

Réseau

Aide d'Urgence et Réhabilitation

Graphic Controls Data for
Priority Printers Only

Graphic Controls Data for
Priority Printers Only

Dossier Thématique N° 2

**Lutter Contre la Sécheresse
de 1991/92 en Zambie:**

**Le Programme de Prévention
de la Malnutrition (PPM)**

Derrina Mukupo

Mars 1994

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"
Overseas Development Institute
Regent's College
Inner Circle
Regent's Park
London NW1 4NS
United Kingdom

Une copie sera envoyée à l'auteur.

Certaines observations seront publiées dans le Bulletin d'Information.

ISSN: 1353-8705

© Overseas Development Institute, London, 1994.

Des photocopies de tout ou partie de la présente publication sont autorisés, dans la mesure où la source d'information est mentionnée. Toutefois, la documentation du réseau reproduite en grand nombre, doit être référée à l'ODI qui en détient les droits d'auteurs. Le coordinateur du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation" serait reconnaissant d'être informé de tout usage de la documentation du réseau aux fins de la formation, de la recherche ou aux fins de la conception, mise en application ou évaluation de programmes.

**Lutter Contre la Sécheresse
de 1991/92 en Zambie:
Le Programme de Prévention de la Malnutrition (PPM)**

Derrina Mukupo⁽¹⁾

Table des Matières

	Page
1. Introduction	1
2. Structure Organisationnelle du Programme de Prévention de la Malnutrition	5
3. Le Fonctionnement du Système de Distribution du PPM	11
4. Ciblage et Types d'Intervention	15
5. Diversité au Niveau de la Mise en Oeuvre du Programme	19
6. Suivi	22
7. Conclusions	23
Références	31
Acronymes	32

1. *Derrina Mukupo* travaille actuellement pour le Programme Alimentaire Mondial en Zambie. Au cours du programme d'urgence de 1992/93, elle occupa la fonction de nutritionniste au sein du Programme de Lutte Contre la Malnutrition.

Lutter Contre la Sécheresse de 1991/92 en Zambie: Le Programme de Prévention de la Malnutrition (PPM⁽¹⁾)

1. Introduction

Tout comme les autres pays d'Afrique Australe, la Zambie a connu un niveau de précipitations exceptionnellement bas pendant la saison des pluies de 1991-1992. Les pluies avaient bien commencé dans de nombreuses régions du pays en octobre, mais se sont arrêtées en janvier - mois clé pour la culture du maïs, principale céréale du pays. La moitié sud du pays fut la partie la plus touchée, y compris les régions des provinces méridionales et orientales, où les récoltes de maïs sont habituellement excédentaires. Par conséquent, la sécheresse a eu une incidence particulièrement grave sur la production nationale céréalière qui, l'année suivante, ne s'est élevée qu'à 40% de la moyenne des trois années précédentes. Pour l'année 1992-1993, il a fallu importer (aide commerciale et alimentaire) environ un million de tonnes de céréales au total.

La sécheresse est survenue à un moment particulièrement difficile pour le pays, tant sur le plan économique que politique. La chute des prix du cuivre, la principale exportation du pays, ainsi qu'une mauvaise gestion économique ont plongé l'économie zambienne dans une période récession qui s'étendit sur plus d'une décennie. L'une des politiques clés mise en oeuvre par le gouvernement du "United Independence Party" (UNIP ou Parti uni pour l'indépendance) dans le secteur agricole consista à fixer le prix du maïs à l'échelon national et à fournir des subventions sur les engrais, encourageant ainsi la culture du maïs hybride dans les zones éloignées des marchés et dans celles étant moins adaptées, sur le plan écologique, à sa culture. Parallèlement, le prix de la farine de maïs était alors maintenu assez bas dans l'intérêt de la population urbaine (42% de la population vit en milieu urbain), d'où des subventions massives en faveur du secteur

1. Le présent dossier a été remanié par John Borton. En raison de la réception tardive du document, l'auteur n'a pu vérifier les modifications apportées au dossier. Toute erreur résultant du processus de révision relève donc de la responsabilité du RNN.

alimentaire, qui n'ont pu, en fin de compte, être soutenues. Les ressources mises à la disposition de la fonction publique s'étaient amenuisées et, sans hausse de productivité, son efficacité avait, elle aussi, diminué. Le poids de la dette accumulée par le pays était alors l'une des plus élevées de la région, par tête d'habitant. La misère chronique qui sévissait en milieu rural se reflétait dans les taux élevés de malnutrition infantile, bien supérieurs à ceux de la plupart des autres pays de la région.

Lors des premières élections multipartites d'octobre 1991, le "Movement for Multiparty Democracy" (MMD ou Mouvement pour la démocratie multipartite) remporta une victoire écrasante et se lança dans un programme de réformes d'une portée considérable, comprenant notamment un Programme d'Ajustement Structurel (PAS) et une réforme de la fonction publique. A court terme, ces réformes menacèrent d'accroître la pauvreté et de réduire davantage le rendement de la machine administrative gouvernementale.

Le nouveau gouvernement reconnut tout de suite la gravité de la situation. Le 12 février 1992, le Président Chiluba déclarait les provinces méridionales, occidentales et orientales zones sinistrées et, deux semaines plus tard, étendait sa déclaration à l'échelon national, la Zambie devenant par là même le premier pays de la région à faire une déclaration nationale. Un groupe de travail chargé de l'aide d'urgence en période de sécheresse, coordonné par le Ministère de l'agriculture, créa des sous-comités interministériels afin de mettre au point les volets d'une réponse globale à la crise. Il fut décidé qu'une "National Bulk Import Control Agency" (NBICA ou Agence nationale de contrôle des importations en grandes quantités), récemment créée, introduirait la majeure partie des importations céréalières directement dans le système de commercialisation, par le biais de la Fédération des coopératives de Zambie ("Zambia Cooperative Federation" ou ZCF), ancien organisme parapublic disposant d'un vaste réseau d'entrepôts et de personnel dans tout le pays.

