

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Deuxième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 13 - 14 mai 1999

## PROJETS SOUMIS À L'APPROBATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Point 5 de l'ordre du  
jour



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.2/99/5-B/5**  
30 avril 1999  
ORIGINAL: ANGLAIS

# INTERVENTION PROLONGÉE DE SECOURS ET DE REDRESSEMENT—GÉORGIE 6122.00

## Secours et aide au redressement en faveur des groupes vulnérables

<b>Nombre total de bénéficiaires</b>	<b>182 000</b>
Intervention prolongée de secours	82 000
Redressement moyennant vivres-contre-travail	100 000
<b>Volume total</b>	<b>18 190</b>
Intervention prolongée de secours	2 746
Redressement moyennant vivres-contre-travail	15 444
<b>Durée du projet</b>	<b>Un an (1er juillet 1999– 30 juin 2000)</b>

### Coût (dollars E.-U.)

Coût total pour le PAM	9 945 622
Coût total des produits alimentaires	5 093 315
Coût total	9 945 622

## RÉSUMÉ

L'amélioration de la situation générale de la Géorgie a été gênée par la poursuite des rivalités ethniques et des mouvements de population et par le faible taux de retour et d'intégration des personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI), d'autant que par suite de la stagnation économique et de l'incapacité du gouvernement de recouvrer suffisamment de recettes fiscales, il a été encore plus difficile de garantir une protection sociale de base. La crise du rouble russe de 1998 n'a fait qu'accentuer le niveau général de pauvreté en aggravant les difficultés économiques du pays. La production agricole reste minimale même si l'agriculture est la source principale de revenu et d'emploi pour la majeure partie de la population. Un accès limité aux terres exploitables et une infrastructure déficiente continuent d'avoir un effet négatif sur la production et la disponibilité alimentaires.

En collaboration avec le gouvernement, la communauté internationale et d'autres organisations humanitaires, le PAM propose d'apporter une aide à la population vulnérable dans le cadre d'une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) d'une durée d'un an, qui comprendra deux grandes composantes. Il s'agira d'abord d'une opération de secours prolongée avec distribution gratuite de vivres aux personnes les plus vulnérables puis d'une deuxième opération plus large de redressement faisant appel à des activités vivres-contre-travail. Ces activités comprendront l'irrigation et le drainage des terres ainsi que la remise en état du réseau routier au bénéfice des participants et des communautés qui en sont propriétaires.

Une stratégie de retrait progressif de l'aide est prévue au fur et à mesure qu'un meilleur ciblage permettra une sélection des bénéficiaires qui devrait amener à en réduire le nombre. La situation générale devra être réévaluée avant la fin de la période d'un an prévue pour l'exécution du projet afin de mettre au point une stratégie de retrait et de préparer la prise en charge par le gouvernement des bénéficiaires restants.

## 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 régional Région Asie et CEI:	Mme J. Cheng-Hopkins	tel.: 066513-2209
---	----------------------	-------------------

Coordonnateur de programmes:	H. Tongul	tel.: 066513-2041
------------------------------	-----------	-------------------

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.: 066513-2641).



## FOURNITURE DE L'AIDE: CONTEXTE ET JUSTIFICATION

### Contexte de la crise

1. Après avoir obtenu son indépendance de l'Union soviétique en 1991, la Géorgie a rencontré des problèmes semblables à ceux qu'ont connus toutes les autres républiques ex-soviétiques: rivalités ethniques se traduisant par des conflits et une stagnation économique due aux facteurs d'inefficacité hérités d'une économie d'Etat à planification centrale. Les 5,4 millions de Géorgiens, qui jouissaient autrefois d'un des plus hauts niveaux de vie de l'ancienne Union soviétique, se trouvent maintenant dans une situation socio-économique très difficile. Les conflits ethniques ont entraîné un fort déplacement de population qui n'a fait qu'accroître le nombre de pauvres dans l'incapacité de faire face à des difficultés économiques croissantes. Selon une étude menée en 1997 dans le cadre du programme TACIS, 44 pour cent de la population vivaient au-dessous du seuil officiel de pauvreté (un dollar des Etats-Unis par jour). D'après l'Indice de développement humain du PNUD (1998), la Géorgie se trouve au 108ème rang sur 174 pays et le produit national brut (PNB) par habitant est évalué à 840 dollars sous réserve d'un réajustement à 620 dollars. La Banque mondiale classe la Géorgie parmi les pays à faible revenu. L'écart entre les plus riches et les plus pauvres est l'un des plus marqués au monde (indice de Gini: 0,63). Une part croissante de la population affronte une situation de plus en plus difficile sans pouvoir bénéficier d'un système de protection sociale adéquat.
2. Le conflit ethnique en Abkhazie et en Ossétie du Sud a entraîné un déplacement de population et une perte d'accès aux terres agricoles. A la suite du conflit sécessionniste d'Abkhazie, quelque 280 000 personnes se sont trouvées déplacées à l'intérieur du pays. Elles ont été hébergées dans des bâtiments publics et chez des amis et des parents. Les combats ont beau avoir cessé en 1994 et la phase d'extrême urgence être maintenant terminée, l'absence de solution politique a abouti à une impasse sans paix ni guerre. Quelques progrès ont été accomplis en 1996-97 dans le rapatriement de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) vers l'Abkhazie et 35 000 environ ont pu regagner la zone de Gali, sous contrôle de la Force de maintien de la paix de la Communauté des Etats indépendants (CEI) et de la Mission des observateurs des Nations Unies en Géorgie (MONUG). Toutefois, la reprise des hostilités dans cette région en mai 1998 a de nouveau provoqué la fuite de la majeure partie de la population qui a trouvé refuge dans les districts de Zugdidi et de Tsalenjikha, de l'autre côté de la frontière *de facto*. La situation en ce qui concerne l'autre conflit d'origine ethnique qui sévit en Ossétie du Sud est moins tendue. Depuis mai 1996, les négociations ont progressé. C'est ainsi qu'environ 15 pour cent des 12 000 PDI provenant d'Ossétie du Sud ont regagné leur foyer. La situation reste stable et un règlement politique du conflit semble proche.
3. La chute de l'ancienne Union soviétique a eu une incidence négative sur l'économie géorgienne, en raison essentiellement de la rupture des liaisons avec les marchés traditionnellement destinataires de ses exportations. Le déséquilibre de la balance commerciale continue de s'accroître car les exportations n'ont pas donné de bons résultats et les importations ont augmenté. A la fin de septembre 1998, le déficit commercial s'était creusé: les exportations en étaient à 143,9 millions de dollars et les importations à 746,8 millions de dollars. Dans de nombreux secteurs, l'activité économique s'était pratiquement arrêtée en 1994-95. En 1996, la production industrielle est tombée à 14 pour



