

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 23 - 26 octobre 2000

NOTES D'INFORMATION



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2000/INF/8
3 octobre 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUR LA VISITE EN ÉGYPTTE EFFECTUÉE PAR DES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

INTRODUCTION

1. Du 17 au 23 juin 2000, une délégation de représentants du Conseil d'administration du PAM a effectué une mission en Egypte, où le PAM exécute actuellement trois projets de développement ayant une composante vivres-contre-travail. La mission comprenait les Membres suivants du Conseil d'administration: Arabie saoudite, Bangladesh, Finlande, Haïti, Madagascar, Maroc, Pérou et Roumanie; la représentante de l'Italie participait à titre d'observateur. Le personnel du PAM affecté au bureau du Caire a accompagné et aidé la mission. La liste des participants et des personnes rencontrées figure à l'annexe I. Le programme de la visite est joint en annexe II.
2. Le but était de donner aux participants une occasion de voir par eux-mêmes comment l'aide alimentaire dans le contexte du développement fonctionnait sur le terrain. Comme les préparatifs en vue d'une extension du programme de pays en Egypte étaient en cours, la mission et les expériences/impressions réunies par l'équipe pourraient être utiles lorsque le programme de pays sera présenté et discuté au Conseil d'administration en octobre 2001.

PRINCIPALES RENCONTRES: MEMBRES DU GOUVERNEMENT EGYPTIEN, REPRESENTANTS D'ORGANISMES DES NATIONS UNIES, DONATEURS BILATERAUX, ONG

3. La délégation a rencontré le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'agriculture et de la bonification des terres, le Gouverneur d'Assouan, de hauts fonctionnaires, du personnel du Ministère de l'agriculture et de la bonification des terres affecté au projet et du personnel du Programme Moubarak. Avant la visite sur le terrain, l'équipe a aussi rencontré des membres du personnel du PAM et d'autres représentants d'organisations des Nations Unies au Caire, ainsi que des représentants de donateurs bilatéraux.
4. Le programme a commencé par une rencontre avec le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'agriculture et de la bonification des terres. La discussion a essentiellement porté sur l'importance de l'aide alimentaire du PAM dans les nouvelles colonies où les agriculteurs sont encore loin de pouvoir subvenir à leurs besoins. A cet égard, le Ministre a souligné que le gouvernement mettait prioritairement à la disposition de personnes sans terre des parcelles qu'elles pourraient cultiver et où elles pourraient s'installer sur des terres récemment bonifiées, fournissant ainsi de nouvelles possibilités de culture.
5. La mission a également rencontré le représentant de la *Hope Village Society*, une ONG ayant son siège au Caire. Elle a aussi visité deux centres d'accueil, un pour garçons et un pour filles. Ces centres fournissent aux enfants des rues un abri, une éducation et la chance d'un nouveau départ pour une vie meilleure. Les enfants des rues consomment des drogues et sont exposés à des sévices sexuels; beaucoup d'entre eux sont contaminés par le VIH/SIDA. L'ONG aide aussi les enfants à rentrer chez leurs parents et dans leurs familles ce qui, d'après les informations fournies à l'équipe, était plus facile pour les garçons que pour les filles.

LE PAM ET L'EGYPTE

6. Pays à faible revenu et à déficit vivrier, avec un produit national brut par habitant en 1998 de 1 290 dollars E.-U, l'Egypte remplit les conditions voulues pour bénéficier de



l'aide du PAM. La distribution inégale des revenus pose un problème; environ 23 pour cent de la population vit avec moins de 840 LE (moins de 250 dollars) par an, ou 68 cents par jour. En outre, une récente analyse des données de l'enquête sur les ménages montre que dans le cas de 20 pour cent de la population (soit environ 13 millions de personnes) l'apport calorique est inférieur au minimum de 2 431 kilocalories par jour recommandé dans une étude récente par l'Institut international de recherches sur les politiques alimentaires (IFPRI). Malgré des efforts considérables, une forte proportion de la population ne bénéficie pas des améliorations économiques que connaît le pays.

