

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 24 - 26 mars 1997

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 6 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/97/6/Add.2
19 février 1997
ORIGINAL: ANGLAIS

ZAMBIE - SSP

RÉSUMÉ

Avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant qui a régulièrement baissé au fil des ans pour tomber au niveau actuel de 350 dollars, la Zambie est classée parmi les pays les moins avancés. Bien qu'en temps normal le pays soit presque autosuffisant sur le plan alimentaire, la pauvreté et l'insécurité alimentaire y sont très répandues, en particulier dans les zones rurales. L'ajustement structurel va certes stimuler la croissance économique, mais des mesures particulières doivent être prises en attendant que les effets positifs de la réforme et de la croissance se répercutent dans tout le pays. Le futur programme de pays, qui tient compte des orientations de la Note de stratégie nationale (NSN) adoptée par les Nations Unies, vise à développer l'assistance du PAM dans les zones rurales. La définition des cibles se fera à partir de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV).

Le programme de pays portera sur un élargissement du volet alimentation complémentaire (dont bénéficieront les femmes, les enfants et les familles touchées par le VIH/SIDA) et un renforcement progressif des activités vivres-contre-travail (VCT) dans les zones rurales, mises en oeuvre par les conseils de district et les ONG, notamment le Programme de lutte contre la malnutrition, à l'initiative des communautés. Comme aucune croissance de l'emploi n'est attendue dans les villes au cours des cinq prochaines années, il est proposé de poursuivre les activités VCT en zones urbaines, bien qu'avec quelques ajustements mineurs à la suite des recommandations des missions d'évaluation thématique et d'examen de la gestion.

Les activités VCT en zones urbaines continueront de s'adresser en grande partie aux femmes. En zones rurales, elles s'adresseront en priorité aux travailleurs désignés par les groupements de femmes et par les ménages dirigés par une femme.

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 observations.

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: M. Zejjari tel.: 5228-2201

Chargé des opérations: N. Siwingwa tel.: 5228-2929

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.: 5228-2641).



LISTE DES SIGLES

ACC/SCN	Comité administratif de coordination, Sous-Comité de la nutrition
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
ASIP	Programme d'investissement dans le secteur agricole
DMSP	Sous-programme de relèvement et d'atténuation des effets de la sécheresse
EWU	Service d'alerte rapide
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEWS	Système d'alerte rapide en cas de famine
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FMU	Unité de gestion des produits alimentaires
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HEPS	Protéines à forte valeur énergétique
HUZA	Etablissements humains des ONG de Zambie
MST	Maladie sexuellement transmissible
NSN	Note de stratégie nationale
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PS	Enquête prioritaire
PUSH	Projet d'autosuffisance urbaine
SAP	Programme gouvernemental d'action sociale
SDA	Dimensions sociales de l'ajustement
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SIG	Système d'information de gestion
SSP	Schéma de stratégie de pays
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour le développement, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international



VCT Vivres-contre-travail
VIH Virus de l'immunodéficience humaine



L'INSECURITE ALIMENTAIRE, LA PAUVRETE, LA FAIM

L'insécurité alimentaire dans le pays

1. La Zambie est un vaste pays sans accès à la mer, d'une superficie de 752 614 kilomètres carrés. Sa population est estimée à 9,6 millions d'habitants (1995), avec un taux de croissance démographique de 3,2 pour cent. En 1963, environ 20 pour cent de la population zambienne vivait dans les villes. En 1990, cette proportion était passée à 42 pour cent, faisant de la Zambie l'un des pays les plus urbanisés de l'Afrique. La Zambie, qui était l'un des pays les plus prospères de l'Afrique subsaharienne, est devenue l'un des pays les plus pauvres au monde, caractérisé par un développement économique faible, des revenus en baisse, une progression de la pauvreté et des indicateurs de développement social qui se détériorent dans des proportions alarmantes. La chute du niveau de vie a été plus marquée durant les années 80, exacerbée à l'époque par la chute des cours du cuivre - le cuivre représentant un minimum de 80 à 90 pour cent des recettes d'exportation. Des politiques macro-économiques inadaptées et une forte participation de l'Etat dans l'économie expliquent la lenteur de l'ajustement et les maigres résultats de l'économie tout au long de la décennie 80. En 1987, le PNB par habitant n'était que le tiers du niveau le plus élevé atteint en 1981, et il a reculé de 2,7 pour cent par an entre 1965 et 1987. En 1994, il était tombé à 350 dollars¹, soit un niveau inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, qui était de 508 dollars (voir annexe I).
2. En Zambie, le potentiel agricole est bon mais les problèmes d'insécurité alimentaire sont importants. La production totale pourrait augmenter de manière significative si les conditions s'y prêtaient. Sur une superficie arable totale estimée à neuf millions d'hectares, la superficie cultivée n'a jamais guère dépassé 1,2 million d'hectares. La fréquence de la sécheresse, l'insuffisance de l'infrastructure rurale, la faiblesse des revenus et la rareté des investissements expliquent la lenteur de la croissance du secteur agricole et de la production alimentaire, notamment dans les zones exposées à la sécheresse des provinces occidentales et de certaines parties de celles du sud et de l'est du pays.
3. D'après les données du PNUD, la consommation énergétique quotidienne était de 1 931 calories par habitant en 1992 - alors qu'elle avait atteint au milieu des années 70 le niveau record de plus de 2 300 calories par habitant, le taux actuel étant bien inférieur à la consommation moyenne recommandée (2 300 calories). Tant que la croissance démographique se poursuivra au rythme d'environ trois pour cent par an et que la production agricole par habitant ne se développera qu'à un rythme moins rapide, les disponibilités alimentaires nationales par habitant continueront de diminuer.
4. La production céréalière par habitant est restée assez constante depuis le début des années 70 (voir annexe II), se situant généralement entre 140 et 190 kilogrammes, à quelques exceptions près lors des trois récoltes record de la fin des années 80 et de la pire sécheresse enregistrée au cours de notre siècle, en 1991/92. Les importations, en proportion de la consommation, ont progressé à un rythme allant de un pour cent en 1960 à 23 pour cent en 1983 - niveau record. Depuis lors, les importations de céréales n'ont cessé de baisser, pour tomber à un niveau presque nul, à l'exception de la récente période de

¹ Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En novembre 1996, un dollar E.-U. équivalait à 1,264 kwacha.



sécheresse, durant laquelle plus de 70 pour cent des céréales consommées dans le pays ont été importées. Si la croissance démographique se poursuit à son rythme actuel, il est prévu que la demande de céréales de la Zambie augmentera de 41 pour cent d'ici à 2006. Une projection des tendances actuelles montre cependant que la production de céréales n'augmentera que d'environ trois pour cent.

5. Dans l'ensemble, les indicateurs de développement social de la Zambie ne sont pas bons. La durée de vie n'y est que de 47 ans (1994). Le taux de mortalité des nourrissons (depuis 1994) est de 113 pour mille et le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans de 202 pour mille (chiffres de 1994 également); ces taux se sont dégradés au cours des dix dernières années (voir annexe I). Le taux d'analphabétisme chez les adultes semble légèrement meilleur que dans les pays similaires; il était de 22 pour cent en 1995, soit 29 pour cent pour les femmes et 14 pour cent pour les hommes (Rapport sur le développement dans le monde, 1996).
6. Les ménages zambiens dépensent 69 pour cent de leur revenu total pour se nourrir. Ce pour cent est plus important dans les zones rurales, où 75 pour cent du revenu sert à s'alimenter.¹ Ce chiffre n'était que de 55 pour cent en 1985 et passe à 90 pour cent des dépenses totales pour le décile de la population dont les revenus sont les plus faibles.² Les études portant sur la nutrition indiquent que tant le poids que la taille semblent avoir légèrement progressé pour la plupart des groupes d'âge entre 1970 et le milieu des années 80. Les données les plus récentes montrent que la malnutrition gagne du terrain et que les taux de mortalité des enfants et des nourrissons ont augmenté de manière dramatique au cours des dix dernières années. L'enquête prioritaire II (PSII), qui a été réalisée en avril-juin 1993 par le Bureau central des statistiques, indique, en ce qui concerne la malnutrition chronique, que 48,4 pour cent des enfants souffrent de rachitisme. En ce qui concerne l'émaciation, il ressort que 25 pour cent des enfants zambiens souffrent de malnutrition aiguë et que 5,7 pour cent d'entre eux souffrent de malnutrition grave. Ces chiffres peuvent être comparés à ceux de l'enquête prioritaire I (PSI) réalisée en octobre-novembre 1991: 41 pour cent de malnutrition chronique, 23 pour cent de malnutrition aiguë et sept pour cent de malnutrition grave.
7. Depuis que les premiers cas de SIDA ont été diagnostiqués en Zambie en 1984, le nombre total de cas de SIDA déclarés (y compris les maladies liées au SIDA) est passé à 29 734 (octobre 1994). Toutefois, comme dans la plupart des pays, tous les cas sont loin d'être déclarés. La Zambie est le quatrième pays au monde le plus fortement touché et le SIDA pourrait expliquer en partie la détérioration des taux de mortalité infantile. Une enquête récente réalisée à la consultation prénatale de l'hôpital universitaire de Lusaka a montré que 27 pour cent des femmes enceintes étaient séropositives (ACC/SCN - 1994). Une étude récemment menée sur les effets du VIH et du SIDA sur les filières de production agricole a conclu que les problèmes de main-d'oeuvre vont devenir plus complexes, que l'augmentation du nombre de personnes à charge et la diminution de la productivité entraîneront une baisse de la qualité de l'alimentation, et que la charge de travail des femmes va aller s'alourdisant puisque ce sont elles qui s'occupent principalement des malades. En outre, la dislocation va aller s'aggravant en raison des pratiques successorales,

¹ Stampley et al (1992), *Expenditure patterns of Zambian households: Evidence from the 1991 Zambian household expenditure and income survey*, tableaux 20 et 21. Ames, Iowa: Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University.