cent à peine de son volume de 1989. Selon les informations reçues, on enregistre un fort chômage en augmentation. Comme dans d'autres pays ayant appartenu à l'Union soviétique, les femmes ont été proportionnellement beaucoup plus nombreuses que les hommes à connaître le chômage dans la mesure où les secteurs où elles étaient précédemment employées, tels que les industries d'Etat (manufactures légères) et les activités du secteur public (notamment éducation et santé), ont subi des coupes sombres dues à la stagnation économique et à la baisse des dépenses publiques.

4. La crise du rouble russe au milieu de 1998 a aggravé le niveau général de pauvreté et a fait baisser davantage encore les exportations. En 1998, faute de recettes, 30 pour cent à peine du budget ont été dépensés. Les retards pris dans le versement des salaires et indemnités sont chose courante dans la fonction publique. La plupart des fonctionnaires n'ont pas touché leur traitement pendant pratiquement tout le deuxième semestre de 1998 et ces retards se maintiennent. A l'heure actuelle, l'Etat n'est plus en mesure de trouver assez de fonds pour répondre aux besoins les plus élémentaires de la population en matière de santé et d'éducation. Les difficultés d'accès aux services de santé et la non utilisation de ces services sont étroitement liées à la pauvreté et selon des indications de plus en plus nombreuses, les groupes les plus pauvres se retrouvent exclus du système de santé.

### **Analyse de la situation**

5. L'agriculture est la principale source de revenu et d'emploi et contribue à plus de 30 pour cent du PNB. Plus de 70 pour cent des pauvres vivent dans les zones rurales. La Géorgie est un pays montagneux où les terres arables couvrent seulement environ 25 pour cent de la superficie totale; il n'y a donc à peine qu'un septième d'hectare environ par personne et l'autonomie alimentaire est soumise à de lourdes contraintes. Aussi bien les femmes que les hommes continuent à avoir des difficultés pour accéder à des terres exploitables car les parcelles sont généralement très petites et la productivité faible.
6. La production nationale de céréales est insuffisante pour répondre aux besoins alimentaires du pays et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) classe la Géorgie parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier. La production agricole a fortement baissé depuis les années 80, en partie faute d'un entretien adéquat de l'infrastructure nécessaire. En 1995, la production agricole était moitié moindre qu'en 1990 et la Géorgie a dû importer 80 pour cent des céréales dont elle avait besoin par des voies commerciales et grâce à l'aide humanitaire. En 1997, les produits alimentaires représentaient le premier poste des importations avec 35 pour cent du total. Le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation évalue la récolte de blé et d'orge de 1998 à 230 000 tonnes, soit environ 116 000 tonnes de moins qu'en 1997. On s'attend à ce que la récolte soit du même ordre cette année.
7. Rétablir la productivité agricole est une urgence pour la Géorgie. Les conditions climatiques propres au pays exigent de recourir à l'irrigation à l'est et au drainage à l'ouest. Il faut donc remettre en état et entretenir l'infrastructure pour augmenter la production agricole et la production finale. La dégradation de l'infrastructure des transports locaux a aggravé les problèmes d'accès aux produits vivriers et de distribution alimentaire, particulièrement dans les zones montagneuses. La sécurité alimentaire en Géorgie, notamment pour les groupes de populations vulnérables, exigera donc la remise en état de l'infrastructure agricole et de l'infrastructure des transports dans le cadre d'activités vivres-contre-travail (VCT) qui aideront à ouvrir des débouchés générateurs de revenu au niveau des communautés et des ménages pauvres.



8. Le PAM apporte à la Géorgie une aide d'urgence depuis 1993, essentiellement en distribuant gratuitement des vivres aux groupes de populations vulnérables. L'assistance actuelle prendra fin en juin 1999 et aura consisté en 59 000 tonnes de produits divers d'une valeur de 49 millions de dollars. Les bénéficiaires actuels de cette aide sont au nombre de 200 000 après avoir atteint le nombre maximum de 483 000 au début de l'intervention. L'accent n'est plus autant mis sur la distribution gratuite de vivres et l'est davantage sur les activités VCT afin d'éviter la dépendance vis-à-vis de l'aide alimentaire. Des efforts ont également été faits pour créer des biens durables utiles aux bénéficiaires, en accordant une attention particulière aux femmes afin de maintenir un équilibre acceptable entre les sexes en matière de débouchés. Dans ce souci, des activités spécialement destinées aux femmes ont été entreprises.
9. En 1997, le PAM a commencé d'exécuter des activités VCT qui sont devenues populaires et ont été couronnées de succès. Lorsque la stratégie VCT a été mise en place, le scepticisme était grand, mais cette stratégie est rapidement devenue très populaire auprès tant des participants que des pouvoirs publics. Le nombre des participants potentiels et des propositions de projet a notablement augmenté. Ce succès a été confirmé par la mission PAM/USAID de janvier 1999.
10. Le PAM coopère étroitement avec le gouvernement, particulièrement avec le Département de la coordination de l'aide humanitaire internationale, pour cibler et coordonner de l'aide alimentaire. En collaboration avec le gouvernement et d'autres grands organismes d'aide alimentaire, le PAM assure le suivi de toute la répartition de l'aide alimentaire entre les diverses régions, en fonction de la vulnérabilité de la population. Le PAM a entrepris les activités VCT dans les zones les plus vulnérables du pays.

