sécurité extensible

63. Du fait que les activités fondamentales du programme de pays ne couvriront qu'une partie des besoins totaux d'aide alimentaire au cours d'une année donnée, de nombreux donateurs bilatéraux se sont déclarés prêts à fournir des ressources additionnelles sur une base annuelle pour élargir les activités de base. Afin de déterminer quelles nouvelles ZPE sont le plus susceptibles de connaître des pénuries alimentaires, une évaluation préalable en sera effectuée chaque année en utilisant les procédures établies de suivi. Un appel annuel sera ensuite lancé, lequel précisera clairement les activités complémentaires prévues à titre de dispositif de sécurité pour faire face à ces besoins additionnels. Les ZPE sélectionnées pourront être soit celles qui bénéficient déjà des activités fondamentales du programme, soit d'autres qui pourraient se trouver confrontées à des difficultés inhabituelles d'approvisionnement alimentaire. L'élargissement des interventions sera approuvé chaque année et pourra porter sur des activités d'alimentation des groupes vulnérables, des activités VCT ou des activités d'alimentation scolaire. En se fondant sur l'expérience, un budget de 2,5 millions de dollars par an, qui couvre le coût des produits, de leur acheminement, du transport intérieur, de l'entreposage et de la manutention (TIEM), a été prévu pour ces activités.

Activités d'appui

Amélioration du ciblage par l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV)

64. L'unité ACV poursuivra sa collaboration avec le projet FEWS qui relève du Ministère de l'agriculture et du développement de l'élevage en vue d'élaborer plus avant la base de données et les diverses techniques d'analyse et de surveillance de la sécurité alimentaire mises au point depuis 1994. Le budget opérationnel de l'unité ACV a été fixé à 50 000 dollars par an.
65. Pour un fonctionnement efficace du nouveau système ACV, il est crucial de recueillir avec régularité des données sur la sécurité alimentaire des ménages dans chaque ZPE. Depuis 1995, le PAM et le projet FEWS ont étroitement collaboré avec le Ministère de l'agriculture et du développement de l'élevage et avec le Ministère de la santé et de la population pour mettre au point un système de suivi de la sécurité alimentaire connu sous le nom de "Suivi en vue de l'autonomisation des populations". Les données concernant les ménages sont relevées tous les mois par des enquêteurs du gouvernement qui travaillent dans les villages. Les indicateurs principaux sont notamment le nombre de repas par jour,



le niveau des réserves alimentaires familiales et les mécanismes de survie utilisés. Les données sont analysées de manière à repérer les ZPE qui pourraient nécessiter une intervention élargie du PAM appuyée par les donateurs. Aucun des deux ministères n'est actuellement en mesure d'assumer intégralement les coûts de ces activités additionnelles de collecte des données. Certains donateurs sont prêts à apporter un soutien supplémentaire au programme "Suivi en vue de l'autonomisation des populations" sur une base annuelle. Le coût de ces activités de collecte des données serait de 450 000 dollars par an.

Activités en faveur des femmes, suivi et évaluation, formation

66. Le bureau de pays, en collaboration avec le gouvernement, continuera de renforcer la programmation d'activités en faveur des femmes en préparant des plans d'action en vue de réduire les inégalités entre les sexes et en proposant une formation spécialisée portant sur l'analyse de la problématique hommes/femmes et sur les méthodes permettant une plus grande participation des femmes aux interventions bénéficiant de l'aide du PAM. Le coût de ces activités en faveur des femmes a été estimé à 30 000 dollars par an.
67. Des systèmes de suivi et d'évaluation seront mis au point pour évaluer l'état d'avancement des activités par rapport aux indicateurs principaux du programme de pays et des données qualitatives seront également collectées sur les interventions du PAM. Des possibilités de formation seront offertes tant au personnel du PAM qu'au personnel de contrepartie dans des domaines aussi cruciaux que les logiciels informatiques, le suivi des produits, les activités VCT, les techniques de planification participative et le suivi qualitatif. Le coût total de ces activités a été estimé à 50 000 dollars par an.

Fonds renouvelable de semences de soja

68. Pour contribuer à assurer la pérennité des activités d'alimentation des groupes vulnérables du PAM, un fonds renouvelable de semences de soja a été instauré en 1994 afin d'encourager la production d'aliments de sevrage à domicile. Ce fonds permet, par l'entremise d'ONG, de mettre des semences de soja à la disposition des familles vulnérables sous forme de prêt. Une formation est proposée dans ce cadre aux mères d'enfants sous-alimentés, lesquelles apprennent à transformer les graines de soja en farine qui peut être utilisée pour préparer un aliment de sevrage à domicile. Cette activité a déjà donné de bons résultats; 2 600 petits paysans en ont bénéficié au cours de la campagne agricole la plus récente. Il est donc proposé de poursuivre sur la lancée: 10 400 petits paysans devraient en bénéficier sur les quatre ans. Le coût additionnel de ce programme est au total de 100 000 dollars.