7. Les projets du PAM stimulent l'introduction de changements entraînant une réduction de la pauvreté en Egypte. Ce rôle d'agent/de promoteur du changement est plus important que l'aide fournie. La contribution du PAM à un projet national donne l'assurance que le gouvernement (Parlement) lui attribue au titre du développement la priorité dans son budget. La coopération du PAM avec le gouvernement permet apparemment le financement d'activités de développement communautaire privilégiant le développement participatif, ce qui n'est pas le cas pour des projets semblables ne bénéficiant pas de l'aide du PAM. Cela est particulièrement vrai dans le cas des changements qui ont été introduits au bénéfice des femmes. Les femmes participant aux projets du PAM ont acquis une identité; elles obtiennent des certificats de naissance, des cartes d'identité, des droits d'usager leur permettant de cultiver la terre; elles peuvent être membres des comités locaux qui prennent des décisions intéressant l'avenir de leur communauté et, pour la première fois, bénéficient de prêts grâce à la reconnaissance légale qui leur est accordée. Le Gouvernement égyptien envisage maintenant de reproduire l'initiative dans d'autres zones déprimées du pays. Le PAM a également réussi à convaincre le gouvernement de modifier le ciblage des ressources en faveur des populations les plus pauvres.
8. L'Egypte remplit donc les conditions voulues pour bénéficier de l'aide du PAM compte tenu des normes mentionnées ci-dessus. Les bénéficiaires satisfont les critères de faim et de pauvreté; le gouvernement procède à d'importantes réformes à la suite de l'introduction d'idées nouvelles; les projets ciblent les plus pauvres, atteignent les objectifs fixés et sont durables; le travail du PAM accompagne celui du gouvernement qui fait déjà de sérieux efforts pour aider la population.

VISITES SUR LE TERRAIN

9. Le bureau du PAM au Caire a organisé la visite de deux sites de projet: le projet du Lac Nasser à Kalabsha et Garf Hussein (ARE 3214.01—"Mise en valeur et colonisation des terres dans la région du lac du Grand barrage" et ARE 5789.00—"Installation sur les terres récemment aménagées de Waaidi Saaida. Ce dernier projet fait partie du programme national Moubarak.
10. La stratégie du gouvernement a pour but d'augmenter la production vivrière par le développement vertical et horizontal de l'agriculture; le développement horizontal implique la mise en valeur de "terres nouvelles" dans les régions désertiques. Le programme de pays du PAM pour la période 1998-2001 concentre les efforts sur des projets de colonisation agraire sur des terres désertiques bonifiées. Pour comprendre la différence entre les "idéologies" des deux projets—sachant que l'un et l'autre ont des objectifs semblables (à savoir installer des paysans sans terres et des ménages dirigées par une femme sur des terres nouvelles et les amener à produire durablement des produits alimentaires pour leur propre consommation et pour la commercialisation)—il est nécessaire de considérer les politiques agricoles du Gouvernement égyptien.



Politique agraire et programme Moubarak

11. Le Gouvernement égyptien a consenti de lourds investissements pour gagner de la terre sur le désert et la remettre aux paysans sans terre dans le but de réduire le surpeuplement de la vallée du Nil. Comme l'Égypte doit importer près de la moitié des aliments nécessaires pour subvenir aux besoins de la population, le secteur de l'agriculture et des denrées alimentaires joue un rôle crucial dans les politiques du gouvernement et toute action politique doit en tenir compte.
12. Le programme national Moubarak de colonisation agraire a été mis en place au début des années 80 à l'intention des diplômés. Jusqu'à une époque récente, il était connu sous le nom de Projet Moubarak national pour les diplômés. Depuis deux ans les composantes du programme Moubarak appuyées par le PAM ont été reformulées et ne visent plus que les colons sans terre, conformément à une récente révision de la politique gouvernementale qui jusqu'alors favorisait la fourniture de terres aux diplômés des universités et des écoles techniques sans travail.