## **POLITIQUES ET PROGRAMMES NATIONAUX DE REDRESSEMENT**

11. Le Gouvernement géorgien, héritier d'un système de protection sociale généreux qui assurait une assistance minimum aux groupes de population vulnérables, a maintenu ce système mais les ressources budgétaires ne suffisent plus pour respecter les engagements et répondre à tous les besoins. Le problème est encore aggravé par l'irrégularité ou les retards dans le versement des indemnités et salaires minimums de l'Etat. Les principales raisons en sont la faiblesse du système de recouvrement des impôts et la difficulté pour mettre en place un environnement adéquat qui garantisse une bonne gestion des affaires.
12. La politique du gouvernement vis-à-vis des PDI repose sur l'hypothèse qu'elles finiront par rentrer chez elles. Aussi, aucun effort important n'est-il déployé pour les aider à se réinstaller ailleurs en Géorgie et pour s'intégrer dans les communautés locales. Etant donné que les négociations sur le statut politique de l'Abkhazie se trouvent dans une impasse dans la mesure où le Gouvernement de Tbilisi insiste pour maintenir l'intégrité territoriale de la Géorgie tandis que les Abkhaziens s'efforcent d'obtenir une indépendance totale, les perspectives d'un retour en Abkhazie des Géorgiens déplacés sont peu encourageantes, comme il est de nouveau ressorti de la récente reprise des hostilités dans le district de Gali.

### **Justification**

13. La situation économique d'ensemble a continué de se dégrader. Les conflits régionaux n'ont pas encore été réglés, même si certaines des personnes déplacées sont rentrées en



Ossétie du Sud. Les perspectives de retour en Abkhazie sont plutôt sombres malgré la politique appliquée par le gouvernement dans ce sens. L'économie ne s'est pas améliorée et la crise du rouble n'a fait qu'aggraver la mauvaise situation économique. Les derniers chiffres indiquent à la fois une augmentation du chômage et un déséquilibre entre hommes et femmes dans ce domaine. La pauvreté se généralise, les ménages dirigés par une femme se révélant plus vulnérables. La production de céréales ne suffit pas à répondre aux besoins et l'infrastructure locale des moyens agricoles et des transports appelle une remise en état.

14. Quatre-vingt-dix pour cent de son aide alimentaire étant déjà destinés à des activités VCT, le PAM propose de continuer d'aider les bénéficiaires par les mêmes moyens. L'accent sera nettement mis sur les interventions dans le secteur agricole, notamment sous forme de projets d'irrigation et de drainage et de remise en état du réseau routier. On s'attachera à assurer l'émancipation des femmes en leur réservant la moitié des débouchés ainsi créés. Cette stratégie de redressement par la remise en état relèvera le niveau général d'autosuffisance.
15. Les PDI ne constitueront pas un groupe particulier de bénéficiaires, sauf en ce qui concerne l'aide hivernale, car elles se trouvent souvent dans une meilleure situation que certains autres groupes et le gouvernement prévoit leur retour. A ce jour, aucune politique d'intégration n'est prévue. Toutefois, ces personnes sont considérées comme des participants potentiels aux activités VCT au cas où elles seraient rangées dans les groupes vulnérables.
16. La situation devra être réévaluée dans un an de manière à faire le point en ce qui concerne le règlement du conflit, le retour des réfugiés, la production alimentaire globale, l'accès aux vivres accordé aux segments les plus pauvres de la population et la capacité du gouvernement de répondre aux besoins de la partie vulnérable de la population. Une stratégie de retrait progressif de l'aide et de prise en charge par le gouvernement devra être envisagée pendant l'évaluation.

## STRATEGIE DE REDRESSEMENT

### Besoins des bénéficiaires

17. Depuis l'introduction du lari, à l'automne 1995, cette nouvelle monnaie s'est régulièrement dépréciée par rapport au dollar. En janvier 1999, un dollar valait 2,45 lari alors qu'une année auparavant il en valait 1,32. Le revenu mensuel moyen par ménage baisse en termes réels et le coût d'un assortiment alimentaire suffisant pour répondre aux besoins de base a augmenté. Il semblerait que les ménages dirigés par une femme soient ceux qui en souffrent le plus. La part du budget consacrée par les ménages à l'achat de denrées est passée de 63,3 pour cent en 1997 à 77 pour cent l'année suivante. Le pouvoir d'achat des gens qui vivent d'allocations publiques et de salaires minimums a été gravement érodé. Les sommes perçues représentent moins d'un dixième du minimum vital. Vu la situation, le pain est devenu l'aliment de base des familles vulnérables. S'il est vrai que des mécanismes de survie peuvent souvent être mis en place dans les zones rurales, notamment grâce aux activités VCT, dans les zones urbaines la pauvreté ne fait qu'empirer.
18. Les premières victimes sont les institutions telles que les orphelinats, les pensionnats et les maisons de retraite financés sur le budget de l'Etat. La pénurie alimentaire a soumis à





rude épreuve la capacité de nombreux organismes à faire face à la situation, particulièrement au cours des deux derniers hivers. Le PAM a fourni une ration d'hiver aux personnes les plus vulnérables au sein de ces organismes. Toutefois, étant donné que la crise budgétaire se poursuit, on ne s'attend à aucune amélioration rapide dans un avenir proche et il faudra donc continuer d'apporter un soutien à ces organismes.

19. Les personnes âgées, les retraités vivant seuls, les veuves et les chômeurs qui n'ont plus reçu d'aide publique depuis plusieurs mois représentent également une catégorie croissante de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Certaines ont réussi à assurer leur survie grâce à de petits métiers, à l'aide de parents, aux fonds reçus de travailleurs à l'étranger et nombreux sont ceux qui restent incapables de se suffire à eux-mêmes et ne bénéficient d'aucune assistance. Ces personnes sont particulièrement vulnérables en hiver lorsque le coût de la vie augmente. Il faut également y inclure les PDI qui vivent dans des centres collectifs, essentiellement dans les zones urbaines.