PROBLEMATIQUE ET RISQUES

69. **Hypothèses concernant l'environnement politique.** On suppose que les politiques malawiennes continueront de mettre fortement l'accent sur la sécurité alimentaire des ménages comme moyen d'accroître le développement social et de lutter contre la pauvreté. On suppose également que les donateurs et le gouvernement resteront pleinement convaincus des avantages additionnels que peuvent avoir les programmes bénéficiant de l'aide alimentaire, notamment pour atteindre certains groupes, par exemple les femmes rurales en situation de vulnérabilité (leur utilité à cet égard ayant déjà été démontrée).



70. **Problèmes liés au financement du programme de pays.** En suivant une démarche très progressive, le programme de pays renforcera peu à peu les capacités et ouvrira la voie à une expansion future des activités fondamentales du PAM.

Principaux risques

71. Le programme d'aide étant progressivement réorienté de manière à ne plus mettre uniquement l'accent, comme par le passé, sur les secours d'urgence et l'assistance aux réfugiés, mais à privilégier les activités de relèvement et de développement, un grand nombre des activités proposées le sont pour la première fois. De ce fait, elles nécessiteront un appui et un temps considérables de la part du personnel qui devra trouver les partenaires appropriés, s'assurer que la mise en œuvre soit d'un bon rapport coût/efficacité et veiller à ce que la participation à la planification des activités soit le plus large possible. Il est également à craindre que l'exécution des activités laisse à désirer ou que les bénéficiaires n'aient pas été correctement sélectionnés. Toutefois, on comptera beaucoup sur les ONG et on mettra l'accent sur la formation sanitaire du personnel. En raison de contraintes financières, il est également à craindre que le gouvernement ne puisse assumer l'intégralité des coûts des articles non alimentaires proposés pour les activités VCT, et que le PAM doive jouer un rôle important dans la mobilisation de ces ressources. Les autres risques principaux sont notamment: la perspective d'une nouvelle période de grande sécheresse dans le pays, laquelle pourrait ralentir le développement et l'expansion des programmes VCT dans le cas où des secours seraient distribués gratuitement.

GESTION DU PROGRAMME

Examen préalable

72. La plupart des activités fondamentales figurant dans le document du programme de pays étaient proposées dans le SSP de 1995 pour le Malawi. Les activités VCT ont fait l'objet d'un examen préalable en avril 1996 dans le cadre de la mission de formulation du nouveau projet. Cette mission a estimé que les activités VCT pourraient être développées au Malawi puisqu'elles s'étaient avérées efficaces pour toucher les segments les plus démunis de la population. Pour ce qui est des activités pilotes d'alimentation scolaire, un examen préalable a été réalisé en août 1997 par un consultant qui a jugé qu'elles étaient réalisables; le démarrage en est prévu en 1998.
73. Compte tenu de l'appui important reçu des donateurs de l'aide alimentaire, les activités d'alimentation des groupes vulnérables se poursuivront, avec quelques ajustements pour en améliorer les procédures de ciblage et de suivi. Un bilan technique est en cours pour reformuler ces activités en fonction des enseignements tirés et en utilisant les techniques de ciblage et de suivi préconisées par les missions d'évaluation antérieures.

EXECUTION DU PROGRAMME

Capacité du bureau de pays du PAM

74. Pour ce qui est de l'exécution du programme de pays, le bureau du PAM au Malawi utilisera ses effectifs administratifs et d'appui au programme actuels ainsi qu'un personnel d'appui supplémentaire financé au titre des budgets affectés aux coûts de soutien directs.



Pour l'aide supplémentaire requise sur le terrain, il sera fait appel à des volontaires du DDS. Les capacités du personnel doivent être renforcées en développant la formation portant sur la gestion des projets et des programmes, les systèmes d'information géographique (SIG), les systèmes et procédures de suivi et d'évaluation, la comptabilité, les techniques d'évaluation rurale participative, y compris l'analyse des disparités hommes/femmes, ainsi que l'informatique, surtout pour assurer le suivi des produits.