Visite du Projet du lac Nasser (ARE 3214.01)

13. Ce projet, situé sur le littoral du lac du Grand barrage, est entré dans sa seconde phase depuis 1997. Les participants reçoivent une aide du PAM et du gouvernement pour s'installer en construisant leur propre maison ainsi qu'en mettant en valeur et en cultivant la terre bonifiée. Le lac Nasser fournit l'eau nécessaire aux réseaux d'irrigation. Ce projet diffère de l'autre projet du programme Moubarak dans la mesure où il promeut des micro-entreprises faisant appel à l'initiative personnelle.
14. La mission a visité les centres de santé, l'école, le secteur mis en culture, et les installations de stockage des produits agricoles des villages de Kalabsha et de Garf Hussein. L'équipe n'a pu observer d'activités agricoles les récoltes étant terminées. La surveillance des vivres retirés des lieux d'entreposage a semblé satisfaisante.

Visite du Projet Waadi Saaida, Programme Moubarak (ARE 5789.00)

15. L'équipe s'est rendue dans deux villages, Amr Ibn El Aas et El Iman. Elle a visité une maison, une ferme, un centre de soins de jour et l'entrepôt et s'est entretenue avec les bénéficiaires du projet pour parler de leurs problèmes.
16. Le site a fait une forte impression sur l'équipe qui l'a trouvé beaucoup plus grand que celui du projet du Lac Nasser. La qualité des logements était également supérieure, le gouvernement ayant construit les maisons et l'infrastructure ainsi que plusieurs canaux et stations de pompage pour couvrir les besoins en irrigation de tout le secteur. Il a été indiqué qu'un grand nombre de gens attendaient d'être à leur tour intégrés au projet qui pâtissait du manque d'installations et de ressources. Le gouvernement donne la priorité aux ménages dirigés par une femme qui représentent environ 16 pour cent des ménages installés; par ailleurs, un cinquième des terres allouées à chaque ménage dirigé par un homme sera attribué à l'épouse.
17. La mission a constaté que dans les deux projets les ménages pauvres établis dans les zones des projets étaient en voie d'améliorer durablement et globalement leur situation socio-économique. L'accent mis sur la démarginalisation des femmes qui avaient désormais des droits à la terre et des possibilités de travail extra-agricole lucratif était évident. Le suivi rigoureux des activités du projet prévenait les détournements de ressources. Toutefois, les discussions avec certains des bénéficiaires ont fait apparaître que



la superficie de terre attribuée à chaque famille n'était pas compatible avec la production de quantités suffisantes pour satisfaire la consommation et la commercialisation.