² Banque mondiale (1994), *Zambia: Poverty Assessment*, rapport No. 12985 ZA Projet, Washington D.C.: Division de la population et des ressources humaines, Département de l'Afrique australe.



qui dépossèdent souvent les veuves de leurs biens, et des coutumes matrilineaires, qui font que les veuves retournent fréquemment dans leur village d'origine.¹

Les pauvres et la faim

8. La progression de la pauvreté dans l'ensemble du pays est un problème majeur en Zambie. En 1994, le diagnostic de la pauvreté en Zambie (étude de la Banque mondiale) indiquait que 68 pour cent des Zambiens étaient pauvres, ce qui signifie que sept Zambiens sur dix sont pauvres. Par pauvres, on entend ceux qui dépensent au moins 70 pour cent du revenu de leur ménage pour acquérir l'assortiment des produits alimentaires de base; le noyau des plus pauvres est constitué par ceux dont le revenu familial ne suffit pas à acquérir les produits alimentaires de base. Cette étude montrait également que 29 pour cent des populations urbaines et 76 pour cent des populations rurales appartenaient à ce noyau dur. Cette tendance à la généralisation de la pauvreté a également été mise en évidence dans un rapport récent (enquête prioritaire III) du Bureau central des statistiques, qui date de novembre 1995. Globalement, 76 pour cent des ménages vivaient dans l'insécurité alimentaire en 1993 (PSII) et 61 pour cent en 1991 (PSI).
9. Les problèmes les plus graves d'insécurité alimentaire et de carence nutritionnelle perdurent dans les zones rurales, mais des données anthropométriques récentes montrent que, dans les années 90, l'insécurité alimentaire et les problèmes nutritionnels progressent dans les zones urbaines au même rythme que dans les zones rurales. L'UNICEF estime qu'entre 1992 et 1994, dans les villes, la malnutrition des enfants est passée de 39 à 44 pour cent alors que, dans les zones rurales, elle n'a progressé que de 52 à 60 pour cent. Il se pourrait qu'il s'agisse là en partie de l'une des conséquences de l'ajustement structurel en cours, puisque les effets négatifs à court terme en sont essentiellement ressentis dans les zones urbaines, résultant de la hausse des prix des produits alimentaires et de la contraction du nombre d'emplois dans le secteur public.
10. Les répercussions sociales de l'épidémie VIH/SIDA devraient s'aggraver dans les quelques années à venir. Une enquête d'une portée géographique limitée mais dont les résultats sont néanmoins troublants a montré que sept pour cent de l'ensemble des ménages étaient dirigés par un enfant âgé de 14 ans ou moins (Programme national de prévention et de lutte contre le SIDA, 1993). La durée de vie, qui était déjà faible en 1992 (45 ans et demi), devrait tomber à 38 ans à cause du SIDA (Bureau du Président, 1994). Environ 40 pour cent des ménages zambiens ont à leur charge au moins un orphelin. On estime qu'il y a dans le pays environ 250 000 enfants orphelins à cause du SIDA. D'ici à la fin de la décennie, ce chiffre devrait se situer entre 450 000 et 500 000. Une telle situation appelle la mise en oeuvre de programmes mettant davantage l'accent sur les groupes touchés afin d'atténuer les problèmes sociaux qui en résultent (Programme national contre le SIDA, les MST, la tuberculose et la lèpre, Ministère de la santé, 1994).

Les femmes

11. Les femmes sont en général les plus pauvres et ont moins accès aux ressources, en dépit du rôle important qu'elles jouent dans l'économie. D'après une enquête de la Banque mondiale sur la pauvreté, réalisée en 1993, 81 pour cent des femmes vivent dans une

¹ Drinkwater, Michael et al (1993): *The effects of HIV/AIDS on agricultural production systems in Zambia: An analysis and field reports of case studies carried out in Mpungwe, Ndola Rural District and Teta, Serenje District*. Une recherche entreprise par l'équipe de planification de la recherche adaptative du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des pêches pour la FAO, Projet no. TSS-1 RAF/92/T01/A.



pauvreté extrême, contre 75 pour cent des hommes. En 1995, le taux d'analphabétisme était supérieur pour les femmes (29 pour cent) que pour les hommes (14 pour cent). Les femmes doivent surmonter des obstacles socioculturels de taille qui limitent l'impact des mesures prises pour améliorer leur sort. L'accès à la propriété foncière, au crédit et à l'éducation est plus limité pour les femmes que pour les hommes. On verra à l'annexe III le décalage entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès aux ressources agricoles.

12. Les ménages dirigés par une femme sont en règle générale plus pauvres que ceux qui sont dirigés par un homme, et sont donc plus vulnérables sur le plan alimentaire (Banque mondiale, 1994: 1-5). Lorsqu'on recense les ménages les plus pauvres, il faut donc mettre en tête de liste ceux qui sont dirigés par une femme et sont situés dans une zone rurale reculée. Dans les zones urbaines, les ménages les plus vulnérables sont ceux dont le chef de famille est au chômage, ou ceux qui sont dirigés par une femme parce que le soutien de famille est mort du SIDA en laissant plusieurs personnes à leur charge.

Sécurité alimentaire par région

13. Diverses études réalisées au cours des cinq dernières années brossent un tableau très éloquent, et dans l'ensemble cohérent, de la répartition de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire par région en Zambie. Les indicateurs utilisés peuvent globalement entrer dans trois catégories: a) le profil des dépenses; b) des indicateurs anthropométriques; c) des indicateurs des besoins vitaux (voir résumé à l'annexe IV). Pour la presque totalité de ces indicateurs, les chiffres les meilleurs sont enregistrés dans les trois provinces les plus urbanisées situées le long de la ligne de chemin de fer centrale, à savoir Lusaka, le Copperbelt et la province centrale. C'est dans les provinces périphériques et reculées que la situation est la pire. La pauvreté rurale est la plus grave dans les provinces de l'ouest et dans certaines zones des provinces du sud et de l'est; en zones urbaines, 80 pour cent des plus démunis vivent dans le Copperbelt. Les indicateurs anthropométriques donnent des résultats quelque peu différents: dans les provinces de Lusaka et du sud, le rachitisme est moins fréquent chez les enfants, alors que dans celles du nord, de l'est et de Luapula, il est plus courant. L'indice de pauvreté de la Banque mondiale et la matrice de vulnérabilité chronique mise au point par Caldwell indiquent que les provinces de Luapula, du nord-ouest et de l'ouest sont les plus mal loties en ce qui concerne les indicateurs des besoins vitaux.
14. Une analyse approfondie visant à cartographier la vulnérabilité (ACV) a été réalisée en 1996 dans tous les districts de la Zambie sous les auspices du PAM et de l'USAID pour obtenir de plus amples renseignements et disposer d'outils plus précis en vue de recenser les régions les plus touchées par l'insécurité alimentaire ayant besoin d'une assistance. Dans cette étude, la vulnérabilité a été définie par rapport à deux facteurs principaux: le **risque** de sécheresse (la cause la plus grave d'insécurité alimentaire en Zambie au cours des dernières années) et la **capacité de survie** des populations rurales et urbaines de Zambie en cas de catastrophe. On voit dans la carte I que les régions de l'ouest et du sud du pays (y compris certaines zones de la province orientale) sont très exposées à la sécheresse. En moyenne, la capacité de survie des Zambiens dans le cas d'une catastrophe telle que la sécheresse, mesurée à partir du revenu global, est généralement plus faible dans les provinces de l'ouest, du nord-ouest, de Luapula et du nord (voir carte II). En raison du risque élevé de sécheresse qui y est associé à une faible capacité de survie, les provinces de l'ouest sont les plus vulnérables du pays face à l'insécurité alimentaire. Toutefois, la faible capacité de survie enregistrée dans les provinces du nord-ouest, de Luapula et du nord montre que l'incidence de la pauvreté structurelle à long terme y est également forte. En 1996, le revenu total par habitant, toutes sources confondues, était inférieur au seuil de la



pauvreté dans 12 districts - dont la totalité, sauf deux, se trouvaient dans les provinces de l'ouest et du nord (voir carte III). L'incidence de la pauvreté était presque aussi marquée dans la plupart des districts des provinces du nord et de Luapula et dans deux districts de chacune des provinces de l'est et du sud.