### **Rôle de l'aide alimentaire**

20. L'aide alimentaire est une solution appropriée compte tenu de l'insuffisance du pouvoir d'achat qui ne permet plus de satisfaire les besoins alimentaires de base dans d'importants segments de la population. Elle permet également aux ménages et aux institutions de consacrer une plus grande partie de leur maigre budget aux besoins élémentaires de santé, aux traitements médicaux indispensables, à d'autres dépenses telles que l'achat d'intrants agricoles et aux frais de chauffage.
21. La ration alimentaire familiale quotidienne fournie permet d'économiser suffisamment pour couvrir environ un quart des besoins minimums quotidiens par ménage. En outre, la participation à des activités VCT assurera aux participants un emploi temporaire, créera des biens durables, facilitera l'accès aux terres cultivables et permettra la remise en état de l'infrastructure des transports.

### **Modes d'intervention**

22. Le PAM propose une IPSR d'une durée d'un an qui prévoit une évaluation en cours d'année. Une stratégie de retrait progressif et de sortie devra être prévue ainsi que la prise en charge par le gouvernement du reste de la population vulnérable.
23. On appliquera un système de secours fondé sur un plan de distribution gratuite de vivres à la partie la plus vulnérable de la population qui vit pour l'essentiel en institution, en plus d'un programme de soutien hivernal pour les PDI et une distribution de vivres par l'intermédiaire des associations locales.
24. L'accent continuera d'être surtout mis sur les activités de redressement agricole, notamment une remise en état du gros de l'infrastructure qui aura une incidence directe sur l'accès aux produits vivriers, ainsi que sur la production alimentaire. Il sera ainsi possible de créer des équipements sociaux et surtout des biens économiques utiles aux bénéficiaires et à leurs familles en les aidant à devenir autosuffisants. Par ailleurs, l'exécution d'activités au niveau local créera également des possibilités pour d'autres membres de la communauté qui peuvent être considérés comme des bénéficiaires indirects et améliorera la sécurité alimentaire locale grâce à un meilleur accès aux produits vivriers.



25. Les programmes VCT viseront les femmes et les hommes des zones rurales et semi-rurales se trouvant dans une situation alimentaire précaire et ceux qui sont directement touchés par le manque chronique d'équipements collectifs, tels que routes, écoles et d'autres éléments de l'infrastructure publique. Les activités VCT tendront à remettre en état les principaux équipements collectifs au niveau communautaire afin d'améliorer la sécurité alimentaire et de faciliter et encourager la reprise et/ou l'expansion de l'activité socio-économique. Par ailleurs, les activités VCT contribueront à améliorer la qualité de vie des ménages. Au moins 40 pour cent des chefs de projets VCT ainsi que 50 pour cent des bénéficiaires seront des femmes.
26. Les chômeurs des zones urbaines et semi-urbaines figureront également parmi les bénéficiaires visés. Il s'agit entre autres des chômeurs désireux et capables de travailler et des personnes âgées, des personnes isolées et sans ressources qui ont besoin d'une aide. La création d'un réseau de soins à domicile dans le cadre des activités VCT permettra au PAM de faire d'une pierre deux coups en assurant emploi et aide à une catégorie de personnes en l'amenant à fournir des services à une autre catégorie sous forme de réparations, aide physique et travaux de ménage. Une phase pilote de ce type de projet de remise en état des équipements sociaux/réinsertion a déjà donné des résultats satisfaisants dans un district et sera transposée dans d'autres.
27. Divers groupes de bénéficiaires ont été délimités mais la définition des critères de vulnérabilité pose de plus en plus de problèmes. Le gouvernement a essayé de définir les groupes vulnérables suivants: personnes âgées, enfants, pauvres, ménages monoparentaux, familles nombreuses et handicapés. Toutefois, ce classement s'est révélé assez difficile à mettre en pratique. Des efforts ont été faits pour assurer un meilleur ciblage, particulièrement pour les activités VCT, malgré le manque d'informations, de statistiques et d'indicateurs fiables en matière de vulnérabilité et de pauvreté. Le gouvernement sera fermement encouragé à poursuivre l'opération d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) qui permettra au PAM de cibler ses activités dans de meilleures conditions et de manière plus précise. L'opération ACV sera d'une importance cruciale pour une bonne mise en oeuvre du projet d'IPSR. Le coût total en est évalué à 30 000 dollars pour une période de six mois.
28. Outre les efforts tendant à mieux cibler les activités, comme indiqué ci-dessus, un Atelier sur la sensibilisation à l'équité entre les sexes sera organisé en mai 1999 avec un financement du Fonds d'action pour l'égalité entre hommes et femmes. L'Atelier, le premier du genre, vise à faire prendre conscience des comportements discriminatoires fondés sur le sexe et à contribuer à la définition d'une liste d'indicateurs qui serviront à assurer un meilleur ciblage. Il y a peu encore, les femmes représentaient moins de la moitié des bénéficiaires des activités VCT. A l'heure actuelle, cette proportion est de 50 pour cent et, avec la mise en place de projets de soins à domicile, on s'attend à voir augmenter leur participation directe.

## EVALUATION DES RISQUES

29. Les principaux facteurs susceptibles d'influer sur le succès de l'intervention du PAM en Géorgie sont les suivants:





- a) la situation politique et les problèmes de sécurité: il faut que le contexte permette la mise en oeuvre des activités du programme. Cela dépendra essentiellement de l'évolution des négociations avec l'Abkhazie et des efforts déployés en ce qui concerne les mouvements de population;
- b) la détermination du gouvernement à suivre et à appliquer les principes, priorités et stratégies devant permettre de bien gérer un pays: la situation budgétaire et la capacité nationale de dépense s'en trouveront progressivement améliorées;
- c) la stabilité économique: il faut stabiliser le lari et s'efforcer d'atténuer les effets des crises extérieures (la récente crise du rouble russe a été dévastatrice); et
- d) le niveau de soutien de la communauté des donateurs: le succès de l'IPSR dépendra également de ce soutien, de même que de la capacité de gestion du bureau du PAM et des organismes d'exécution qui collaborent avec lui.