OBSERVATIONS

18. Comme il a déjà été indiqué, l'Égypte est un pays à faible revenu et à déficit vivrier qui importe près de la moitié des produits alimentaires dont il a besoin. L'absence d'une base industrielle conjuguée à une vaste étendue de terres désertiques improductives limite le potentiel de développement à l'agriculture le long de la vallée du Nil et aux investissements dans le développement social. L'exportation de certaines cultures de rapport, comme le coton et les produits de l'horticulture, n'a pas été encouragée par la récente libéralisation et par les réformes macro-économiques entreprises dans le cadre des programmes de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.
19. La pauvreté est très répandue en Égypte et fortement concentrée en Haute-Égypte. En raison de déficits structurels de la production alimentaire et des faibles niveaux des revenus, l'aide alimentaire assure l'appoint nécessaire pendant les deux à quatre premières années, jusqu'à ce que les nouvelles terres deviennent suffisamment productives.
20. Le Gouvernement égyptien est déterminé à lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans les groupes vulnérables. Les discussions avec d'autres organismes des Nations unies et des organisations d'aide bilatérale montrent qu'un environnement macro-économique favorable et les dispositions institutionnelles nécessaires ont déjà été mis en place pour poursuivre un développement centré sur la population. Les groupes vulnérables sont spécialement protégés par un filet de sécurité; le gouvernement a créé dans ce but un Fonds de développement social.
21. On débat actuellement en Égypte de la viabilité et de la durabilité à long terme de l'expansion horizontale opposée à l'intensification verticale de la production agricole compte tenu de la rareté de l'eau dans le pays. Bien que l'intensification verticale de la production soit souhaitable d'un point de vue strictement économique, l'expansion horizontale à laquelle travaille actuellement le PAM se justifie dans une perspective socio-économique plus large. Outre qu'elle aide les paysans sans terre et d'autres groupes désavantagés à survivre économiquement, cette politique a contribué à réduire la concentration démographique le long des bandes étroites de la vallée du Nil ainsi qu'à garantir les droits sociaux de la population de colons.
22. Le PAM a de bonnes relations de travail avec les ministères concernés. Il a notamment pour mérite de prendre en compte et d'appuyer les changements des politiques gouvernementales en vue de distribuer davantage de terres bonifiées aux paysans sans terre extrêmement pauvres.
23. Bien que l'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) du PAM en Égypte travaille toujours à la mise au point de différentes cartes thématiques de la pauvreté et de la vulnérabilité, il semble que les deux projets aient pour but essentiel la réinstallation des paysans sans terre et des ruraux pauvres des régions agricoles traditionnelles surpeuplées de l'Égypte, en concentrant les efforts sur les ménages dirigés par une femme. L'aide alimentaire du PAM atteint dans une large mesure les bénéficiaires ciblés; il est néanmoins nécessaire d'affiner le ciblage dans le cas du projet de Waadi Saaida (5789.00). L'Unité ACV du PAM au Caire a été confronté aux problèmes posés par l'absence de données statistiques complètes lorsqu'il a essayé d'améliorer et d'affiner les mécanismes de ciblage.



24. Les femmes sont la cible spécifique de l'aide dans tous les projets auxquels le PAM est associé. Les deux projets prévoient des centres de coordination pour les femmes et visent à inclure parmi les bénéficiaires au moins 10 pour cent de ménages dirigés par une femme. Les deux projets prévoient l'éducation des filles et la formation des femmes à des artisanats en vue de la diversification de leurs moyens de production. Plus important encore, la remise aux femmes d'un cinquième des droits à la terre a fortement contribué à améliorer leur position dans la société. Il vaudrait la peine de reprendre cette initiative dans d'autres pays de la Région Moyen-Orient et Afrique du Nord.
25. La participation des bénéficiaires est la caractéristique majeure des deux projets. A travers la création de coopératives agricoles les colons participent activement à toutes les décisions importantes influant sur leur vie économique et sociale. Ils peuvent notamment décider librement de l'utilisation d'intrants, des produits, de la fixation des prix et des filières de commercialisation, ce qui donne tout son sens à leur participation. Le maintien de celle-ci serait vitale pour assurer la durée des projets dans le long terme.
26. Les projets prévoient dans chaque village des services d'éducation et de santé qui, semble-t-il, doivent être améliorés qualitativement et quantitativement. Quand une colonie se développe, les services doivent suivre. En pareils cas, le PAM pourrait intervenir en essayant de renforcer l'autorité du secteur gouvernemental concerné ou l'intérêt et la participation d'organisations spécialisées qui pourraient aider à renforcer les services de santé et d'éducation pour assurer la pérennité des moyens de subsistance des communautés.
27. Le suivi est apparu très efficace dans les deux projets. Malheureusement, on ne s'est guère efforcé d'utiliser les données réunies pour obtenir un impact ou pour permettre une évaluation des résultats obtenus. Les projets ont apparemment donné de bons résultats dans la lutte contre la pauvreté, mais l'absence de données concrètes a empêché qu'on en tire des conclusions définitives sur les orientations et les tendances, par exemple sur l'état nutritionnel des populations de colons en général, des femmes et des enfants en particulier.
28. Il a été jugé que d'une manière générale les deux projets se conformaient à la politique visant à favoriser le développement, puisqu'ils s'efforcent de créer une base d'actifs durables à l'intention des plus pauvres en leur fournissant de la nourriture tout en aidant à améliorer le potentiel humain et à démarginaliser les femmes.