Priorités gouvernementales et politiques de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire

15. Depuis octobre 1991, date des premières élections multipartistes dans le pays et de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, le climat politique qui influe sur la sécurité alimentaire et la nutrition en Zambie a considérablement évolué. Bien que le programme d'ajustement structurel ait été lancé par l'ancien gouvernement, sa portée, le rythme de sa mise en oeuvre et la volonté de réforme ont radicalement changé avec le nouveau gouvernement élu. Le changement porte surtout sur la libéralisation de l'économie en général, et du secteur agricole en particulier. La décentralisation et la réforme touchent également le secteur de la santé. Les réformes mises en oeuvre dans le cadre du programme d'ajustement structurel portent notamment sur: a) la détermination du taux de change par le marché: après une dépréciation brutale en 1992 et 1993, ce taux est relativement stable depuis 1994; b) la détermination des taux d'intérêt par le marché: ils sont passés de 150 pour cent en 1993 à 49 pour cent en août 1994; c) la suppression du contrôle des prix et des subventions; d) le lancement d'un ambitieux programme de privatisation; e) la réduction de l'inflation de 91 pour cent en 1991 à 35 pour cent en 1994.

La libéralisation de l'agriculture

16. Le Gouvernement zambien avance à grand pas sur la voie de la libéralisation de l'agriculture. La première tentative de libéralisation du système de commercialisation a eu lieu durant la campagne 1993/94, après des années de contrôle rigoureux des prix et de subventions. Durant la première année de la libéralisation, les subventions directes à la production et à la commercialisation du maïs ont été supprimées, les échanges intérieurs de produits agricoles ont été effectués dans une large mesure à des prix déterminés par le jeu des forces du marché, le gouvernement a loué les installations de stockage et les petites installations de meunerie se sont considérablement développées.
17. Le programme d'investissement dans le secteur agricole (ASIP) a été lancé pour rationaliser les investissements de l'Etat et des donateurs dans le secteur agricole. Ce programme a été mis au point par des Zambiens essentiellement face à la prolifération de projets des donateurs. Au début des années 90, le Ministère de l'agriculture était responsable de presque 200 projets. On a jugé que nombre de ces projets répondaient aux objectifs des bailleurs de fonds plutôt qu'à ceux de la Zambie et que toute assistance extérieure au secteur agricole devait concorder avec les buts et objectifs du programme ASIP, qui visait à améliorer la sécurité alimentaire.
18. La libéralisation devrait avoir à long terme un effet positif sur la sécurité alimentaire et la nutrition en Zambie rurale. Les prix des produits alimentaires de base ont considérablement augmenté, entraînant une modification des termes de l'échange entre zones urbaines et rurales. Les activités de commercialisation du secteur informel sont florissantes, multipliant rapidement les possibilités d'emploi, bien qu'elles n'apportent que de faibles revenus. Sur un plan plus spéculatif, le gouvernement s'attend à une croissance des exportations agricoles. La production d'oléagineux s'est rapidement développée au cours des dix dernières années, et l'Afrique du Sud représente un marché d'envergure pour l'huile végétale zambienne. Au départ, toutefois, l'exportation de produits agricoles risque de



bénéficier davantage aux grands exploitants qui sont les mieux organisés. Les régions reculées comme la province de l'ouest et d'autres zones excentrées qui ne sont pas reliées aux marchés mettront plus de temps à tirer profit des réformes et auront besoin d'une assistance pour créer des emplois de courte durée et une infrastructure rurale durant la transition.

Les réformes

19. Ces dernières années, le gouvernement a également entrepris des réformes radicales du secteur de la santé. Au premier chef, ces réformes visent à décentraliser le secteur et à donner des responsabilités accrues en matière de financement et de gestion aux individus et aux communautés. Le gouvernement est acquis à un plus grand essor des soins de santé primaires, en particulier par le biais de services de prévention et de promotion. La charge de la gestion et du financement des hôpitaux de soins généraux et des hôpitaux de province a été placée sous la responsabilité de conseils de gestion. Des conseils sanitaires de district ont été créés, qui assument la responsabilité des soins de santé de chaque district et disposent de vastes pouvoirs. La décentralisation du secteur de la santé va de pair avec une plus grande responsabilisation de l'individu, de la famille et de la communauté, dans un esprit de justice et d'autosuffisance. La plupart des districts, et notamment ceux qui sont situés dans les provinces les plus pauvres où l'insécurité alimentaire est la plus marquée, bénéficient déjà de ces réformes.

Autres réformes

20. Le plan d'assistance sociale de l'Etat, doté d'un budget d'un milliard de kwacha, a été introduit en 1992 par le gouvernement à titre de programme de transfert ciblé destiné aux plus pauvres et aux handicapés. Il est administré par le Ministère du développement communautaire et des services sociaux, qui a délégué une grande partie de ses pouvoirs d'exécution à des comités locaux. Ce plan a fait couler beaucoup d'encre, mais en 1992, moins de la moitié des fonds ont été déboursés, et le budget effectif en a été diminué ces dernières années.
21. A la demande du Gouvernement zambien, un fonds de relèvement social, financé par la Banque mondiale, a été créé en 1993 pour financer des projets mis au point par des communautés et des ONG. Cette initiative a suivi le modèle du programme de microprojets financé avec succès par l'Union européenne, auquel elle a été intégrée. L'objectif est de prêter ou de donner de petites sommes à des organisations communautaires pour financer des projets de services sociaux et de développement qui paraissent prometteurs. D'après la Banque mondiale, quelque six millions de dollars ont été versés en 1994. Ce programme semble donner de bons résultats et devrait être poursuivi durant la période du programme de pays (1997-2001). Le PAM peut améliorer l'impact de son aide alimentaire sur le développement en collaborant avec le fonds de relèvement social et avec d'autres petits projets communautaires similaires.
22. Bien qu'il n'existe pas en Zambie de politique officielle concernant l'aide alimentaire, le gouvernement comprend l'importance des programmes de protection sociale en partie financés par l'aide alimentaire, et leur accorde son plein soutien. Après la légère sécheresse de 1993/94, le gouvernement a activement encouragé les négociants privés à importer et à stocker des produits alimentaires de première nécessité, qui pourraient être utilisés pour combler les déficits nationaux. Le gouvernement et des organismes comme le FIDA et la Banque mondiale ont fait l'éloge de l'utilisation judicieuse de l'aide alimentaire qui a permis d'éviter une catastrophe humanitaire d'ampleur en 1992 et en 1995.



EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

23. Le PAM vient en aide à la Zambie depuis 1964. Récemment, l'intervention du PAM a surtout porté sur le développement, les secours en période de sécheresse et l'aide aux réfugiés. Le montant total de l'assistance approuvée pour la Zambie depuis 1992 se chiffre à 66 millions de dollars, dont 44 millions de dollars pour deux opérations liées à la sécheresse, cinq millions de dollars pour l'assistance aux réfugiés et 17 millions de dollars pour le développement. Depuis 1992, les activités de développement sont concentrées dans le cadre du projet Zambie 4756 "Filet de sécurité pour les groupes les plus vulnérables en période d'ajustement structurel". Auparavant (de 1984 à 1992), une assistance était fournie aux enfants d'âge préscolaire souffrant de malnutrition, pour un montant de 4,1 millions de dollars au titre du projet 2710 "Alimentation des nourrissons et prévention de la malnutrition". Les groupes vulnérables des zones urbaines et périurbaines dont les revenus étaient faibles recevaient également une assistance au titre du projet 4343/Q "Vers l'autosuffisance urbaine" depuis 1990, pour un montant de 1,5 million de dollars. L'ancienne administration du Gouvernement zambien avait demandé que ces divers projets soient fusionnés et élargis dans le cadre du projet 4756. En novembre 1991, une mission du PAM, à laquelle participaient HABITAT, l'OIT, l'UNESCO et l'OMS, s'est rendue en Zambie durant trois semaines pour évaluer le bien-fondé de cette proposition; elle a recommandé que les projets soient fusionnés.