Organismes responsables de la coordination et de l'exécution

75. Au niveau national, la division chargée du développement du service de l'aide multilatérale du Ministère des finances est chargée de coordonner la totalité de l'aide provenant de donateurs multilatéraux, de définir les grandes orientations et d'obtenir le feu vert du Ministre des finances pour tous les projets du PAM. Le Secrétaire principal du Trésor public préside le Comité de pilotage national sur la sécurité alimentaire, dont relèvera le comité consultatif du programme de pays. Ce dernier sera constitué de représentants des principaux ministères techniques compétents et de membres de la communauté des donateurs et d'institutions des Nations Unies.
76. Au niveau opérationnel, des comités nationaux de pilotage des projets, présidés par des représentants des ministères compétents, auront pour charge la supervision de l'exécution de chacun des projets du PAM et les questions opérationnelles. Ils se réuniront tous les trimestres et seront composés de représentants des principaux ministères compétents et d'autres organismes pertinents.
77. Les principaux ministères techniques, tels que ceux de la santé, de l'agriculture et de l'irrigation, de l'éducation, des travaux publics ainsi que des forêts et de l'environnement, seront chargés de l'exécution des projets sur le plan concret. Le Département des secours et du relèvement, qui dépend du Bureau du Président et du Cabinet, continuera de coordonner et d'organiser la plupart des activités VCT dans tout le pays.

Encourager la participation des bénéficiaires

78. Toutes les activités du programme seront planifiées et exécutées en étroite collaboration avec les populations. Dans le cadre des activités d'alimentation des groupes vulnérables, on mettra l'accent sur la création de capacités locales par le biais de la participation populaire afin que les mères, les autres personnes s'occupant d'enfants et les agents chargés des soins de santé primaires puissent améliorer les pratiques alimentaires des enfants sans l'aide du PAM. Les activités d'alimentation scolaire exigeront également une forte participation des populations, qui devront être disposées à cogérer les programmes dans les écoles communautaires. Les activités VCT seront planifiées et exécutées par les communautés par le biais des comités de développement villageois. Certaines régions du Malawi ont progressé plus vite que d'autres en ce qui concerne l'adoption de méthodes participatives de planification. Dans les zones de grande vulnérabilité, où l'aide alimentaire est nécessaire et où les modèles participatifs sont bien moins implantés, le programme de pays fera appel aux ONG et à d'autres volontaires basés dans les communautés pour améliorer l'exécution.

Problématique hommes/femmes

79. Dans toutes les activités du programme, la problématique hommes/femmes sera prise en compte dès le stade de la conception des projets et de l'analyse des problèmes. En ce qui concerne les activités telles que l'alimentation scolaire, où le risque est réel que les engagements du PAM envers les femmes ne soient pas tenus, des accords seront conclus avec les partenaires pour garantir que les filles seront effectivement ciblées. Un travail est



déjà en cours dans le cadre du plan d'action du Malawi sur la problématique hommes/femmes pour que les femmes participent davantage à la planification et à la gestion des projets que par le passé et pour que de nouvelles méthodes participatives soient introduites en vue de donner aux femmes, de manière générale, plus de chances de s'exprimer. Pour ce qui est des activités de secours futures, des mémorandums d'accord seront signés de manière à s'assurer que les femmes seront à la fois les principales distributrices et les bénéficiaires directs de l'aide alimentaire; à cette fin, des femmes seront choisies comme responsables des secours et l'aide alimentaire sera directement distribuée à la femme la plus âgée de chaque famille.

80. Les méthodes et les indicateurs de suivi et d'évaluation seront revus et élaborés conformément aux engagements contractés par le PAM envers les femmes. Des renseignements plus précis seront recueillis sur les avantages découlant du programme de pays pour les femmes et sur leur positionnement dans les comités de planification.

Dispositif logistique

81. En matière de passation des marchés, le programme de pays adoptera une stratégie souple, achetant localement lorsque des excédents seront disponibles et important en période de sécheresse ou d'insuffisance des produits importés. Le sucre, l'huile végétale et le lait écrémé en poudre devront être régulièrement importés. Tous les produits seront livrés aux entrepôts centraux des projets. En consultation avec les autorités locales, le PAM assumera une plus grande maîtrise directe du transport intérieur, de l'entreposage et de la manutention ainsi que du suivi des mouvements de produits entre les sites centraux d'entreposage et les bénéficiaires finaux. Le gouvernement malawien assumera 20 pour cent des coûts de TIEM.

Préparation de plans de travail annuels et affectation des ressources

82. Pour chacune des activités fondamentales, le bureau du PAM, en consultation avec les autorités compétentes chargées de l'exécution, préparera des plans de travail annuels en se fondant sur les chiffres indicatifs des ressources disponibles et les résultats opérationnels. Une proportion allant jusqu'à 10 pour cent des ressources pourra être réaffectée d'une activité à l'autre en fonction des besoins et du succès des nouvelles activités du programme de pays.