Lors de la prise de décision sur la façon de gérer le volet du programme portant sur la distribution de l'aide d'urgence, le gouvernement dut prendre de difficiles décisions quant à son degré de dépendance du système administratif hérité du

régime précédent. En réponse à des problèmes de sécurité alimentaire, plus localisés, la performance du système administratif avait été médiocre. Par exemple, bien qu'il fût loin d'avoir l'ampleur de l'opération de 1992-1993, le programme d'aide d'urgence mis en oeuvre en 1987 s'était avéré inefficace, aux dires de la plupart des gens. Le maïs était alors passé par l'administration locale et les structures de l'UNIP. Le favoritisme s'était généralisé et les plus nécessiteux n'avaient, en grande majorité, reçu aucune aide (PPM, 1993b). La réforme de la fonction publique avait à peine commencé et son aptitude à gérer efficacement une vaste opération d'aide d'urgence était sujette à caution.

Schéma No. 1

En outre, on estimait que les moyens limités et le manque de crédibilité du système existant risquaient de dissuader les bailleurs de fonds de contribuer avec générosité au projet envisagé en réponse à la crise. Bien qu'il y ait eu, l'année précédente,

consultation populaire pour l'élection du gouvernement central, les élections locales devaient avoir lieu en 1992 et le gouvernement craignait qu'il n'y ait détournement de l'aide d'urgence et que le programme ne se trouve mêlé à la politique électorale, si les structures administratives locales participaient de trop près à la gestion des opérations d'aide d'urgence.

Après avoir examiné la situation, le Cabinet a décidé que 10% du total des importations requises (soit 94.000 tonnes) seraient affectées au volet "aide d'urgence directe" du projet global (c'est à dire "vivres contre travail", ventes subventionnées et distributions alimentaires gratuites), mais que ce volet serait pris en charge non pas par les autorités administratives locales mais par des ONGs locales et internationales, en collaboration avec des comités décentralisés. Il s'agirait, autant que possible, d'un volet apolitique, tenu à part des structures administratives gouvernementales. Pour rompre ainsi radicalement avec les méthodes précédentes, un Programme pour la Prévention de la Malnutrition (PPM) fut mis en place. Les principaux éléments du PPM comprenaient le PPM national - organe politique; le Programme de Lutte Contre la Malnutrition (PLCM) - une quasi-ONG, mise en place pour recevoir et répartir l'aide alimentaire devant être utilisée dans le cadre du programme; les comités des PPM régionaux, composés de représentants des secteurs public et privé et des ONGs participant aux opérations de distribution dans des régions particulières; et les ONGs elles-mêmes. Les quantités finalement distribuées, par le biais du système du PPM/des ONGs s'avèrent beaucoup plus importantes que prévu. Entre mai 1992 et mai 1993, le système a distribué, dans la moitié sud du pays, un peu moins de 250.000 tonnes de maïs, essentiellement par le biais des programmes "vivres contre travail" mais aussi des programmes "vivres à vendre" et des distributions alimentaires gratuites. En outre, le réseau du PPM / des ONG a distribué des denrées alimentaires supplémentaires et 2.380 tonnes de semences pour contribuer au redressement agricole des 26 régions.

A tous égards, ce programme a constitué une réussite considérable et reflète le haut degré d'engagement et de soutien manifesté, à l'égard du programme, par la communauté internationale, les ONGs et les responsables concernés. Bien que les ONGs aient endossé la responsabilité de fournir une aide d'urgence directe, dans

bien d'autres situations d'urgence, les décisions prises par les organismes donateurs de passer par les ONGs en furent bien souvent la cause. Le cas de la Zambie est unique, du fait que la décision de compter sur les ONGs plutôt que sur ses propres organisations gouvernementales a été prise par le gouvernement lui-même. Le présent document décrit la mise en place et le mode de fonctionnement du système du PPM.

2. Structure organisationnelle du Programme pour la prévention de la malnutrition

Avant que le Cabinet ne décide de mettre en place le système du PPM, des consultations avaient eu lieu avec des représentants des agences de l'ONU, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) notamment, et quelques-unes des ONGs locales et internationales rompues aux programmes d'aide d'urgence, telles que la Croix-rouge Zambienne (ZRCS ou "Zambian Red Cross Society"), Oxfam et World Vision International (WVI). De ces réunions sont ressortis les principaux éléments de l'organisation du programme d'aide d'urgence directe. Le gouvernement souhaitant maintenir le caractère apolitique du programme d'aide d'urgence directe et un minimum d'ingérence administrative de sa part, la création d'une structure distincte, en dehors des ministères existants ait apparu nécessaire. Ceci a débouché sur la notion suivante: celle d'établir un réseau d'ONGs chargées de la distribution alimentaire dans leurs régions, conjointement avec les Comités régionaux, d'instituer un Comité national du PPM, responsable de la conception et du suivi du programme et de mettre en place une organisation pour pourvoir aux besoins quotidiens du réseau.