Aide au développement

Zambie 4756 - "Filet de sécurité pour les groupes les plus vulnérables en période d'ajustement structurel"

24. Ce projet a été approuvé le 29 mai 1992; il s'agit d'un projet d'une durée de cinq ans, dont le coût total pour le PAM est de 17,2 millions de dollars et le coût pour le gouvernement de 2,9 millions de dollars. La première distribution de vivres a eu lieu le 1er août 1992. Le projet représente un filet de sécurité pour 41 000 des Zambiens les plus vulnérables dans les zones rurales et urbaines en leur fournissant un emploi temporaire et une alimentation complémentaire durant les périodes les plus difficiles pour eux de la réforme. Il est l'une des composantes du programme gouvernemental d'action sociale (SAP) mis en oeuvre dans le cadre de l'initiative de la Banque mondiale en faveur des dimensions sociales de l'ajustement (SDA) et est intégré à l'aide d'autres donateurs dans le programme de soins de santé primaires et de sécurité alimentaire. Néanmoins, comme le gouvernement poursuit la décentralisation et la libéralisation de l'économie et de ses opérations, le projet doit être adapté à la situation actuelle, comme indiqué dans le présent document.
25. Le projet Zambie 4756 comporte quatre volets: a) activités vivres-contre-travail (7,8 millions de dollars); b) alimentation directe des enfants gravement dénutris dans les dispensaires ruraux (8,5 millions de dollars); c) soins à domicile pour les ménages dont certains membres sont en phase terminale de maladie, principalement de SIDA (1,2 million de dollars); d) microprojets (120 000 dollars).

Activités vivres-contre-travail (VCT)

26. Le volet VCT du projet a été conçu sur le plan opérationnel de manière à utiliser les Etablissements humains des ONG de Zambie (HUZA) comme partenaire d'exécution, qui devait fournir l'infrastructure sur le terrain, mais il est rapidement apparu que HUZA ne disposait pas des moyens nécessaires pour mettre en oeuvre une opération de l'ampleur du



projet Zambie 4756. En conséquence, le projet d'autosuffisance urbaine (PUSH) a été lancé en 1993 avec une assistance financière et technique substantielle du PAM. PUSH dépend financièrement du PAM pour ce qui est des coûts de transport et de stockage. Les salaires du personnel et les frais de déplacement, de fournitures, de location de bureaux, d'eau, d'électricité et de communication sont pris en charge par PUSH, avec l'aide de dons du gouvernement. Si le montant de ces dons a suffi à financer ces coûts dans le passé, des retards démesurés dans leur versement ont cependant causé des problèmes, notamment en 1994. On tente actuellement de faire de PUSH une organisation plus axée sur les services et plus indépendante du PAM et du gouvernement sur les plans financier et opérationnel. Care International, avec un financement de l'ACDI, est aussi un partenaire d'exécution important.

27. En Zambie, les activités VCT ont un double objectif: a) créer des emplois temporaires; et b) améliorer l'infrastructure communautaire et les conditions sanitaires dans les zones périurbaines à faible revenu (les *compounds*). Le volet VCT est mis en oeuvre dans 22 *compounds* de cinq districts urbains, y compris Lusaka, Ndola, le Copperbelt, Kabwe et Livingstone, un peu plus de la moitié des travailleurs étant recrutés à Lusaka. Ce projet a de toute évidence réalisé son deuxième objectif mais n'est guère parvenu à mettre en place le filet de sécurité souhaité face au processus d'ajustement structurel. Les programmes VCT sont devenus des programmes permanents d'emploi de l'Etat qui bénéficient à un petit groupe de familles, soit actuellement 6 100 participants. De nombreux bénéficiaires participent aux activités VCT depuis trois ans ou même depuis le lancement de ce programme. Le taux d'abandon est très faible pour les personnes qui restent en bonne santé, ce qui laisse à penser que le revenu ainsi acquis est supérieur à celui d'autres types d'emploi, étant donné la valeur actuelle des rations.
28. Les activités VCT en zones périurbaines sont plus efficaces pour cibler les pauvres en améliorant l'infrastructure: construction de routes, de canaux de drainage, de dérives et de ponceaux, ramassage des ordures et assainissement. Ces activités améliorent réellement la vie des résidents de ces zones, dans les *compounds* urbains sélectionnés les plus pauvres. En mai 1996, ce volet a été révisé à la suite d'une mission d'analyse de la gestion. Cette mission a notamment conclu que les réalisations du volet infrastructure étaient notablement moins nombreuses que prévu, et que le ramassage des ordures et l'entretien représentaient un nombre de jours de travail bien supérieur aux prévisions.
29. L'entretien n'avait pas été envisagé dans le plan d'opérations de départ mais a été inclus *de facto* en raison des difficultés financières des conseils municipaux concernés. La participation volontaire des populations semble se développer quelque peu mais l'absence de réels arrangements concernant l'entretien devra être examinée par les conseils municipaux, les communautés, les ONG d'exécution et le PAM pour trouver une solution. Parallèlement, il faudra davantage mettre l'accent sur la participation communautaire pour s'assurer que le projet soit pris en charge non seulement par les bénéficiaires eux-mêmes mais par l'ensemble des communautés, qui devront décider des activités à entreprendre. De plus, il a été noté qu'un plus grand nombre de travailleurs ont été recrutés à Lusaka que dans les autres zones périurbaines et que le projet n'a pas encore assuré la rotation d'un *compound* à l'autre.

Alimentation complémentaire

30. Le volet alimentation complémentaire porte sur la distribution d'un aliment composé enrichi en protéines à forte valeur énergétique (HEPS). Cet aliment est composé de 70 pour cent de maïs, de 20 pour cent de soja et de 10 pour cent de sucre. Des rations à emporter



sont fournies par les dispensaires ruraux aux enfants souffrant de malnutrition aiguë et des repas sont distribués dans les hôpitaux aux enfants gravement dénutris. Environ 35 100 enfants souffrant de malnutrition aiguë et 2 000 enfants gravement dénutris sont les bénéficiaires de cette composante du projet. Un ciblage a été effectué en mars 1995 pour rationaliser l'opération car le nombre d'institutions recevant une assistance était trop élevé, ce qui entraînait l'irrégularité des livraisons et en diminuait l'impact. Avec le nouveau système de ciblage, les districts qui reçoivent une assistance ont un taux de malnutrition aiguë des enfants de moins de cinq ans qui dépasse 30 pour cent. Le nombre des districts a été réduit de 61 à 29.

31. L'aliment HEPS est efficace pour améliorer l'état général des enfants modérément dénutris. Comme la formule actuelle ne contient pas de lait, du lait écrémé en poudre est donné aux enfants gravement dénutris dans les dispensaires qui distribuent le complément nutritionnel nécessaire à leur récupération. Pour en renforcer l'efficacité, les fournisseurs sont désormais obligés d'enrichir l'aliment HEPS avec des micronutriments. De plus, la distribution de cet aliment incite les mères à fréquenter les dispensaires et à y recevoir d'autres soins de santé. Cet effet positif potentiel serait plus marqué si les mères y recevaient toute une panoplie de services sanitaires.

Soins à domicile pour les personnes vivant avec le SIDA

32. Des produits alimentaires sont fournis à titre expérimental à 1 200 familles s'occupant de personnes vivant avec le SIDA. Bien que ce volet concernant les soins à domicile n'ait pas été très développé au départ, il est actuellement en train d'être fondamentalement transformé dans le cadre du programme en cours. La nouvelle optique consiste à renforcer les moyens dont disposent les participants pour développer leur autosuffisance. La rareté des ressources, l'absence de critères et l'ampleur du problème du SIDA en Zambie ont entraîné cette évolution tout à fait particulière du volet portant sur les soins à domicile. D'elles-mêmes, les ONG ont défini leurs propres critères et sélectionné les ménages les plus vulnérables sur le plan alimentaire.
33. Le programme est certes parvenu à cibler effectivement un nombre limité de familles touchées par le SIDA, mais de plus amples efforts sont nécessaires pour appuyer l'éducation des enfants. La conception actuelle du volet portant sur les soins à domicile ne favorise pas la durabilité car il ne s'adresse pour l'instant qu'aux malades. Il est vital d'investir davantage dans les membres de la famille qui survivront après le décès du soutien de famille et de les aider à devenir plus autosuffisants. Toutefois, l'ampleur du problème est une source de préoccupation profonde. Un grand nombre de survivants sont des enfants orphelins. Il a été estimé qu'il y a déjà plus de 250 000 orphelins à cause du SIDA et que, d'ici à l'an 2000, ce chiffre pourrait atteindre 550 000.