## BUTS ET OBJECTIFS

30. L'IPSR a pour but général d'améliorer la sécurité alimentaire des personnes les plus vulnérables en Géorgie tout en créant des biens économiques et des équipements sociaux et en encourageant et favorisant le lancement d'activités génératrices de revenus, qui permettent de relever le niveau d'autonomie. Les objectifs concrets fixés pour atteindre le but général susmentionné sont les suivants:
  - a) contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire des groupes vulnérables; et
  - b) donner davantage de moyens aux bénéficiaires pour assurer leur autosuffisance.

## PLAN D'EXECUTION PAR COMPOSANTE

### Composantes clés du programme

31. L'IPSR comprendra deux composantes principales, l'une consacrée à l'intervention prolongée de secours, l'autre au redressement. Le programme **d'intervention prolongée de secours** permettra d'apporter une assistance alimentaire à un nombre limité de groupes de population vulnérables et de PDI et, au titre du soutien hivernal, aux associations locales. Les quantités de denrées alimentaires affectées à la composante secours seront inférieures à 10 pour cent du volume total de l'IPSR. Le programme de **redressement** comprendra une assistance alimentaire fournie dans le cadre d'activités VCT, le but étant de créer des débouchés, et notamment de s'efforcer de donner aux femmes des moyens d'agir, grâce à des activités génératrices de revenus, une augmentation de la production agricole (résultant essentiellement de travaux d'irrigation et de drainage) et une amélioration des voies d'accès (par des travaux de réparation). La composante redressement absorbera 90 pour cent des ressources alimentaires de l'IPSR.

### Bénéficiaires, besoins et assortiment alimentaire

#### *Intervention prolongée de secours*

32. **Bénéficiaires.** Au total, 82 000 bénéficiaires seront couverts par ce programme. Il est prévu d'aider 12 000 personnes vivant en institution, y compris des enfants vulnérables, des



personnes âgées, des handicapés et des malades. De plus, 10 000 rations seront distribuées par l'intermédiaire des associations locales dans les zones urbaines et semi-urbaines aux veuves, aux personnes âgées, aux familles monoparentales et aux familles nombreuses (surtout celles dont le chef est une femme), ainsi qu'à des handicapés. Enfin, 60 000 autres rations seront distribuées aux PDI vivant dans des centres collectifs.

33. **Besoins.** Les personnes logées en institution recevront une aide alimentaire tout au long de l'année, alors que les deux autres catégories n'en recevront une que pendant deux mois d'hiver. Pour ces bénéficiaires, les besoins alimentaires annuels totaux sont évalués à 2 746 tonnes.

### Redressement

34. **Bénéficiaires.** Au total, 100 000 bénéficiaires participeront aux activités VCT. Ils seront divisés en trois sous-groupes. Le premier sous-groupe comprendra les pauvres qui vivent en milieu rural et ont accès à la terre. Les personnes des zones rurales et semirurales dont le potentiel à long terme est le plus important sont celles qui ont accès à la terre. Ce groupe comprend certaines PDI qui verront ainsi leur intégration économique facilitée. Le second sous-groupe comprendra les personnes qui vivent dans des zones éloignées, sont isolées et en situation d'insécurité alimentaire et ne disposent que d'infrastructures sociales médiocres. Ce groupe sera constitué de chômeurs ayant un accès limité à la terre, de familles nombreuses et de familles monoparentales. Le troisième sous-groupe comprendra des chômeurs des zones urbaines et semi-urbaines, y compris des PDI. Une attention particulière sera accordée aux femmes au chômage car elles représentent une proportion importante des sans emploi. Des efforts particuliers seront en outre déployés pour qu'au moins 50 pour cent des bénéficiaires soient des femmes.
35. **Besoins.** Les activités VCT seront planifiées sur l'ensemble de l'année. Les bénéficiaires de ce programme recevront des rations correspondant à 22 jours de travail par mois. Les besoins alimentaires annuels totaux de ces bénéficiaires sont évalués à 15 440 tonnes. Outre des produits alimentaires, il faudra également des articles non alimentaires. Certains de ces apports seront fournis par les contreparties prévues au projet, mais une allocation budgétaire de 50 000 dollars est prévue pour les articles non alimentaires, comme indiqué à l'annexe II.
36. Pour constituer l'assortiment alimentaire, on tiendra compte, dans toute la mesure possible, des facteurs nutritionnels et des habitudes culturelles. Tous les groupes de bénéficiaires recevront de la farine de blé enrichie au fer, de l'huile végétale avec de la vitamine A et du sucre. Du poisson en boîte sera fourni à l'ensemble des bénéficiaires du programme de secours, sauf pour la moitié des rations fournies aux PDI pour l'hiver. Des légumineuses seront également fournies dans le cadre des activités VCT, à l'exception de la moitié des rations fournies aux PDI. La ration alimentaire prévue pour les groupes vulnérables équivaut à 1 247 kilocalories et à 35 grammes de protéines par personne et par jour, celle du programme de soutien hivernal à 1 251 kilocalories et à 35 grammes de protéines et la ration VCT à 2 191 kilocalories et à 63 grammes de protéines. Le tableau 1 ci-dessous indique la répartition, pour chaque élément, des bénéficiaires et des rations.