Le Comité national du PPM

Le Comité national du PPM constituait le point de contact entre la structure gouvernementale responsable des orientations politiques, les bailleurs de fonds et les ONGs chargées de l'exécution du programme. Ce Comité se réunissait tous les quinze jours à Lusaka pour planifier le programme et faire le point sur les progrès

réalisés. Les réunions étaient présidées par un Ministre siégeant au Cabinet et chargé de la Santé ou de l'Agriculture: y assistaient les ONG originaires de chacune des régions d'exécution du programme, les bailleurs de fonds et les représentants des Secrétariats d'Etat ayant un rôle à jouer dans les activités du PPM. Il s'agissait d'adopter une approche globale de l'aide d'urgence en période de sécheresse, en réunissant toutes les parties intéressées pour leur permettre de discuter divers sujets d'actualité et élaborer une politique générale. Cet arrangement présentait un aspect très positif, dans la mesure où ceux qui participaient à l'exécution du programme pouvaient discuter régulièrement de leurs problèmes au sein d'un Comité présidé par des membres importants du Cabinet. Le Programme de Lutte Contre la Malnutrition était chargé du secrétariat de ce Comité et le Directeur des Opérations du PAM en assurait la vice-présidence.

Lors des réunions du Comité, tous les représentants des Comités régionaux faisaient part des progrès réalisés dans leur région et des problèmes rencontrés. Le Comité débattait en séance plénière des solutions potentielles à adopter. Les rapports anecdotiques portant sur la situation des populations et des animaux dans les régions touchées par la sécheresse étaient alors vérifiés par les représentants des ONGs. Par la suite, lorsque le Système de suivi de l'impact de la sécheresse (DIMS ou "Drought Impact Monitoring System") du CSO (Office central des statistiques) fut opérationnel, ses performances furent discutées avec les ONGs et des mesures d'action furent adoptées. Le Comité national du PPM a également servi à vérifier la performance et les activités des ONGs individuelles, les obligeant à discuter de leurs progrès en présence de leurs pairs. Lorsque des écarts considérables furent constatés par rapport aux directives convenues, ceux-ci étaient alors discutés avec l'ONG en question, en présence du Comité siégeant en séance plénière.

Le Programme de Lutte Contre la Malnutrition (PLCM)

Le Programme de Lutte Contre la Malnutrition fut créé spécialement dans le cadre

de la sécheresse de 1991/92, devenant opérationnel en avril/mai 1992. Enregistrée comme ONG locale, elle fut dotée, à ce titre, d'un organe directeur composé de hauts dirigeants zambiens aux diverses affiliations politiques. Son président était un homme d'affaires très respecté, ancien Ministre de la santé dans le gouvernement précédent. Le PLCM bénéficia d'une aide substantielle du PAM. Ses bureaux étaient situés dans les mêmes locaux que le PAM et, initialement, avant que le PLCM n'acquière ses propres véhicules, le PAM lui a fourni un appui logistique. Le PLCM a assuré le secrétariat des réunions du PPM national. L'existence de liens étroits avec le PAM facilita non seulement le suivi des arrivages d'aide alimentaire sur le territoire national et leur acheminement jusqu'aux comités régionaux des PPM mais également la coordination des mécanismes de financement des coûts de transport interne avec les déplacements effectifs des marchandises.

Les Comités régionaux des PPM

Avec l'aide des ONGs ayant pris part aux consultations initiales, le PLCM a dressé un inventaire des diverses ONGs qui intervenaient déjà dans les régions les plus touchées par la sécheresse. Il s'agissait avant tout d'églises ou d'organisations à vocation religieuse, qui dirigeaient des services médicaux et participaient à diverses activités sociales, de quelques organisations de développement et de plusieurs ONGs internationales. Toutes sortes d'organisations ont été incluses dans l'inventaire et dans le processus de mise en place d'une structure de distribution. La région la plus touchée par la sécheresse a été ensuite subdivisée en 26 zones opérationnelles, basées sur les circonscriptions hospitalières. Ces zones ne coïncidaient pas forcément avec les circonscriptions administratives existantes, mais tentaient de délimiter les zones en fonction de la possibilité de coordonner les opérations à partir d'un endroit donné. Comme il fut suggéré au départ qu'un médecin de secteur préside le comité du PPM régional, les circonscriptions hospitalières semblèrent appropriées pour cet effet. Le Comité du PPM national a, par la suite, opposé son veto à cette suggestion, qui avait pour but d'associer le gouvernement au travail des Comités des PPM régionaux et de garantir une certaine responsabilité publique: en effet, elle n'était pas, selon lui, fidèle à l'esprit

de cette entreprise, qui visait à minimiser le rôle du gouvernement dans les opérations d'aide d'urgence. Cependant, les PPM régionaux pouvaient, s'ils le souhaitaient, continuer à faire présider leurs réunions par des médecins de secteur et bon nombre d'entre eux l'ont fait.

Dans chacune des 26 zones, l'ONG la mieux établie assumait l'ensemble des responsabilités afférentes à la coordination de l'aide d'urgence au nom du PPM national et représentait également sa zone au Comité du PPM national, bien que d'autres ONGs de la même zone puissent assister à ces réunions, ce qu'ont fait bon nombre d'entre elles. L'ONG responsable pour chacune des 26 zones figure dans le Tableau No. 1 et sur le Schéma No. 2.