Microprojets

34. Au départ, le projet Zambie 4756 comportait un volet à part concernant les microprojets, exécuté par les ONG. L'objectif était de préparer les participants aux activités VCT à devenir autosuffisants, une fois que leur emploi temporaire aurait pris fin. Son objectif immédiat est de soutenir la formation professionnelle à petite échelle, les activités d'apprentissage hors du système scolaire et la formation aux activités génératrices de revenus, y compris la comptabilité et la participation aux plans d'épargne. Le nombre annuel de bénéficiaires de cette composante est estimé à environ 500, mais il a récemment enregistré un léger recul.



35. Les résultats de ce volet du projet sont maigres. On peut entre autres l'expliquer par le fait que, dans certains districts, les activités de formation ont été entreprises dans le cadre du volet VCT. Quoi qu'il en soit, et pour l'avenir, on a compris qu'il convient d'attacher une attention plus grande à la formation des populations une fois que la rotation des emplois VCT aura commencé.

Opérations d'urgence

Zambie 5428 (Elarg. 2) - "Assistance aux réfugiés angolais et zairois"

36. A l'heure actuelle, le PAM collabore avec le Gouvernement zambien, le HCR et les ONG pour venir en aide à 6 500 réfugiés zairois et angolais. La Zambie s'est montrée remarquablement accueillante pour les réfugiés des pays voisins et a ouvert ses portes à des centaines de milliers d'entre eux depuis l'indépendance. Depuis lors, nombre d'entre eux sont retournés dans leur pays d'origine mais ils sont nombreux à être restés sur les parcelles de deux acres de terre qu'offre le gouvernement aux familles de réfugiés. Ces réfugiés ont en général reçu une aide alimentaire durant les deux premières années de leur séjour, après quoi on les estime autosuffisants.
37. Depuis que les accords de paix ont été signés au Mozambique, la totalité des 25 000 réfugiés mozambicains de Ukwimi, dans la province de l'est, sont retournés dans leur pays. En 1994, une aide alimentaire d'une valeur de 1,7 million de dollars a été fournie à 36 000 Angolais, Zairois et Somalis. Les produits alimentaires ont été dans une large mesure achetés sur place et distribués en très bonne coopération avec le gouvernement, dont la contribution a été excellente. Comme la situation se stabilise de plus en plus dans la sous-région, il est à espérer que les programmes de réfugiés vont perdre de leur importance en Zambie. Cependant, il est essentiel de maintenir l'appui accordé au Gouvernement zambien dans ce domaine pour permettre à celui-ci de continuer d'exercer sa générosité.

Zambie 5637 - "Assistance aux victimes de la sécheresse"

38. Le bureau de pays du PAM en Zambie a activement pris part à l'opération organisée lors de la sécheresse de 1991/92, durant laquelle 70 pour cent des céréales consommées dans le pays ont dû être importées. Sur le plan de la logistique, cette opération a été un cauchemar, qui a été géré de manière créative en association avec le gouvernement, les autres donateurs, les ONG, les communautés locales et les institutions régionales. S'il est peu probable qu'une sécheresse de cette ampleur se reproduise, les périodes de sécheresse sont néanmoins fréquentes en Zambie; durant celle de 1995, 80 000 tonnes de maïs ont été distribués. Une partie des vivres distribués l'ont été dans le cadre du programme VCT, mis en oeuvre conjointement par le PAM et les ONG; une autre partie a été distribuée à titre de secours et une quantité relativement faible de denrées ont été vendues. L'opération a été couronnée de succès: deux millions de personnes en ont bénéficié, évitant ainsi la famine et la mort. Au total, le PAM a fourni quelque 42 214 tonnes de vivres, dont 80 pour cent ont été distribués par le biais d'activités VCT communautaires. En conséquence, il est important pour le gouvernement et pour le PAM d'entretenir la mémoire institutionnelle et le capital humain afin de permettre une intervention efficace en cas de sécheresse.

Atouts et faiblesses de l'exécution

39. La participation systématique des femmes en tant que bénéficiaires directs est l'un des résultats majeurs du projet 4756, qui a contribué à responsabiliser les femmes dans les *compounds* concernés. Une démarche novatrice a permis de tirer parti de la fréquentation



en offrant aux participants une formation supplémentaire dans le domaine des activités génératrices de revenus, ce qui a permis à un grand nombre de femmes de devenir plus autosuffisantes, d'acquérir de l'assurance et d'améliorer la qualité de leur vie. Le projet s'est fixé l'objectif ambitieux d'atteindre 90 pour cent des femmes par le biais des activités VCT. Les rapports de projet récents du bureau de pays, tout comme la mission d'évaluation thématique d'avril 1996, ont confirmé que l'objectif était atteint. La mission d'évaluation a confirmé que le projet touchait bien les *compounds* très pauvres et que les effectifs du programme VCT étaient effectivement les plus démunis des pauvres qui pouvaient et voulaient travailler. Cependant, en raison de la poursuite de l'ajustement structurel, de la hausse considérable des prix des produits alimentaires et de la persistance du chômage urbain, la valeur de la ration alimentaire a augmenté par rapport à d'autres sources de revenus. Ces difficultés ont rendu le programme considérablement plus attrayant, même depuis que le sucre a été supprimé de l'assortiment alimentaire.

40. Tel que conçu au départ, le volet VCT du projet 4756 ne comportait pas de critères particuliers en vue d'un ciblage par couche de pauvreté. Le PAM tablait essentiellement sur l'hypothèse selon laquelle les activités VCT viseraient automatiquement les personnes assez pauvres qui pouvaient et voulaient travailler, et qui étaient disponibles. Au début du projet, les paiements en vivres étaient considérés inférieurs aux paiements en espèces et jugés quelque peu avilissants. Ce qui renforçait d'autant la validité de l'hypothèse du ciblage automatique. Le ciblage a néanmoins été amélioré depuis et des plans prévoyant la rotation des participants des activités VCT sont en cours de préparation afin d'élargir le filet de sécurité. Comme noté plus haut, l'objectif était de fournir des emplois temporaires, mais la plupart des participants travaillent depuis plusieurs années et non pas seulement depuis quelques mois, ce qui a empêché une répartition plus large des emplois et des avantages directs entre les très nombreux pauvres des zones urbaines. Certaines mesures ont déjà été prises pour réduire la durée de l'emploi et seront élargies à l'ensemble des chantiers, dans le cadre d'une démarche plus systématique de formation des participants pour qu'ils puissent faire face à l'avenir, après leur période d'emploi.
41. La durabilité du programme d'alimentation complémentaire dépend du soutien qui sera apporté par le gouvernement, les donateurs et d'autres organismes tels que l'UNICEF pour améliorer le sort des enfants de moins de cinq ans. Le Gouvernement néerlandais s'est montré intéressé par l'achat régional de l'aliment HEPS. En raison de l'infrastructure limitée, du manque de moyens de transport et de l'insuffisance des budgets affectés au programme par le Ministère de la santé pour assurer la livraison des produits entre les entrepôts de district et les dispensaires ruraux, les distributions d'aliment HEPS aux ménages ruraux qui en ont le plus besoin n'ont pas été aussi fréquentes qu'elles auraient dû l'être. A l'échelle des ménages, la répartition des aliments au sein des familles a été telle qu'il n'a pas été toujours possible de nourrir les enfants modérément dénutris à domicile. Il convient également de souligner que les causes de la malnutrition maternelle et infantile sont nombreuses et que l'aliment HEPS ne peut en atténuer que certains symptômes. L'aliment HEPS a un rôle très important à jouer et, bien que les bénéficiaires apprécient beaucoup l'alimentation complémentaire qui leur est fournie, il faudra de toute évidence, pour éradiquer la malnutrition, lancer une action plus vaste et plus intégrée, englobant nutrition, éducation sanitaire et stratégies de lutte contre la pauvreté.
42. Les systèmes de suivi et d'évaluation sont axés sur la justification de l'emploi des fonds et sur le recensement des bénéficiaires et des résultats du projet. Ces systèmes sont efficaces mais plusieurs aménagements sont nécessaires pour permettre de suivre l'efficacité du projet PAM en ce qui concerne son impact, la réalisation des objectifs et la contribution à long terme au développement humain durable. Le programme de pays va



donc mettre au point un système plus élaboré de suivi et d'évaluation de manière à évaluer en permanence l'impact des interventions du PAM sur les bénéficiaires visés et sur l'économie tout entière.