**TABLEAU 1: RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES, DES RATIONS ET DES BESOINS ALIMENTAIRES**

Type de bénéficiaires	Nombre de	Produits (grammes/personne/jour)
-----------------------	-----------	----------------------------------



	jours	Farine de blé	Poisson en boîte	Légumi-neuses	Huile végétale	Sucre
Groupes vulnérables	365	250	30	0	25	15
Soutien pour l'hiver	60	250	15	15	25	15
Vivres-contre-travail (x5 pour les familles)	264	500 2 500	0 0	30 150	25 125	30 150

### BÉNÉFICIAIRES ET BESOINS ALIMENTAIRES (*en tonnes*)

Type de bénéficiaires	Nombre de bénéficiaires	Produits					Total
		Farine de blé	Poisson en boîte	Légumi-neuses	Huile végétale	Sucre	
Groupes vulnérables	12 000	1 0	131	0	110	66	1 40
Soutien pour l'hiver:							
Associations locales	10 000	150	18	0	15	9	192
PDI	60 000	900	54	54	90	54	1 15
VCT*	100 000	13 2	0	792	660	792	15 44
<b>Total</b>	<b>182 000</b>	<b>15 3</b>	<b>203</b>	<b>846</b>	<b>875</b>	<b>921</b>	<b>18 19</b>

\*20 000 travailleurs.

Note: On ne dispose pas encore de données ventilées par sexe. Il sera toutefois possible d'obtenir davantage de précisions après l'Atelier de mai 1999 sur la sensibilisation à l'équité entre les sexes et les travaux qui suivront.

## Choix des activités

37. Les activités suivantes serviront à atteindre les objectifs précédemment définis:

- identification d'indicateurs de vulnérabilité qui permettront de sélectionner les bénéficiaires;
- initiation à des activités VCT spécifiques aux femmes;
- distribution aux groupes vulnérables, par l'intermédiaire des associations, d'une aide alimentaire pour l'hiver;
- distribution d'une aide alimentaire pour l'hiver aux PDI;
- programmes d'alimentation des collectivités;
- distribution de produits alimentaires aux ménages dirigés par une femme;
- redressement et réadaptation communautaire dans les zones rurales et semirurales;
- redressement au moyen de soins à domicile dispensés aux groupes vulnérables dans les zones urbaines et semi-urbaines;
- amélioration du réseau routier et des ponts;
- amélioration de l'infrastructure générale des transports;
- assainissement des systèmes d'approvisionnement en eau;



- réfection des écoles;
- remise en état des canaux d'irrigation et de drainage;
- accroissement de la production alimentaire;
- création d'activités génératrices de revenus pour les chômeurs;
- réduction du taux de chômage grâce à des activités génératrices de revenus, en respectant un juste équilibre entre les sexes;
- renforcement de l'autonomie des femmes grâce à des activités VCT;
- fourniture de produits non alimentaires (par exemple des équipements divers, de l'outillage agricole et des vêtements de protection) pour les activités VCT;
- contribution à l'amélioration du système gouvernemental qui permet de dresser la carte de la vulnérabilité.

### Mécanisme d'approbation des activités

38. Le PAM travaillera principalement en partenariat direct avec les communautés, y compris, chaque fois que cela sera possible, avec les comités de PDI et les associations de femmes, qui seront chargées de la distribution aux bénéficiaires finals. Les PDI seront sélectionnées avec l'aide des autorités. Le PAM conclura des accords avec les organismes collaborant à l'exécution du programme et suivra étroitement les activités à tous les niveaux.
39. L'aide alimentaire représentera un intrant pour les activités des organismes partenaires au sein des institutions. Ces institutions ont été évaluées avec soin par le PAM en décembre 1998, et elles ont été incluses dans le programme de soutien hivernal prévu pour l'opération en cours. Le rôle du PAM se limitera à évaluer le caractère critique des besoins en aide alimentaire et à surveiller la distribution des denrées. Le PAM a conclu des accords avec chacun des ministères concernés et il entretiendra des relations étroites avec les institutions par l'intermédiaire des agents chargés du suivi.
40. Ces deux dernières années, le bureau de pays du PAM a mis au point une série de procédures pour l'exécution des activités VCT. Les plus importantes de ces procédures sont les suivantes:
- a) les propositions de projet sont soumises par les autorités locales aux niveaux de la communauté, du village, du district, de la région ou du pays (le PAM tient régulièrement à jour un répertoire des propositions de projets VCT);
  - b) chaque proposition de projet est évaluée en fonction d'une série de critères: priorité accordée au projet par le gouvernement ou la communauté; résultats attendus et durabilité des biens créés; création de biens économiques et d'équipements sociaux utiles aux bénéficiaires; participation des plus vulnérables, y compris les femmes vulnérables et les PDI; faisabilité technique et économique du projet; possibilité d'obtenir une assistance technique; possibilité d'obtenir des articles non alimentaires et capacité de gestion de l'organisme qui collabore à l'exécution du projet (pouvoirs locaux);
  - c) tous les projets doivent être approuvés par le Directeur de pays, et un accord de projet est signé entre le PAM et les autorités locales et/ou l'organisme qui collabore à l'exécution du projet.



41. La sélection et le ciblage effectif des participants aux activités VCT sont réalisés par les autorités responsables du projet qui donnent surtout la priorité aux chômeurs (y compris les PDI), aux femmes et aux autres groupes vulnérables, y compris ceux qui ont accès à la terre mais n'ont pas les moyens de l'exploiter. On peut également recourir à un mécanisme d'autociblage car la ration alimentaire est délibérément maintenue à un niveau minimum de manière à n'attirer que les plus nécessiteux. Les listes de participants sont contrôlées par les fonctionnaires du PAM chargés du suivi. Le projet VCT de soins à domicile nécessitera que les participants suivent des cours de formation, pour lesquels ils seront rémunérés en tant que participants à des activités VCT. Une attention particulière sera accordée à la participation des femmes.

### **Dispositif institutionnel et choix des partenaires**

42. En Géorgie, les principaux partenaires du PAM sont les pouvoirs publics qui sont également des contreparties dans le cadre du projet. Pour l'identification, l'orientation et l'exécution de ses activités, le PAM cherchera à établir des partenariats avec les ONG, les agences du système des Nations Unies et d'autres organisations. La collaboration avec d'autres partenaires pourrait permettre d'élargir la couverture des activités à des zones non encore touchées par le PAM (par exemple l'Ossétie du Sud). Le PAM préside le Groupe de travail sur la coordination de l'aide alimentaire.