Tableau No. 1
Comités des PPM régionaux

Numéro de zone	Nom du PPM	NGO responsable
01	Lukulu	Eglise Catholique
02	Kalabo	Hôpital Mission Yuka
03	Mongu	Groupe Nutritionnel de Mongu
04	Senanga	Hôpital Mission Sioma
05	Kaoma	Hôpital Mission Mangango
06	Luampa	Hôpital Mission Luampa
07	Sichili	Hôpital Mission Sichili
08	Katima Mulilo	Hôpital Yeta
09	Mwandi	Hôpital Mission Mwandi
10	Mumbwa	Centre Sanitaire de Nangoma
11	Namwala	Paroisse Namwala
12	Macha	Hôpital Mission Macha

13	Choma/Kalomo	Croix Rouge
14	Livingstone	Hôpital Livingstone
15	Kabwe Rural	Development Aid from People to People (DAPP)
16	Mazabuka/Chikankata	Armée du Salut
17	Monze	Diocèse de Monze
18	Gwembe Valley	World Vision International
19	Kafue Gorge	Riverside Development Agency
20	Mpanshya/Lusaka Rural	Archidiocèse de Lusaka
21	Serenje	Assemblée Chrétienne de Zambia
22	Petauke/Nyimba	Lutheran World Federation
23	Katete	Hôpital Mission St Francis
24	Chipata	Eglise Réformée de Zambia
25	Chadiza	Hôpital Mission Mwami
26	Lundazi/Chama	Oxfam

L'ONG responsable dut tout d'abord rassembler un groupe de bénévoles de la zone en question, qui seraient finalement chargés de la prise de décisions à l'échelon régional. Ce groupe fut dénommer le Comité du PPM régional.

Conformément aux directives du PPM, les Comités des PPM régionaux devaient refléter la composition sociale de la région afin de maintenir leur représentativité et leur équilibre.

Schéma No. 2

Les membres des Comités des PPM régionaux étaient des bénévoles non rémunérés. La plupart des Comités des PPM régionaux comptaient en leur sein le bureau de vulgarisation agricole du District, l'ingénieur en hydraulique du District, des chefs religieux locaux, des professeurs et d'autres personnages influents de la communauté.

Les Comités des PPM régionaux avaient pour rôle spécifique:

- * d'établir des directives relatives aux opérations de distribution alimentaire dans la région;
- * de subdiviser davantage la région en zones opérationnelles devant relever de la responsabilité d'ONGs et d'autres organisations;
- * de faire le bilan et d'assurer le suivi des opérations régionales de distribution alimentaire;
- * de décider, dans le respect des directives générales du PPM, de mesures disciplinaires locales permettant de sanctionner les membres ou les ONGs qui ne se plieraient pas aux décisions du PPM régional.

Afin d'alléger le fardeau de l'ONG responsable et d'atteindre plus facilement l'ensemble de la population de la région, le PPM a encouragé la participation de plus d'une ONG. Le cas échéant, des ONGs supplémentaires ont donc été chargées de l'exécution du programme dans certaines sous-régions. La structure du Comité du PPM régional y fut reproduite afin qu'à chaque niveau, un groupe de la population locale soit responsable de la prise de décisions, plutôt que l'ONG travaillant seule. Les sous-comités étaient chargés de la sélection des projets à exécuter par le biais des systèmes "vivres contre travail" et ont été d'un précieux secours dans l'identification des bénéficiaires du volet "distribution alimentaire gratuite". La désignation des membres de ces comités étaient habituellement réalisée par élection.

3. Le fonctionnement du système de distribution du PPM

Au début de l'opération d'aide d'urgence, 10% de toutes les importations de maïs devait être distribué par le biais du système du PPM/des ONGs mais, comme mentionné ci-dessus, la quantité distribuée approchait davantage les 25% du million de tonnes importées à la mi-1993. Le chiffre initial fut augmenté du fait que le PAM fit passer 55.000 tonnes de maïs provenant de son programme d'urgence par le système du PPM. Hormis les quantités matérielles de maïs, le PPM a également reçu une part équivalente des fonds réunis grâce à la vente de l'aide alimentaire par le biais des circuits commerciaux. Ces fonds ont servi à couvrir les dépenses de transport de l'opération du PPM.

La quasi-totalité des distributions effectuées par le biais du système du PPM consistait en du maïs jaune importé, provenant de pays situés hors de l'Afrique Australe. Le maïs jaune était moins prisé sur le marché local et s'est vendu à un prix plus bas. Dans un cas particulier, dans la province orientale du pays, le PLCM a acheté du maïs blanc, disponible sur place, pour le distribuer dans la province, lorsqu'il devint difficile de transporter les importations de maïs. Les importations de maïs à destination de la Zambie arrivaient en Afrique australe par les ports de Dar Es-Salaam (Tanzanie), de Beira (Mozambique) et de Durban, d'East London, de Port Elizabeth et de Cape Town (Afrique du Sud). Les arrivages étaient

transportés par voie ferroviaire des ports jusqu'en Zambie. Des points d'entrée jusqu'en Zambie, tout le maïs était pris en charge par le Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche (MAAF ou "Ministry for Agriculture, Food and Fisheries"), par l'intermédiaire de la Fédération des coopératives de Zambie ("Zambia Cooperative Federation" ou ZCF) et des Unions de coopératives, qui faisaient office d'agents d'achat et de dépositaires. Celles-ci disposaient d'entrepôts dans chacun des districts touchés, et parfois au niveau des sous-régions. Le MAAF chargea la ZCF et les Unions de coopératives de veiller à ce que tous les entrepôts des régions touchées par la sécheresse disposent d'un stock permanent de maïs, destiné à la vente et dans lequel les ONGs peuvent également puiser, sur autorisation du PLCM.