RECOMMANDATIONS

29. Il reste beaucoup à faire pour que les organisations des Nations Unies parviennent à harmoniser les mesures de lutte contre la pauvreté en Egypte. La constitution d'un Groupe d'aide des donateurs, dont le PAM est un partenaire actif, a permis de coordonner les politiques et l'approche des problèmes communs. Les mécanismes du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ont permis la mise en commun des ressources pour la programmation commune dans des domaines connexes. Pourtant la coopération effective sur le terrain sous la forme de projets conjoints fait encore défaut. Mise à part le Soutien à l'aménagement des ressources naturelles dans le désert du nord-ouest (ARE 5586.00), les initiatives appuyées par le PAM sont des projets indépendants, alors qu'il existe des possibilités de coopération étroite avec la FAO, le FIDA, l'UNESCO, le PNUD et d'autres organisations. L'absence de coopération technique entre le PAM, le FIDA et la FAO qui sont présents sur le terrain en Egypte est particulièrement déconcertante, les trois organisations ayant pour mandat de lutter contre l'insécurité alimentaire des groupes les plus vulnérables. Le prochain programme de pays devra donner la priorité numéro un à cet aspect de la coopération stratégique.



30. Le programme de pays en cours envisageait de mesurer les effets socio-économiques des projets par des techniques d'évaluation participative utilisant les données des enquêtes de référence, mais cette intention ne s'est pas concrétisée. Etant donné le manque de données fiables provenant d'autres sources, il serait extrêmement difficile d'évaluer les retombées des projets en l'absence de données de référence. Le PAM doit prêter sérieusement attention à ce point.
31. L'analphabétisme en Egypte atteint le taux très élevé de 45 pour cent. D'après les résultats préliminaires obtenus par l'Unité ACV, l'analphabétisme est une constante dans le contexte du dénuement social et économique et de l'insécurité alimentaire. Comme les possibilités d'expansion verticale et horizontale de l'agriculture en Egypte sont limitées, de même que celles de transfert de revenus aux plus pauvres par la création d'emplois, la lutte contre la pauvreté pourrait faire appel à des investissements dans les secteurs sociaux comme l'éducation et la santé. En fonction des ressources qui seront disponibles ultérieurement, le PAM devrait, en concertation avec le gouvernement et d'autres organisations des Nations Unies comme l'UNESCO, l'UNICEF et l'OIT, appuyer des projets dans des régions déprimées afin d'améliorer l'état nutritionnel et les conditions de vie de la population. Des mesures visant à aider les enfants pauvres des régions urbaines en concertation avec l'OIT devraient aussi faire l'objet d'une sérieuse réflexion.



ANNEXE I

**MISSION DE TERRAIN EN EGYPTE DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU PAM—DU 17 AU 23 JUIN 2000
LISTE DES PARTICIPANTS ET DES PERSONNES RENCONTRÉES
AU COURS DE LA MISSION**

Réunion du Ministre—18 juin 2000

Son Excellence Dr Youssef Amin Wali
Vice-Premier Ministre et Ministre de l'agriculture et de la bonification des terres
Ministère de l'agriculture

Ing. Fouad Abou Hadab
Superviseur général des projets aidés par le PAM
Ministère de l'agriculture

Mme Suzan Kamel
Directrice
Projets aidés par le PAM ARE 2499.03 et 5789.00
Ministère de l'agriculture

Réunion de donateurs—18 juin 2000

M. George Mina, Australie
Mme Janis Sheltinga, Canada
Dr Erhard Voelzke, Allemagne
M. Filippo Scammacca, Italie
M. Liviu Iancu, Roumanie

Visite de terrain—19–21 juin 2000

S.E. M. Kamel Ahmed Amer
Gouverneur d'Assouan

Ing. Mohamed Hamdy Tolba
Président de l'Autorité responsable de la mise en valeur du lac du Grand barrage
Directeur exécutif du projet du PAM ARE 3214.01 Lac Nasser
Membre du Conseil du projet aidé par le PAM 5789.00 Waadi Saaida, Assouan