### **Renforcement des capacités**

43. L'IPSR sera mise en oeuvre selon une stratégie de co-exécution avec, essentiellement, les partenaires gouvernementaux en place ce qui amènera à affecter aux tâches d'exécution et de suivi du personnel expérimenté en nombre approprié et de transférer des compétences aux responsables locaux du projet, notamment ceux concernés par les activités VCT. Il faudra la première année recruter des agents supplémentaires chargés du suivi. Il conviendra également, pour faciliter la collecte et l'analyse des informations, de faire intervenir un chargé des rapports et de l'information. S'agissant des contreparties prévues au projet, on envisage un certain nombre d'activités de formation et de développement des compétences en matière de gestion et d'administration du projet. Il est également prévu de former le personnel chargé des activités VCT, notamment dans des domaines clés que sont l'évaluation, le suivi, la sensibilisation à l'équité entre les sexes et l'estimation des résultats, voire d'assurer une formation des formateurs au moyen d'ateliers de travail, de séminaires et de cours de formation.
44. Il faudra une assistance technique pour les travaux de remise en état des infrastructures. L'essentiel de cette assistance sera fournie par les autorités locales (c'est-à-dire les contreparties dans le cadre du projet), comme cela a été convenu dans l'accord, et, dans la mesure du possible, par le personnel du PAM. Du fait du développement d'activités davantage orientées vers l'aspect social, il est fortement recommandé de recourir à un administrateur auxiliaire disposant des qualifications nécessaires pour suivre de plus près les projets. Dans le cas des partenariats avec des ONG et autres organisations, la fourniture des apports techniques sera déterminée au cas par cas, en fonction des besoins.

### **Dispositif logistique**

45. Les secours décrits ci-dessus incluaient un soutien logistique aux trois républiques du Caucase. La première mesure prise par le PAM a été de délimiter les couloirs déjà existants et ceux susceptibles d'être ouverts par lesquels l'aide alimentaire de secours pourrait passer. Tous les produits alimentaires destinés à la Géorgie sont arrivés dans les ports de Batumi et



Poti puis ont été directement acheminés par le chemin de fer et par la route aux différents points de livraison avancés (PLA).

### Suivi et évaluation

46. Le PAM assure un suivi régulier des progrès accomplis en effectuant des visites sur le terrain et en rassemblant et analysant des données. Les rapports établis fourniront des informations permettant de comparer les résultats effectivement obtenus avec ceux qui avaient été prévus et de proposer, si nécessaire, des mesures correctives. Les éventuels retards seront justifiés avec données et explications à l'appui. Le suivi périodique sera axé sur les indicateurs suivants, en fournissant, à chaque fois que possible, des données ventilées par sexe:

- tonnage alimentaire par composante;
- nombre de bénéficiaires;
- critères de sélection et niveau de vulnérabilité des bénéficiaires;
- rations alimentaires prescrites, assortiment alimentaire et acceptabilité;
- utilisation de la ration alimentaire;
- stockage, flux des livraisons et autres dispositions logistiques;
- efficacité du système de distribution aux points de livraison finals;
- pourcentage des femmes bénéficiaires des activités de secours;
- nombre de bénéficiaires dans les zones rurales;
- nombre de bénéficiaires dans les zones urbaines;
- nombre de distributions gratuites de produits alimentaires par sous-groupes;
- valeur de la ration alimentaire fournie à chaque ménage;
- part de l'alimentation dans le budget total des ménages;
- prix marchand des produits alimentaires de base;
- revenu mensuel moyen des ménages;
- production alimentaire;
- taux de chômage par sexe pendant la durée du projet;
- nombre de journées de travail effectuées pour des activités VCT;
- pourcentage des femmes bénéficiaires des activités de redressement VCT;
- pourcentage des activités VCT gérées par des femmes;
- nombre d'activités VCT spécialement destinées aux femmes;
- mécanisme général de survie pour les bénéficiaires.

47. La situation politique et économique fera également l'objet d'un suivi et d'un rapport. Il sera fait rapport sur les pertes, le stockage, le transport et le rapport coût-efficacité.





## Mesures de sécurité

48. La Géorgie se trouve actuellement en phase II du Plan de sécurité global. L'année 1998 a été plutôt agitée: tentative d'assassinat du Président, assassinat d'un membre du personnel de la MONUG, tentative de putsch militaire dans l'ouest du pays et imposition de couvre-feux. La situation est certes devenue plus tranquille, mais la prudence n'en reste pas moins recommandée. Toutes les missions venues de l'étranger doivent faire l'objet d'une habilitation de sécurité de la part du Coordonnateur résident des Nations Unies.
49. Les zones à haut risque sont essentiellement l'ouest (Zugdidi) et le nord (Ossétie du Sud). Suite à des incidents impliquant des membres du personnel du PAM, des mesures élémentaires de sécurité ont été prises afin de protéger les bureaux, l'équipement, les domiciles du personnel et les ressources du PAM.

---

## STRATEGIE DE RETRAIT DE L'AIDE

50. La stratégie de retrait de l'IPSR est basée sur l'hypothèse selon laquelle, avec la poursuite et l'amélioration du ciblage des activités VCT, les bénéficiaires, outre le fait qu'ils recevront une aide alimentaire, tireront parti socialement et économiquement des biens créés ou du travail effectué. Conformément aux recommandations de la mission d'évaluation commune PAM/USAID de janvier 1999, une évaluation à moyen terme aura lieu avant la fin de l'année pour vérifier si les activités choisies sont à la fois bien ciblées et bien appropriées. Cet examen permettra d'obtenir les éléments nécessaires pour une évaluation des activités du PAM et, si besoin est, pour une réorientation partielle de l'IPSR.
51. La durée de l'assistance que le PAM apportera à la Géorgie dépendra de l'évolution de l'économie, du contexte social et de la situation politique, ainsi que des efforts déployés par le gouvernement. La surveillance de ces indicateurs fondamentaux sera essentielle pour la détermination de la stratégie de retrait. Il a déjà été indiqué que certaines PDI depuis plusieurs années jouissent d'un meilleur niveau de vie que les personnes non déplacées, en grande partie parce qu'elles ont reçu longtemps une assistance des organisations internationales et qu'elles ont réussi à se tirer d'affaire. Il faudra donc poursuivre les efforts de ciblage, ce qui se traduira par une diminution du nombre de bénéficiaires. Il conviendra également de réévaluer la situation générale avant que l'assistance du PAM fournie dans le cadre de cette intervention ne parvienne à son terme, afin de décider de la stratégie de retrait.