Dans la plupart des cas, seule l'ONG responsable de chacune des 26 zones traitait directement avec le PLCM pour toutes requêtes de maïs pour sa zone d'intervention. Par conséquent, lorsque plusieurs ONGs et organisations intervenaient dans une région particulière, c'était à l'ONG responsable de faire la synthèse des besoins de toutes les autres organisations, ce qui a permis de réduire considérablement le nombre total de transactions à traiter au niveau central. Au début, chaque ONG responsable, en consultation avec les Comités des PPM régionaux et sous-régionaux et d'autres ONG de sa région, dressait une liste de tous les entrepôts de la ZCF et des Unions de coopératives de la région, liste qui énumérait leur emplacement, leur capacité et leurs stocks de maïs. Le PLCM se servait de ces listes pour indiquer à la ZCF les entrepôts qui devaient être approvisionnés et ceux dans lesquels viendraient puiser les ONGs. Il était important que les ONGs tiennent le PLCM constamment informé de leurs intentions en matière de retraits afin de perturber le moins possible leurs opérations de distribution.

Une fois les dotations approuvées, le PLCM délivrait des bons spéciaux, contresignés par le PAM, qui autorisaient l'ONG responsable à retirer une quantité convenue de maïs d'un entrepôt désigné, pour ensuite la distribuer. Tout d'abord, bien des directeurs d'entrepôts de la ZCF et des Unions de coopératives hésitèrent à accepter un système reposant sur la délivrance de bons et par conséquent le personnel du PLCM et de la ZCF dut déployer beaucoup d'efforts pour expliquer

ce nouveau système. L'expérience aidant, le PLCM a jugé préférable de délivrer plusieurs bons pour de plus petites quantités au lieu d'un bon unique pour de grosses quantités: les ONGs avaient ainsi la possibilité de laisser le maïs dans l'entrepôt de la ZCF jusqu'à ce qu'elles en fassent la requête. L'ONG responsable remettait alors soit le(s) bon(s) aux autres ONGs de sa région, en fonction de leurs besoins, soit retirait du maïs en leur nom. Jusqu'à présentation par l'ONG d'un bon, le maïs était emmagasiné dans les entrepôts de la ZCF, faisant ainsi partie des stocks gouvernementaux. Ces dispositions évitaient ainsi aux ONGs de payer certains coûts de stockage et les coûts découlant de la détérioration du maïs lors de son séjour en entrepôt.

C'est à partir des entrepôts de district que le réseau du PPM/des ONGs se chargeait du transport et de la distribution du maïs aux communautés affectées. Les dépenses de transport interne, de stockage et de manutention encourues par les ONGs étaient réglées grâce à des chèques délivrés par le PLCM. Au départ, ce système s'appliquait à tous les retraits des ONGs mais par la suite le maïs qui devait être vendu dans le cadre du programme "vivres à vendre" y fut exclus, les ONGs étant censées régler elles-mêmes ces dépenses grâce au produit des ventes. Le PLCM a également fourni des tracteurs et des remorques dans les régions où il était bien souvent difficile de louer des moyens de transport ou d'obtenir un véhicule qui convienne au terrain. Au total trente-quatre tracteurs et remorques ont été fournis. L'objectif était d'amener le maïs aussi près que possible des nécessiteux afin de leur éviter de quitter leur communauté en quête de nourriture.

L'une des premières tâches des PPM régionaux a été d'identifier des entrepôts adéquats au niveau de la communauté. Le maïs était bien souvent stocké dans les dépôts locaux des Unions de coopératives, assez répandus dans certaines régions. Dans d'autres régions, les locaux disponibles étaient utilisés en attendant d'identifier d'autres installations plus appropriées. Ceux-ci comprenaient notamment des écoles, des bâtiments paroissiaux, des foyers municipaux ou des locaux gouvernementaux sous-utilisés. Les PPM régionaux assuraient la sécurité et la gestion de ces magasins, en utilisant les fonds fournis par le PLCM pour le transport interne, le stockage et la manutention du maïs. Le PLCM a également

fourni aux ONGs des bâches goudronnées pour protéger, en transit ou en entrepôt, le maïs des pluies de 1992/1993.

C'est en juin 1992 qu'ont commencé les distributions de maïs effectuées par le biais du système du PPM, bien que les quantités en question ne soient devenues substantielles qu'au début septembre, époque à laquelle le système est devenu pleinement opérationnel dans la plupart des régions.

Schéma No. 3

Les distributions se sont poursuivies à raison d'environ 30.000 tonnes par mois, pour chacun des sept mois entre septembre 1992 et mars 1993 (voir Schéma No. 3), date à laquelle les distributions d'aide d'urgence ont commencé à diminuer progressivement; elles ont officiellement pris fin en juin 1993, date de démarrage du programme de redressement après la sécheresse.

4. Ciblage et types d'intervention

L'administration locale ainsi que les Comités chargés des affaires sociales, jadis dirigés par le Ministère du développement communautaire et des affaires sociales, ce dernier ayant cessé toute activité, ne disposaient que de très peu d'information sur le nombre de gens ayant besoin d'aide dans chaque région. Le problème se compliqua par la création de régions du PPM, basées dans bien des cas sur les circonscriptions hospitalières plutôt que sur les circonscriptions administratives. Selon les premières estimations du Ministère de l'Agriculture et d'une mission d'évaluation du PAM/de la FAO, environ 1,7 millions de personnes au total avaient besoin d'aide d'urgence dans la zone touchée par la sécheresse. Toutefois, ce chiffre n'a pas été décomposé de façon à être utile au PPM, sur le plan opérationnel: des évaluations ont donc dû être entreprises. En mai 1992, les nutritionnistes du PLCM et les responsables du suivi de l'aide alimentaire ont commencé à former les PPM régionaux et les ONGs, sur la façon d'effectuer les évaluations des besoins communautaires et familiaux.