SUIVI ET VERIFICATION DES COMPTES DU PROGRAMME

Dispositions institutionnelles

83. Conformément aux buts et objectifs déclarés du programme de pays, l'évaluation des résultats obtenus relèvera essentiellement de l'unité de suivi et d'évaluation qui sera créée au sein du bureau de pays du PAM. Les responsables de l'ACV, de la problématique hommes/femmes ainsi que du suivi et de l'évaluation auront un rôle spécial en ce qui concerne les activités de S&E de l'ensemble du programme de pays; ils recueilleront les données et assureront le suivi des bénéficiaires afin d'évaluer le déroulement, les résultats et les effets de l'aide du PAM. Les indicateurs principaux seront les suivants: a) coût-efficacité de la gestion de l'aide alimentaire; b) coordination avec le gouvernement, les donateurs bilatéraux et les ONG; c) efficacité de l'aide alimentaire en tant que moyen de secours et de développement; d) efficacité de l'aide alimentaire pour répondre aux besoins



des groupes vulnérables, notamment du point de vue des femmes; e) participation des bénéficiaires à la distribution des produits et à la gestion des actifs; et f) analyse des avantages par catégorie de bénéficiaires, par sexe et par type d'activité.

84. L'établissement des rapports de routine restera du ressort des autorités chargées de chaque projet et chaque plan d'opérations détaillera les spécifications concernant le suivi et l'évaluation, les rapports et la vérification des comptes.

AJUSTEMENT DU PROGRAMME ET ACTIVITES DE PAYS COMPLEMENTAIRES

85. Le bureau de pays du PAM supervisera de près l'état d'avancement des activités du programme de pays à partir des rapports réguliers de situation établis par le gouvernement sur chaque projet et des conclusions des visites régulières effectuées sur le terrain par le personnel du PAM. L'évaluation globale du bureau de pays sera résumée dans le rapport semestriel d'activité du bureau de pays, qui sera transmis à tous les donateurs et aux partenaires du gouvernement participant à l'exécution.
86. Le comité consultatif du programme de pays examinera les rapports semestriels et évaluera la performance de chaque projet. S'il y a lieu, et selon les résultats obtenus et les ressources disponibles, il pourra recommander de lancer des activités complémentaires et/ou de réaffecter des ressources au sein du programme de pays. Il recommandera d'arrêter progressivement ou de mettre un point final aux activités ou à certaines de leurs composantes qui n'ont plus besoin de l'aide du PAM.
87. Les demandes spéciales d'aide alimentaire d'urgence continueront d'être traitées conformément aux procédures établies.

Evaluation

88. Des dispositions relatives à l'évaluation, concernant notamment des évaluations rurales participatives et des études de cas, seront automatiquement prévues pour chacune des activités fondamentales. Une évaluation à mi-parcours de chaque activité sera faite, ce qui permettra de voir si des mesures correctives doivent être prises de manière à réviser les objectifs et les résultats des composantes. Des études de cas ou analyses spéciales seront entreprises si nécessaires.
89. Toutes les activités pour lesquelles des ressources du PAM seront déboursées devront être examinées. Les évaluations finales seront réalisées pour tous les projets achevés afin d'en estimer l'impact.



ANNEXE I





ANNEXE II





BUDGET OPÉRATIONNEL DU PROGRAMME DE PAYS POUR LE MALAWI 1998–2001

Activité fondamentale	Cote du projet	Nombre de bénéficiaires	Coûts opérationnels directs (COD)			Transport maritime/assurance/surveillance et coûts de TTEM (dollars)	Total COD (dollars)
			Besoins alimentaires	Tonnes par an x 4 ans	Coûts des produits (dollars)		
Assistance aux groupes sous-alimentés	MLW 4780/1	201 00	Céréales	3 000	675 000	228 000	
			Aliments composés	38	13 933	2 888	
			Huile végétale	45	40 500	11 520	
			Lait écrémé en poudre	36	72 000	9 216	
			Sucre	23	7 705	5 888	
Elargissement prévu		129 00	Céréales	12 315	2 771	935 858	
			Aliments composés	1 979	725 426	150 404	
			Huile végétale	333	299 448	85 248	
			Lait écrémé en poudre	248	495 940	63 488	
			Sucre	214	71 616	54 784	
Total		330 00		18 231	5 172	1 547 294	6 7
Infrastructure rurale, relèvement et développement	MLW 5782	115 00	Céréales	6 900	1 380	524 400	
Elargissement prévu		235 00	Céréales	11 506	2 301	874 441	
Total		350 00		18 406	3 681	1 398 841	5 0