Ing. Mustafa El Sikini
Directeur exécutif – Programme national Moubarak de bonification des terres

Ing. Saleh Mostafa Younis
Directeur des coopératives agricoles des terres bonifiées

Ing. Mohamad Abbas
Superviseur général – secteur bonifié de Waadi Saaida



Réunion avec les représentants d'organisations des Nations Unies—22 juin 2000

M. Edmund J. Cain, Coordinateur résident
 M. Nadir Hadj-Hammou, PNUD
 M. Hamed Mobarak, PNUD
 M. William Holaday, ONUDI
 M. Aboubacry Tall, UNICEF
 M. Nadir Doumandji, FAO
 M. Wolfgang Schiefer, ODCCP
 M. Robert E. Hindle, Banque mondiale
 M. Muhammad Rujwanullah, HCR
 Mme Shatha Al-Monthri, UNESCO
 M. Hashem Al-Qudah, Union postale universelle (UPU)

Rencontre de l'ONG/Visite de la *Hope Village Society*— 22 juin 2000

Centres d'accueil des enfants des rues à Seid el Zeinab (garçons), Rhod el Farrag (filles)

M. Ashraf Mohamed Abd El Monem, Directeur général de *Hope Village*
 M. Ahmed Abdel Fatah, Trésorier et Membre du Conseil de *Hope Village*
 Mme Hanam, Directrice, Centre d'accueil des enfants des rues de Rhod el Farrag
 M. Mahmoud, Directeur adjoint du Centre d'accueil des enfants des rues de Rhod el Farrag

Liste des Participants

- Liste A** Madagascar (M. Monja, Conseiller)
 Maroc (M. Ahmed Afailal, Ministre Plénipotentiaire)
- Liste B** Bangladesh (M. Mohammed Mejbahuddin, Conseiller)
 Arabie saoudite (M. Bandar Al-Shalhoob, Suppléant)
- Liste C** Pérou (M. Miguel Barreto, Premier Secrétaire)
 Haïti (Mme Suze Percy, Conseiller)
- Liste D** Finlande (Mme Ulla-Maija Finskas, Conseiller auprès du Ministre)
 Italie (Mme Rosa Anna Coniglio Papalia, Premier Conseiller)
- Liste E** Roumanie (M. Ioan Pavel, Conseiller)



ANNEXE II

**PROGRAMME PROPOSÉ AUX MEMBRES DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION POUR LA VISITE DE PROJETS DU PAM EN
ÉGYPTE
17-23 JUIN 2000**

Samedi 17 juin	Arrivée des Membres de la mission
Dimanche 18 juin	
9 heures	Rendez-vous dans le hall de l'Hôtel Conrad et départ pour le Bureau du Caire
11 heures	Rencontre avec S.E. M. Youssef Wali, Vice-Premier Ministre et Ministre de l'agriculture
13 heures	Réunion des donateurs dans la salle de réunion Nations Unies Vol sur Assouan
Lundi 19 juin	
8 heures	Visite du Projet 3214.00 Lac Nasser
16 heures	Visite du Bureau du Projet à Assouan
17 heures	Rencontre du Gouverneur d'Assouan (facultatif: visite du temple de Philae dans la soirée)
Mardi 20 juin	
8 heures	Voyage en voiture à Waadi Saaida
10 heures	Visite du Projet 5789.00 Waadi Saaida
15 heures	Départ pour Louxor
Mercredi 21 juin	
9 heures	Visite organisée de sites historiques
16 heures	Vol de retour au Caire
Jeudi 22 juin	
9 heures	Rencontre avec le Premier Ministre
11 heures	Réunion avec les Chefs de Secrétariat des institutions des Nations Unies
14 heures	Visite d'une ONG travaillant avec les enfants des rues
20 heures	Dîner officiel
Vendredi 23 juin	
	Départ des Membres de la mission