Les évaluations communautaires avaient pour but d'identifier le nombre de foyers dans un village/une communauté, l'état général des stocks alimentaires et les moyens dont disposaient la majorité des foyers pour acheter de la nourriture. Ces évaluations furent réalisées par le biais d'entretiens avec un échantillon de représentants de la communauté. Les PPM régionaux se sont basés sur ces évaluations pour décider du type de programme à mettre en oeuvre dans la région, soit "vivres à vendre", "vivres contre travail" ou distribution alimentaire gratuite. En outre, les évaluations ont aidé à identifier le moment opportun pour initier les interventions. Là où des initiatives communautaires d'auto-assistance étaient en cours, l'objectif était de choisir le moment opportun de façon à ne pas interrompre ces initiatives. Ce sont les ONGs qui, dans bien des régions, ont effectué les évaluations des besoins familiaux. Les questions posées au cours des entretiens reposaient entre autres sur la disponibilité des membres des familles à participer à des projets "vivres contre travail"; ainsi que sur leur accès aux denrées alimentaires.

Le système du PPM a eu recours à trois types d'intervention distincts: "vivres contre travail", "vivres à vendre" et distribution alimentaire gratuite. De façon à faciliter cette opération ardue qu'est la sélection des bénéficiaires, l'accent

a été porté sur les deux premiers types d'intervention, étant des types d'assistance reposant sur "l'auto-ciblage", en accord avec les convictions du nouveau gouvernement basées sur l'auto-assistance. L'une des conséquences de cette approche et de la nature décentralisée du PPM fut la difficulté à contrôler le nombre total de bénéficiaires. Selon les chiffres définitifs portant sur le total des bénéficiaires du PPM, plus de 2,5 millions de personnes ont reçu une aide provenant des divers programmes.

"Vivres à vendre"

Ce type d'intervention a représenté 13% des distributions de maïs effectuées par le biais du système du PPM. Les évaluations communautaires ont démontré que bien des gens avaient encore de l'argent pour acheter de la nourriture pendant plusieurs mois, même ayant perdu leurs récoltes. Par conséquent, en mettant des vivres à leur disposition, près de leurs villages et à un prix raisonnable, ils pourraient tirer meilleur parti de leur argent. De juillet à octobre 1992, bien des ONGs ont ainsi vendu des quantités considérables de maïs - en transportant le maïs de l'entrepôt principal jusque dans les villages, ou à proximité de ceux-ci, et en le vendant au prix d'entrepôt. Certaines ONGs ont parfois vendu le maïs à des prix inférieurs au prix d'entrepôt. Le produit de ces ventes a servi à financer d'autres aspects du programme d'aide d'urgence.

"Vivres contre travail" (VCT)

"Vivres contre travail" fut le principal type d'intervention, représentant 76% des distributions de maïs. Bien que certaines régions aient, dès le départ, entrepris des projets "vivres contre travail" dès le départ, d'autres les ont introduits progressivement, notamment après le mois d'octobre, date à laquelle les familles ne disposaient plus d'argent et où le volet "vivres à vendre" ralentit ses activités. Les Comités des PPM régionaux, les dirigeants communautaires locaux et les ONGs sélectionnèrent les types de projets qui seraient les plus bénéfiques aux

communautés. Ceux-ci étaient ouverts à ceux étant prêts à travailler. La ration était la même que pour les distributions alimentaires gratuites, soit 500 grammes de maïs par personne et par jour. Les participants aux projets VCT reçurent tous la même ration, évitant ainsi toutes difficultés supplémentaires sur le plan administratif ainsi qu'une éventuelle confusion, la priorité étant de veiller à l'acheminement rapide des vivres dans les régions touchées. Les principaux types d'activités entreprises comprenaient:

- * réfection des routes, des écoles et des dispensaires;
- * approfondissement des puits et nettoyage des canaux;
- * construction de puits, de cuves à bains parasitocides pour le bétail, de viviers, de hangars et de latrines;
- * plantation d'arbres, irrigation et culture, par les populations, de leurs propres champs.

Bien que la productivité n'ait pas été toujours élevée, le fait que les projets aient profité aux communautés et, aux foyers individuels dans le cas de la culture de leurs propres champs, expliquant en grande partie un engagement élevé qui n'aurait existé si les activités leur avaient été imposées. Le volet "vivres contre travail" du PPM a fait l'objet de nombreuses critiques, souvent de la part de politiciens cherchant à en tirer profit. On a fréquemment reproché au programme de ne pas fournir de vivres gratuitement, comme cela avait été le cas sous le gouvernement précédent, et d'instituer, par le biais du volet VCT, une "forme d'esclavage". En réponse à ces critiques, le Président, les membres du nouveau gouvernement et la communauté des bailleurs de fonds ont manifesté leur soutien au programme, en faisant remarquer que les projets VCT s'apparentaient à des systèmes d'auto-assistance, permettant aux populations de conserver leur dignité et d'améliorer le sort de leur communauté plutôt que de compter sur une distribution alimentaire gratuite.