Répercussions sur les marchés et sur la production intérieure

43. Sauf pour ce qui est du lait écrémé en poudre, l'aide alimentaire fournie à la Zambie est achetée sur place et ne peut donc que bénéficier à la production locale. Les achats locaux se répercutent sur l'économie à deux niveaux: la passation des marchés et la distribution. A l'heure actuelle, les marchés sont passés avec un très petit nombre d'entreprises à forte intensité de capital, y compris quelques grands transporteurs, et avec de grandes exploitations commerciales mécanisées. En réorientant cette politique pour soutenir les petits producteurs, les petites entreprises de transformation et les petits négociants, on pourrait avoir un impact positif notable sur l'emploi et réduire la pauvreté. Ce serait également là un moyen de favoriser le processus de libéralisation préconisé par les politiques gouvernementales. Toutefois, concrètement et économiquement, cela n'est guère réalisable tant que les rations alimentaires fournies au titre du présent programme seront des produits transformés (par exemple aliment HEPS et farine de maïs) et que la passation des marchés dépendra de l'existence d'usines de transformation.

ORIENTATION FUTURE DE L'ASSISTANCE DU PAM - 1997 - 2001

44. Il n'y a guère de désaccord en Zambie sur l'ampleur de la détérioration du niveau de vie de la majorité de la population depuis vingt ans, qui est à l'origine de la "crise sociale" actuelle. La future stratégie du PAM doit continuer d'appuyer la mise en place de filets de sécurité qui répondent aux besoins des groupes vulnérables des zones urbaines, et de plus en plus, des zones rurales. Les politiques gouvernementales et les priorités soulignées, appuyées par des évaluations telles que l'évaluation de la pauvreté réalisée par la Banque mondiale, la note de stratégie nationale des Nations Unies (NSN), et diverses analyses de la situation, constitueront la base du programme de pays du PAM pour la période 1997-2001. Ce programme sera pleinement intégré à celui du gouvernement et à ceux des autres institutions des Nations Unies. Pour les cinq années à venir, l'assistance se chiffrera à environ 10 millions de dollars pour améliorer la sécurité alimentaire par le biais des activités VCT; à 15 millions de dollars pour le développement humain, par exemple les programmes d'alimentation complémentaire destinés aux enfants dénutris et aux orphelins. Au titre des imprévus, un montant de quatre millions de dollars sera nécessaire pour nourrir éventuellement 80 000 réfugiés, étant donné la situation incertaine qui règne au Zaïre; et 100 000 dollars seront nécessaires au titre des activités mises en oeuvre pour atténuer les effets des catastrophes. L'orientation principale du programme de pays est de répondre aux objectifs suivants:

- a) fournir une protection sociale, par le biais d'emplois de courte durée, de la création d'actifs et de la formation aux activités génératrices de revenus, aux ménages pauvres, notamment à ceux qui sont dirigés par une femme prenant part aux activités VCT;
- b) améliorer l'accès aux produits alimentaires, en fournissant une alimentation complémentaire aux enfants dénutris et aux femmes allaitantes sous-alimentées;
- c) fournir une assistance alimentaire aux programmes de prévention et de soins afin d'atténuer les effets actuels et futurs du VIH/SIDA sur la sécurité alimentaire des ménages, y compris une assistance aux orphelins;



- d) aider le gouvernement à disposer en permanence de moyens d'intervention d'urgence en cas de sécheresse et à venir en aide aux réfugiés.

Groupes et régions cibles

45. Il est estimé que 68 pour cent d'une population estimée à 8,9 millions d'habitants est victime de la pauvreté et que 76 pour cent des Zambiens vivent dans l'insécurité alimentaire (Banque mondiale, 1994). L'aide alimentaire visera essentiellement les familles les plus démunies, y compris les femmes et les enfants dans les régions les plus exposées à l'insécurité alimentaire ainsi que les familles à faible revenu touchées par l'épidémie VIH/SIDA tant dans les zones rurales qu'urbaines. Par rapport à cette cible, les groupes les plus pauvres et les plus exposés à l'insécurité alimentaire que le programme du PAM peut de manière réaliste envisager d'atteindre sont:
- a) les ménages de petits exploitants de l'agriculture marginale des zones rurales excentrées;
 - b) les chômeurs et les personnes sous-employées des zones urbaines à faible revenu;
 - c) les enfants des zones rurales souffrant de malnutrition aiguë ou grave;
 - d) les familles à faible revenu dont certains membres ont le SIDA;
 - e) les tuberculeux et les orphelins.
46. Le PAM axera son action sur les zones identifiées dans les diverses enquêtes socio-économiques, y compris dans le rapport ACV, et où le gouvernement juge également que l'incidence de la pauvreté est la plus forte. Etant donné l'ampleur de la pauvreté, les zones où les besoins sont les plus grands sont:
- a) les districts reculés et périphériques des provinces de l'ouest, du nord-ouest et de Luapala, où vit la majorité des ruraux extrêmement pauvres, et d'autres districts ruraux où l'on trouve des poches de populations vivant dans l'indigence.
 - b) Lusaka, la province centrale et le Copperbelt, où l'on dénombre plus de 80 pour cent des plus démunis dans les zones urbaines à faible revenu;
 - c) les zones gravement touchées par l'épidémie de VIH/SIDA, telles que celles qui longent les principales routes transversales du pays, Livingston et Lusaka par exemple, et celles qui sont frontalières du Zaïre.

Renforcement de la sécurité alimentaire par les activités VCT

47. Comme la prévalence et la gravité de la pauvreté restent plus marquées dans les zones rurales, il est prévu de mettre progressivement en place un programme VCT ciblé sur les communautés rurales, et notamment celles des zones les plus reculées. L'ACV conjointement financée par l'USAID et le PAM donne des indications sur la vulnérabilité relative de chaque district en ce qui concerne l'insécurité alimentaire: les 15 districts les plus vulnérables sont également exposés à la sécheresse. On donnera la priorité aux districts où le risque est le plus grand et où les difficultés d'accès sont l'un des principaux facteurs de l'insécurité alimentaire.
48. Une démarche décentralisée et communautaire sera encouragée pour la mise en oeuvre des programmes VCT, les communautés locales et les districts devant activement prendre part à tous les aspects de la conception et de l'exécution des projets. Les organismes locaux (par ex. les comités de développement) seront chargés de sélectionner les bénéficiaires en se fondant sur les critères convenus. Les ONG, telles que le Programme de lutte contre la



malnutrition, aideront les communautés en leur proposant une formation visant à la bonne exécution des projets et à la gestion durable des résultats. On donnera la priorité aux travailleurs désignés par les groupements de femmes et aux ménages dirigés par une femme. Pour des raisons d'efficacité, les rations ne contiendront plus de farine de maïs comme elles en contenaient durant la phase pilote. Le maïs sera acheté localement, aussi près que possible des districts visés.

49. La situation a toujours été pire dans les zones rurales que dans les zones urbaines, mais le décalage s'atténue et le sort des habitants des *compounds* périurbains ne s'améliore guère. Des mises à pied massives, l'augmentation des prix du maïs, la baisse relative des salaires et les perspectives médiocres du marché du travail font que des millions de résidents des principales zones urbaines sont tombés dans la marginalité. Le programme VCT en zones urbaines s'adressera aux villes où les mises à pied ont été les plus nombreuses. Dans ces villes, les diverses autorités municipales sélectionneront les *compounds* en fonction des critères convenus. Dans les *compounds*, les comités de développement des résidents aideront à choisir les bénéficiaires. L'aide alimentaire servira à fournir des emplois temporaires. En tirant parti de la vigueur du projet de développement en cours, les participants sélectionnés entreprendront la modernisation de l'infrastructure. Les activités principales porteront sur la construction de routes, de canaux de drainage, de fosses d'aisance, le percement de trous de sonde et de puits de faible profondeur, ainsi que sur l'enlèvement des ordures. Des cours d'alphabétisation et de formation professionnelle seront proposés aux participants intéressés, avec la participation active des conseils locaux et des ONG. Ce volet du projet, qui vise à aider les populations à se préparer pour l'avenir, sera renforcé.

Développement humain

50. L'alimentation complémentaire des enfants dénutris sera poursuivie et élargie pour englober les femmes enceintes sous-alimentées qui seront accueillies dans les institutions hospitalières au cours des cinq années à venir. Cependant, en améliorant le ciblage et en utilisant l'ACV en plus des données cliniques sur la malnutrition, on pourra axer l'aide sur les zones les plus vulnérables, où la malnutrition infantile est très répandue. La formule HEPS est désormais enrichie aux vitamines et aux minéraux pour en améliorer l'impact nutritionnel. La ration actuelle est de 1,25 kilogramme par semaine, selon l'état nutritionnel (rapport poids/âge) de l'enfant. Mais pour les ménages les plus excentrés, il n'est pas commode de devoir sacrifier une journée de travail pour venir chercher une quantité si faible de cet aliment. Il serait beaucoup plus efficace de distribuer des rations mensuelles, tout en fournissant une éducation sanitaire, bien que cela dépende évidemment des circonstances locales et soit à la discrétion des agents de santé et du personnel des dispensaires.
51. L'épidémie VIH/SIDA a pris en Zambie de telles proportions que le PAM devrait clairement définir ses stratégies futures d'intervention. Quatre types d'intervention possible en faveur des personnes vivant avec le SIDA sont envisagés ci-dessous. Des études sont actuellement en cours pour évaluer dans quelle mesure ces options sont réalisables:
- a) L'aide aux personnes vivant avec le SIDA doit être intégrée aux programmes du PAM existants, par exemple aux activités VCT. Les critères de sélection des bénéficiaires devront donc être modifiés pour englober les ménages vivant dans l'insécurité alimentaire, dont le décès ou la maladie du soutien de famille rend la situation plus précaire encore. La mortalité imputable au SIDA diminue les ressources des ménages et augmente le nombre de personnes à charge par travailleur.