## Mécanisme relatif aux imprévus

52. Une recrudescence du conflit militaire pourrait provoquer de nouveaux mouvements de population et une augmentation du nombre des PDI. La détérioration de l'économie ou l'apparition de catastrophes naturelles et de catastrophes provoquées par l'homme risque également d'augmenter le nombre des personnes ayant besoin d'une assistance. Aucun budget d'urgence supplémentaire n'a cependant été demandé car une délégation de pouvoir est prévue qui autorise des révisions budgétaires pouvant aller jusqu'à 10 pour cent ou trois millions de dollars et le passage d'une activité à une autre.



---

## **BUDGET PROPOSE ET INTRANTS NECESSAIRES**

53. L'IPSR porte sur une période d'un an commençant en juillet 1999. Les ressources demandées s'élèvent au total à 18 190 tonnes de denrées alimentaires, pour un coût alimentaire final de 5 093 315 dollars. Le budget total de l'IPSR est de 9 945 622 dollars. On trouvera dans les annexes I et II des informations plus détaillées sur le budget et les ressources demandés.

---

## **RECOMMANDATION DU DIRECTEUR EXECUTIF**

54. Il est recommandé au Conseil d'administration d'approuver l'IPSR.



## ANNEXE I

## VENTILATION DES COÛTS DU PROJET

	Quantité (tonnes)	Coût moyen par tonne (dollars)	Valeur (dollars)
<b>COÛTS POUR LE PAM</b>			
<b>A. Coûts opérationnels directs</b>			
Produits <sup>1</sup>			
– Farine de blé (enrichie en fer)	15 345	203	3 1
– Poisson en boîte	203	2 950	598 8
– Légumineuses (haricots)	846	550	631 9
– Huile végétale (enrichie en vitamine A)	875	750	845 2
– Sucre	921	280	189 2
<b>Total produits</b>	<b>18 190</b>		<b>5 0</b>
Transport extérieur et surveillance	18 190	127,56	2 3
TIEM	18 190	55	1 0
<b>Total partiel coûts opérationnels directs</b>			
<b>B. Coûts d'appui directs (voir annexe II pour les détails)</b>			
<b>Total partiel coûts d'appui directs</b>			<b>872 0</b>
<b>Total coûts directs</b>			<b>9 2</b>
<b>C. Coûts d'appui indirects (7,1 pour cent du total des coûts directs)</b>			
<b>Total partiel coûts d'appui indirects</b>			<b>659 3</b>
<b>COÛT TOTAL POUR LE PAM</b>			<b>9 9</b>

<sup>1</sup> Il s'agit d'un assortiment alimentaire indicatif utilisé à des fins budgétaires et d'approbation. La gamme précise de produits et les quantités effectives à fournir au projet comme à tous les projets assistés par le PAM peuvent varier au cours du temps en fonction des disponibilités du PAM et du marché intérieur des pays bénéficiaires.



<b>PRODUITS ET BÉNÉFICIAIRES PAR COMPOSANTE</b>
---

Produits	Quantité (tonnes)	Coût moyen par tonne (dollars)	Valeur (dollars)
<b>Composante 1: intervention prolongée de secours</b>			
Farine de blé (enrichie en fer)	2 145	203	435 435
Poisson en boîte	203	2 950	600 030
Légumineuses (haricots)	54	550	29 700
Huile végétale (enrichie en vitamine A)	215	750	160 875
Sucre	129	280	36 036
<b>Total produits</b>	<b>2 746</b>		<b>1 262</b>
<b>Total bénéficiaires</b>	<b>82 000</b>		
 <b>Composante 2: redressement</b>			
Farine de blé (enrichie en fer)	13 200	203	2 679
Poisson en boîte	0	2 950	0
Légumineuses (haricots)	792	550	435 600
Huile végétale (enrichie en vitamine A)	660	750	495 000
Sucre	792	280	221 760
<b>Total produits</b>	<b>15 444</b>		<b>3 831</b>
<b>Total bénéficiaires</b>	<b>100 000</b>		



## ANNEXE II

BESOINS D'APPUI DIRECTS (*dollars*)

<b>Dépenses de personnel</b>	
Personnel international	242 200
Fonctionnaires nationaux	49 894
Personnel local et temporaire	178 719
<b>Total partiel</b>	<b>470 813</b>
<b>Services d'appui technique</b>	
Examen préalable et étude préparatoire	12 500
Evaluation du projet (y compris ACV)	36 500
<b>Total partiel</b>	<b>49 000</b>
<b>Voyages et indemnités journalières de subsistance</b>	
Déplacements internationaux	19 400
Déplacements intérieurs	24 000
<b>Total partiel</b>	<b>43 400</b>
<b>Dépenses de bureau</b>	
Location des locaux	66 600
Services collectifs	23 832
Communications	25 920
Fournitures de bureau	4 560
Réparation et entretien du matériel	10 000
<b>Total partiel</b>	<b>130 912</b>
<b>Véhicules</b>	
Entretien	34 900
Carburant	9 800
<b>Total partiel</b>	<b>44 700</b>
<b>Matériel</b>	
Matériel de communications	2 000
Véhicules	58 000
Équipement informatique	11 250
Autre équipement	12 000
<b>Total partiel</b>	<b>83 250</b>
<b>Articles non alimentaires</b>	
Autres (outils agricoles et vêtements de protection)	50 000
<b>Total partiel</b>	<b>50 000</b>
<b>TOTAL DES COÛTS D'APPUI DIRECTS</b>	<b>872 075</b>