Distribution gratuite

Des vivres gratuites furent mises à la disposition de ceux qui ne pouvaient acheter

de la nourriture ni prendre part aux projets VCT; cette intervention représenta 10% des distributions de maïs du PPM, soit l'équivalent d'environ 2,5% de l'ensemble des importations de maïs du pays. La majorité des bénéficiaires des distributions alimentaires gratuites comprenait les personnes âgées, les malades, les handicapés et les foyers ayant des femmes pour chef de famille, avec des enfants trop jeunes pour travailler. Le processus de sélection des bénéficiaires a beaucoup varié. Dans bien des régions, les dirigeants locaux furent chargés d'identifier les bénéficiaires, tandis que, dans d'autres régions, des comités furent chargés de cette sélection. Dans tous les cas, il fut conseillé aux ONGs et aux Comités des PPM régionaux et sous-régionaux d'encourager ceux en bonne santé et aptes au travail à participer aux projets VCT.

Après avoir examiné les directives élaborées à l'échelon international, communiquées par le PAM et la Croix-Rouge, le PPM national a fixé à 500 grammes par personne la ration journalière fournie dans le cadre des volets "distribution gratuite" et "vivres contre travail"; cette ration devant permettre de pourvoir aux besoins caloriques de chaque membre de la famille, quel que soit son âge. Toutefois, certains éléments nutritifs importants y étaient absents, n'étant pas "équilibrée", dans la plupart des régions, par un apport d'huile, de légumes secs et d'arachide. La ration standard a été distribuée avec plus ou moins d'exactitude selon les régions, en grande partie parce qu'il était difficile d'effectuer des mesures précises. Selon le PLCM, les ONG avaient tendance à arrondir au chiffre supérieur plutôt qu'au chiffre inférieur.

Parallèlement au système du PPM, un programme alimentaire supplémentaire, ayant pour cible les enfants de moins de cinq ans, a été réalisé par l'Unité de gestion alimentaire du Ministère de la santé, avec l'appui du PAM. Ce programme fonctionnait déjà depuis plusieurs années, avant que la sécheresse ne frappe, mais a été développé pendant la période de sécheresse. Ce programme consistait à distribuer des suppléments protéiques à valeur hautement énergétique (HEPS ou "High Energy Protein Supplements", composés de farine de maïs, de soja cuit, de sucre et de lait), produits sur place, des haricots, de l'huile végétale et d'autres denrées alimentaires aux hôpitaux de district, qui les distribuaient ensuite par

l'intermédiaire du réseau des dispensaires ruraux. Bien que s'étant développé considérablement, le programme n'a pu répondre entièrement à toutes les demandes résultant de la sécheresse. Plusieurs problèmes furent identifiés: l'accroissement de la production de HEPS, tout d'abord; le fait que les bailleurs de fonds se préoccupaient avant tout de fournir du maïs plutôt que d'autres denrées (huile végétale et haricots, par exemple), limitant ainsi la disponibilité des denrées requises; enfin, le fonctionnement médiocre du système de distribution des denrées des hôpitaux aux dispensaires ruraux. Bien que les ONGs des régions touchées par la crise soient souvent intervenues pour aider à distribuer les vivres du programme alimentaire supplémentaire, ces initiatives ne se sont pas inscrites dans le cadre du système du PPM, c'est pourquoi nous n'en discutons pas en détail ici.

5. Diversité au niveau de la mise en oeuvre du programme

Le système étant décentralisé, une diversité considérable au niveau de la mise en oeuvre des activités du PPM a été constatée. Tout en respectant les directives fixées par le PPM national et le PLCM, chaque région avait carte blanche pour décider du meilleur mode d'exécution de la politique adoptée. Les PPM régionaux décidèrent des types de projets à entreprendre dans le cadre des projets "vivres contre travail", de l'échelonnement des paiements effectués en faveur des participants et, dans certains cas, ont élaboré leurs propres critères de sélection des bénéficiaires des distributions alimentaires gratuites, bien que, à cet égard, des directives aient été définies ensuite à l'échelon national, que les ONGs ont été priées d'appliquer. Ces décisions tenaient compte de l'ensemble des ressources disponibles pour exécuter les activités d'une façon particulière. Par exemple, la disponibilité, sur place, d'un personnel d'encadrement a souvent constitué un facteur clé, en fonction duquel les ONGs ont décidé - ou non - de choisir l'option "vivres contre travail" pour distribuer l'aide d'urgence.

Les cas suivants se rapportant au mode d'exécution du programme au niveau des régions et des sous-régions illustrent cette diversité.

PPM de Choma/Kalomo - Zone 13 (Croix-Rouge zambienne)

Cette région a été la plus durement touchée par la sécheresse mais, paradoxalement, a fort tardé à faire démarrer ses opérations d'aide d'urgence. Bien que ce soit le PPM régional qui ait décidé des politiques d'ensemble, c'est la Croix-Rouge zambienne qui s'est chargée de la gestion du programme. La Croix-Rouge zambienne avait une longue expérience des opérations d'aide d'urgence et avait un meilleur accès à d'autres ressources, tels que les délégués de la Croix-Rouge, qui ont fourni deux camions, par l'intermédiaire de la Fédération internationale de la Croix-Rouge et des Sociétés du Croissant-Rouge à Genève; elle a, en outre, reçu de l'huile végétale et des haricots de la Communauté européenne. Cependant, elle tenta tout d'abord d'analyser l'opération avec ce que l'on pourrait appeler un trop grand professionnalisme - en essayant d'évaluer minutieusement la situation et de former des bénévoles avant le commencement du programme d'aide d'urgence, d'où un démarrage tardif du programme. Bien que les premières opérations de distribution aient commencé en septembre dans certaines parties de la région, ce n'est qu'en novembre qu'elles ont englobé l'ensemble de la région. En outre, la Croix-Rouge zambienne était peu disposée à mettre en place des interventions du type "vivres à vendre", les jugeant contraires à son mandat. Elle a concentré, à la place, ses efforts sur des projets du type "vivres contre travail", avec quelques distributions gratuites aux bénéficiaires remplissant les conditions requises à cet effet. Toutefois, d'autres ONGs intervenant dans la même région que la Croix-Rouge zambienne, mais n'étant pas tenues à de semblables obligations sur le plan organisationnel, se sont mises à vendre du maïs au prix d'entrepôt.