- b) Le PAM continuerait de soutenir les programmes visant à atténuer l'impact économique du SIDA, qui sont conjointement élaborés et mis en oeuvre par le Ministère de la santé et d'autres institutions spécialisées et des ONG. Le volet soins à domicile sera élargi pour venir davantage en aide aux personnes vivant avec le SIDA et à leur famille. Ainsi, l'aide alimentaire du PAM compléterait les apports non alimentaires d'autres institutions. De telles interventions ont fait leurs preuves, minimisant l'impact du VIH/SIDA et empêchant sa propagation par le biais de l'éducation et de la formation.
- c) Le PAM travaillerait avec le Ministère de la santé et les ONG pour fournir une aide alimentaire dans les hôpitaux et les dispensaires aux tuberculeux, dont 60 pour cent sont séropositifs. Les tuberculeux représentent un risque considérable pour la société dans son ensemble, en raison de la facilité de transmission de la maladie. En offrant aux tuberculeux des rations à emporter dans les dispensaires, on les encouragerait à s'y rendre et à se faire soigner.
- d) La situation des orphelins (essentiellement des enfants dont les parents sont morts du SIDA) est grave. Il y a déjà 250 000 orphelins en Zambie, et d'ici à l'an 2000, ce chiffre devrait passer à 450 000 ou plus. La plupart de ces orphelins vivent avec d'autres membres de leur famille ou sont placés dans des institutions spécialisées administrées par des organismes de bienfaisance ou des organisations religieuses. L'aide du PAM dans ce secteur est minime et pourrait être élargie pour englober les orphelins vivant en institutions, et dans certains cas, distribuer des rations à emporter aux enfants dont les familles sont touchées par le SIDA.

Prévention des catastrophes naturelles et continuum secours-développement

52. L'aide alimentaire fournie par le biais des activités VCT dans les zones exposées à la sécheresse de l'ouest et du sud de la Zambie (y compris certaines parties de la province orientale) contribuera à renforcer la sécurité alimentaire et la capacité de survie des populations concernées en créant des emplois temporaires et des infrastructures, telles que des routes de desserte et des entrepôts de stockage. Le Gouvernement zambien a récemment préparé un plan de relèvement et d'atténuation des effets de la sécheresse (DMSP), qui est un sous-programme du programme ASIP, et vise à aider les zones touchées par la sécheresse ayant potentiellement un problème de déficit alimentaire. Ce plan porte sur la diversification des cultures, la recherche, la stabilisation et la protection du cheptel, le développement des ressources hydriques et de l'infrastructure, ainsi que la gestion des terres, et son coût est estimé à 41 millions de dollars sur quatre ans, de 1997 à 2000. D'autres donateurs tels que le FIDA devraient y participer. L'aide du PAM, en collaboration avec le Programme de lutte contre la malnutrition et les ONG qui y sont associées, comme cela a déjà été fait avec succès au cours des années précédentes, visera à appuyer les programmes VCT de développement de l'infrastructure (voies de desserte en particulier) afin de minimiser les effets négatifs de la sécheresse et d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages.
53. Il faudra passer plus rapidement de l'alerte précoce à l'analyse de la vulnérabilité d'une part, et à une intervention adaptée dans des délais appropriés de l'autre. L'aptitude à détecter les signes de l'évolution de l'insécurité alimentaire et la capacité d'intervenir dans les meilleurs délais supposent des investissements qui réduiraient considérablement le coût de l'intervention en pleine urgence. Dans la première phase des activités ACV, le PAM a travaillé avec le gouvernement, avec d'autres institutions des Nations Unies et d'autres



donateurs, ainsi qu'avec les ONG pour renforcer les moyens d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité et améliorer la planification préalable avant la sécheresse.

54. Durant la deuxième phase des activités ACV, qui doit démarrer en 1997, une aide supplémentaire pourra être fournie au gouvernement au fur et à mesure que le bureau du PAM pour la Zambie développe ses propres moyens dans ce domaine. En étroite collaboration avec quatre organismes essentiellement - le service d'alerte rapide (EWU) du Ministère de l'agriculture, des pêches et de l'alimentation, le service météorologique zambien, le système d'information sanitaire et nutritionnelle du bureau central des statistiques/FAO/UNICEF (FHANIS), et le système d'alerte rapide en cas de famine de l'USAID (FEWS) - les activités suivantes seront mises en oeuvre: a) perfectionnement de la méthodologie ACV de la Zambie pour en faire un outil de planification préalable des catastrophes et de programmation des projets de développement; b) intégration de la méthode ACV dans le processus décisionnel et les programmes du PAM en Zambie; c) meilleure utilisation des systèmes de suivi existants (prix agricoles, données météorologiques, sanitaires et nutritionnelles); d) meilleure utilisation de l'analyse spatiale et des cartes du SIG; e) assistance technique au service de planification préalable des catastrophes du bureau du Vice-Président.

Répercussions sur le plan opérationnel

55. Le présent SSP a été présenté au Gouvernement zambien, qui accorde son plein appui à la nouvelle orientation de l'aide alimentaire accordée à la Zambie. Le projet de développement en cours touchant à sa fin, le moment est idéal pour passer à une approche-programme, qui correspond au cycle de programmation des autres institutions des Nations Unies. Le passage à l'approche-programme en Zambie nécessitera de déployer des efforts plus importants et de resserrer les liens avec les institutions gouvernementales, les autres organismes des Nations Unies, les donateurs bilatéraux et les ONG. Des mécanismes concrets de collaboration seront envisagés durant la préparation du programme de pays. Il faudra notamment sélectionner avec soin le personnel approprié du bureau de pays.
56. Les discussions entreprises avec le gouvernement sur l'avenir de l'unité de gestion des produits alimentaires (FMU) se poursuivront, mais la transition devrait durer plusieurs mois. L'unité FMU, actuellement administrée par le gouvernement, assure le stockage des produits alimentaires et des articles non alimentaires, et est subventionnée par le PAM par le biais des services de TIEM. Le PAM continuera de consulter ses partenaires d'exécution sur la façon de modifier le système incitatif des projets VCT. La valeur des rations alimentaires, notamment le rapport coûts-avantages de l'expansion du programme dans les zones rurales, devra être étroitement suivi. D'autres critères de participation, comme par exemple la durée maximale de participation aux activités VCT, seront arrêtés et régulièrement revus.

PROBLEMATIQUE ET RISQUES

57. Le présent SSP tient compte du processus d'ajustement actuellement en cours en Zambie. Un revirement politique est peu probable, mais il n'en reste pas moins que tout ajustement ne se fait pas sans contretemps. La décentralisation suppose évidemment que les communautés et les districts assument plus de responsabilités en matière décisionnelle, mais il faut en contrepartie qu'elles disposent localement de plus de moyens, ce qui dépend des disponibilités des budgets décentralisés. Ce SSP repose essentiellement sur le concept



du filet de protection sociale, qui n'est pas gérable sur la durée en l'absence de croissance économique.