BUDGET OPÉRATIONNEL DU PROGRAMME DE PAYS POUR LE MALAWI 1998–2001

Activité fondamentale	Cote du projet	Nombre de bénéficiaires	Coûts opérationnels directs (COD)			Transport maritime/assurance/surveillance et coûts de TTEM (dollars)	Total COD (dollars)
			Besoins alimentaires	Tonnes par an x 4 ans	Coûts des produits (dollars)		
Alimentation scolaire	MLW 5934	43 00	Céréales	1 887	377 433	143 425	
			Aliments composés	571	252 235	43 371	
			Sucre	29	9 548	7 296	
Elargissement prévu		215 00	Céréales	9 436	1 887	717 123	
			Aliments composés	2 853	1 261	216 907	
			Sucre	143	47 738	36 480	
Total		258 00		14 918	3 835	1 164 602	5 0
Total		938 00		51 555	12 689	4 110 737	16 8

INDICATEURS DE SUIVI

Activité fondamentale du programme	Indicateurs du déroulement	Indicateurs des résultats	Indicateurs des effets	Fréquence de la collecte des données	Institution chargée de faire rapport au bureau de pays
Infrastructure rurale	Nombre d'hommes et de femmes participant aux activités VCT (par rapport au nombre prévu)	Quantité et qualité de l'infrastructure produite	Nombre de ménages dont les disponibilités alimentaires/l'accès aux vivres se sont améliorés	Indicateurs du déroulement: tous les mois	Département des secours et du relèvement
	Nombre de comités d'exécution du projet constitués et opérationnels	Nombre de participants employés, par durée de leur contrat et par sexe	Augmentation/diminution de la charge de travail des hommes/femmes/enfants, par saison	Indicateurs des résultats: tous les semestres	Ministères des travaux publics, de l'agriculture et de l'irrigation
	Pourcentage d'hommes et de femmes dans les comités des projets	Nombre de ménages ayant accès aux vivres en période de pénurie	Coût-efficacité des actifs calculé par l'intensité de la main-d'œuvre utilisée	Indicateurs des effets: tous les ans	Ministère des ressources hydriques, Département des forêts, ONG
Assistance aux groupes sous-alimentés	Nombre de filles et de garçons gravement sous-alimentés assistés dans les NRU (par rapport au nombre prévu)	Quantité, type d'aliments et distribution en temps voulu aux différents bénéficiaires	Poids à la naissance et courbe de croissance des bénéficiaires (par rapport aux statistiques nationales)	Indicateurs du déroulement: tous les mois	Ministère de la santé et de la population
	Nombre de filles et de garçons gravement sous-alimentés recevant un complément alimentaire dans le cadre du projet CBSF	Nombre supplémentaire de femmes enceintes et allaitantes utilisant les services CBSF		Indicateurs des effets: tous les ans	

INDICATEURS DE SUIVI

Activité fondamentale du programme	Indicateurs du déroulement	Indicateurs des résultats	Indicateurs des effets	Fréquence de la collecte des données	Institution chargée de faire rapport au bureau de pays
	Nombre de femmes enceintes et allaitantes en difficulté recevant un complément alimentaire dans le cadre du projet CBSF (par rapport au nombre prévu)	Qualité et type des aliments distribués aux élèves, filles et garçons			
Développement des ressources humaines	Nombre d'élèves (filles et garçons) recevant des repas, par rapport au nombre prévu	Nombre de cantines construites par les communautés	Concentration, attention et capacité d'apprentissage des élèves avec et sans le projet	Indicateurs du déroulement: tous les mois	Ministère de l'éducation
	Nombre de filles recevant des rations à emporter (par rapport au nombre prévu)		Taux d'inscription et d'abandon de la scolarité des filles et des garçons avec et sans le projet	Indicateurs des résultats: tous les semestres	Conseil économique national, Ministère de l'agriculture et de l'irrigation
Atténuation des effets des catastrophes	Régularité accrue des données fournies à l'unité ACV et meilleure utilisation de l'ACV	Proportion de vivres reçues par femmes/hommes et enfants en situation critique	Utilisation accrue des critères de ciblage produits par ACV	Indicateurs du déroulement: tous les mois	Ministère de la santé et de la population, FEWS
	Planification préalable efficace en prévision des catastrophes		Utilisation plus efficace de l'aide alimentaire dans le dispositif de sécurité prévu pour les groupes vulnérables	Indicateurs des résultats: tous les semestres Indicateurs des effets: tous les ans	