ANNEXE I

INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX							
Description	1980	1985	1990	1992	1993	1994	Afrique sub-saharienne 1992
Indicateurs fondamentaux du développement humain							
Développement humain (indice de développement humain)	0,342	...	...	0,352	...	...	0,357
Mortalité des moins de cinq ans (pour 1000)	152	...	191	202	...	...	181
Mortalité des nourrissons (pour 1000)	105	107	107	107	...	113	111
PIB par habitant (dollars)	650	283	420	290	...	...	504
Durée de vie à la naissance (ans)	48,3	52	54	45	...	48	51
Santé							
Accès aux services de santé	...	70	75	...	...	...	56
Centres de santé et dispensaires (No.)	...	...	942	1 037	...	...	...
Nombre de lits et de berceaux dans les hôpitaux	15 326	...	19 921	17 507	...	...	...
Nombre de lits et de berceaux dans les centres de santé	5 931	...	7 651	8 195	...	...	...
Immunisation des enfants (rougeole: % des moins de cinq ans)	49	68	89	63	...	...	...
Education							
Nombre d'élèves du primaire (milliers)	1 042	1 378	1 461	1 534	...	...	...
Nombre d'élèves du secondaire (milliers)	95	147	...	207	...	...	...
Nutrition							
Insuffisance pondérale, modérée et grave (% des moins de cinq ans)	...	27	...	25	...	...	31
Eau et assainissement							
Accès à l'eau potable (%)	...	45	57	49	...	...	42
Accès à l'assainissement (%)	...	52	52	52	...	...	36
Démographie							
Population (millions)	5,6	6,8	7,4	7,8	...	8,2	533
Taux de croissance démographique (%)	2,7	2,7	2,7	2,7	...	2,7	3
Taux de fécondité global (nombre de naissances par femme)	7,2	...	...	6,5	...	7,2	6,4
Pauvreté							
Emploi dans le secteur structuré ('milliers)	368	360	377	510	...	...	...
Incidence de la pauvreté (% de gens vivant en dessous du seuil de pauvreté)	...	49	...	68	...	77	54
Indicateurs économiques							
PIB réel aux prix de 1977 (kwacha)	2 154	2 041	2 213	2 136	...	2 16	...
Taux de croissance du PIB réel (%)	0,1	0,8	-0,5	-3,4	...	-6,6	...
Inflation (moyenne annuelle composite)	15,2	20	109,5	1 913	...	533	...
Balance du compte courant (millions de dollars)	-49,3	...	...	-247	...	-501	...



ANNEXE II

PRODUCTION, CONSOMMATION ET COMMERCE DES CÉRÉALES EN ZAMBIE 1961-1994 (MILLIERS)

Année	Superficie (ha)	Rendement	Production	Importations	Exportations (tonnes)	Consommation	Stockage final	Importations	Consommation par habitant (kg)
1961	620	1,24	770	8	1	777	0	1,03	241
1962	620	1,24	770	8	1	777	0	1,03	234
1963	585	1,26	735	18	1	740	12	2,43	217
1964	368	1,79	660	43	0	702	13	6,13	200
1965	560	1,36	764	46	24	741	58	6,21	205
1966	529	1,66	880	63	44	904	53	6,97	243
1967	554	1,81	1 005	58	119	783	214	7,41	204
1968	601	1,73	1 040	49	127	1 136	40	4,31	287
1969	546	1,59	870	98	30	956	22	10,25	235
1970	571	1,6	913	171	0	1 047	59	16,33	250
1971	591	1,36	801	142	0	650	352	21,85	151
1972	592	1,1	652	99	9	833	261	11,88	188
1973	597	1,46	869	107	39	815	383	13,13	179
1974	415	1,18	491	135	111	730	168	18,49	155
1975	419	1,65	690	131	30	807	152	16,23	167
1976	818	0,97	796	131	0	890	189	14,72	178
1977	918	0,97	892	149	0	908	322	16,41	176
1978	816	0,93	758	134	30	961	223	13,94	180
1979	1 107	0,72	798	204	0	1 199	26	17,01	271
1980	1 017	1,03	1 049	101	0	1 153	23	8,76	201
1981	1 213	1,09	1 321	172	0	1 487	29	11,57	249
1982	765	1,37	1 051	305	0	1 362	21	22,39	219
1983	738	1,35	999	341	0	1 341	20	25,43	207
1984	821	1,52	1 248	160	0	1 412	16	11,33	210
1985	714	1,83	1 307	164	0	1 387	100	11,82	198
1986	852	2,38	2 028	83	0	2 011	200	4,13	276
1987	1 147	1,74	1 997	86	0	1 583	700	5,43	209
1988	1 021	1,76	1 797	47	50	1 794	700	2,62	229
1989	872	1,37	1 195	0	70	1 525	300	0	187
1990	739	1,77	1 309	50	0	1 609	50	3,11	190
1991	691	0,85	584	1210	0	1 694	150	71,43	193
1992	870	2	1 741	20	100	1 661	150	1,2	182
1993	825	1,85	1 528	10	0	1 638	50	0,61	173
1994	815	1,74	1 418	120	0	1 588	0	7,56	162

Source: base de données USDA PSD; FAO Agrostat base de données PC.



ANNEXE III



ANNEXE IV

DÉCALAGE RURAL/URBAIN EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DE NUTRITION

Indicateur	Urbain	Rural	Source
Taux de mortalité des nourrissons (pour 1000)	78,0	115,8	Gaisie et. al. (1993):82
Rapport poids/âge < -3SD	10,5	19,2	Gaisie et. al. (1993):117
Rapport poids/âge < -2 SD	32,5	46,0	Gaisie et. al. (1993):117
Rapport poids/taille	1,2	1,0	Gaisie et. al. (1993): 177
Rapport poids/taille < -2 SD	5,4	5,0	Gaisie et. al. (1993):177
Rapport poids/âge < -3SD	3,9	7,3	Gaisie et. al. (1993):117
Rapport poids/âge < -2SD	20,8	29,0	Gaisie et. al. (1993):117
Pourcentage de femmes < 18,5 BMI	8,3	12,2	Gaisie et. al. (1993):120
Pourcentage de la population classée dans le noyau dur de la pauvreté	29	76	Banque mondiale (1994b), Volume:31
Dépenses moyennes annuelles du ménage (kwacha)	91 029,5	42 535	Stampley et. al (1992): Tableaux 21 et 22
Dépenses alimentaires par rapport aux dépenses totales (pourcentage)	61,13	74,95	Stampley et. al (1992): Tableaux 21 et 22
Dépenses en féculents de base par rapport au budget alimentaire total (pourcentage)	19,20	38,73	Stampley et. al (1992): Tableaux 21 et 22
Pourcentage d'enfants totalement vaccinés (12-23 mois)	74,4	60,0	Gaisie et. al. (1993):98
Accouchements à domicile (pourcentage)	20,9	72,7	Gaisie et. al. (1993):93
Pourcentage d'enfants affectés d'une toux (deux semaines avant l'enquête)	10,2	15,0	Gaisie et. al. (1993):101
Pourcentage ayant de la fièvre	34,0	52,4	Gaisie et. al. (1993):103
Pourcentage ayant une affection diarrhéique	20,0	25,3	Gaisie et. al. (1993):104

Sources:

- Gaisie, Kwesi, Anne R. Cross, Geoffrey Nsemukila (1993)

Enquête démographique et sanitaire en Zambie, 1992

Lusaka, Zambie: Université de Zambie, Bureau central des statistiques, Colombie, Maryland, Marco International Inc.

- Stampley et al. (1992), op cit; Banque mondiale (1994), op cit.



CARTE 1



CARTE 2



CARTE 3



DISPARITÉS ENTRE HOMMES ET FEMMES DANS L'ACCÈS AUX RESSOURCES

Indicateur	Passé			Actuel			IG		
	H/F	DHF (pourcentage)	Source	H/F	DHF (pourcentage)	Source	H	F	IG
Nombre de vulgarisateurs agricoles	(1980) 5:95	90	Kasuta/Siamwiza, 1992	(1980) 15:65	70	Kasuta et Siamwiza, 1992	3	0	3
Nombre d'agents de développement communautaire	(1993) 31:69	38		(1995) 43:57	14		1	0	1
Obtention d'un titre de propriété foncière	(1980) 11:89	78	Registre foncier	(1993) 19:81	5.	Registre foncier	3	0	3
Enregistrement de nouvelles entreprises	(1985) 11:49	78	Registre, Ministère du Commerce	(1993) 13:87	74	Registre, Ministère du Commerce	3	1	4
Femmes entrepreneurs financées par SIDO	N/A			(1990-93) 17:83	54	SIDO	1	1	4
Volume du crédit agricole (Lima Bank Fonds spécial des femmes contre le crédit institutionnel de la Fédération zambienne des coopératives)	(1981- 88) 21:79	58	Banque mondiale 1994	(1988-89) 12:88 (1993) 0:100	76 100	Banque mondiale, 1994 Mwanza, et.al., 1994	3	2	5

H/F = Ratio hommes/femmes

DHF=Disparité
hommes/femmes

IG = Indice de gravité

LES TROIS CARTES SE TROUVENT DANS U:\MAPS\FRENCH\ZAMB1F.PPT

Risque relatif de sécheresse

Analyses effectuées à partir de cinq indicateurs d'images satellites NDVI

Nom du district

Risque Z-Score

Risque relatif de sécheresse

Districts (10) très exposés à la sécheresse

Districts où le risque de sécheresse est supérieur à la moyenne

Districts où le risque de sécheresse est inférieur à la moyenne

Districts (10) les moins exposés à la sécheresse

Carte établie par le Programme alimentaire mondial dans le cadre des activités ACV pour 1996.