PPM de Macha - Zone 12 (Hôpital de la mission de Macha)

Macha fut l'une des premières régions à mettre en place des initiatives d'aide d'urgence, concentrées autour de l'hôpital de la mission, qui dirigé par l'église des "Frères dans le Christ". L'hôpital avait, par le passé, participé à des programmes "vivres contre travail", organisés par le PAM. Son programme se composait presque exclusivement de deux volets: "maïs à vendre" et "vivres contre travail". Le PPM entreprit un grand nombre de projets "vivres contre travail", conçus pour répondre aux besoins ressentis depuis longtemps dans la région: citons notamment la construction d'un abri pour un moulin, la fabrication de briques ("vivres contre travail" et travail rémunéré), la réfection de routes d'accès et d'un canal desservant

l'hôpital, et les travaux exécutés par les populations locales dans leurs propres champs, lors de la saison des semis. Le PPM de Macha a incité les mères à amener leurs jeunes enfants sur les sites des opérations "vivres contre travail" et à préparer à tour de rôle, sur place, un repas hautement nutritif pour les plus jeunes. Le suivi de la croissance et des cours de diététique fut assuré sur certains de ces sites. Le PPM de Macha a permis à la communauté de sélectionner par les siens les plus dépourvus, ceux ne pouvant prendre part aux opérations "vivres contre travail" et ceux devant recevoir des vivres gratuites. Le nombre de bénéficiaires sélectionnés pour recevoir des distributions alimentaires gratuites était très réduit.

Sous-comité de Chingombe, PPM de Lusaka Rural / Mpanshya - Zone 20 (Archidiocèse de Lusaka)

L'Archidiocèse de Lusaka a dirigé une mission dans cette région de la vallée de Luangwa depuis des années. La sécurité alimentaire y est chroniquement menacée, même les années où les précipitations sont supérieures à la moyenne, en partie parce qu'elle fait partie d'une réserve naturelle, et parce qu'elle est éloignée des marchés et des services de base. La vannerie constitue une importante source de revenus supplémentaires, mais les débouchés sont peu nombreuses. Le PPM régional a estimé que la situation de la région était déjà grave et par conséquent la première distribution de vivres y fut gratuite. Cette décision fut en partie influencée par le fait que la mission a déjà par le passé distribuer des vivres gratuites aux familles nécessiteuses. Le PPM régional a également accepté, à titre de règlement partiel du maïs, des paniers qu'il a transportés ensuite jusqu'aux marchés urbains. Il a également accepté des paiements légèrement inférieurs à la normale, lors de l'introduction du volet "maïs à vendre". Chingombe comptait l'un des pourcentages les plus élevés de bénéficiaires d'aide alimentaire gratuite et a éprouvé quelques difficultés à passer entièrement à un système de "vivres contre travail".

6. Suivi

Les ONGs firent état de l'insuffisance des réserves de maïs dans leurs entrepôts

locaux en utilisant, "le rapport sur les pénuries de maïs", d'une présentation simple, qu'elles envoyaient au MAFF, l'information étant ensuite transmise à la ZCF. En cas de besoin urgent et lorsque la ZCF ne pouvait réapprovisionner l'entrepôt rapidement, le PLCM assurait parfois par d'autres moyens le transport du maïs pour le compte de la ZCF. En plus du rapport sur les pénuries, les membres du grand public, les députés et tous ceux disposant de renseignements sur la situation alimentaire globale de régions particulières furent invités à transmettre des informations au PLCM. Le suivi de l'avancement général fut assuré grâce aux réunions du Comité du PPM national, tous les quinze jours, à Lusaka. Toutes les régions étaient alors obligées d'apporter au Comité un rapport décrivant leur situation, c'est à dire les progrès réalisés, les problèmes rencontrés et les besoins supplémentaires. Les réunions du Comité constituaient le moyen le plus rapide d'obtenir des informations en provenance des régions et se sont avérées inestimables au niveau du fonctionnement du PPM. Les PPM régionaux tenaient également ce même genre de réunions dans leur région. Pour compléter cet effort, le PLCM envoyait régulièrement des nutritionnistes dans chaque région, au moins une fois par mois, pour vérifier les progrès réalisés et se charger de l'orientation nécessaire. Ces déplacements servaient également à vérifier les rapports des régions et se sont poursuivis pendant toute la durée du programme d'aide d'urgence.

Même si le maintien de l'état nutritionnel constituait l'objectif principal du PPM, celui ci s'est avéré être dès le départ un objectif difficile à atteindre, le maïs étant un élément d'une matrice complexe de facteurs déterminant l'état nutritionnel. Son principal objectif étant exclusivement la distribution du maïs, le PPM n'avait aucun moyen de contrôle sur la disponibilité d'autres denrées pas plus que sur d'autres facteurs importants de l'état nutritionnel, tels que la maladie et la protection infantile. Comme indiqué ci dessus, la fourniture de rations supplémentaires aux jeunes enfants relevait de la responsabilité du Ministère de la santé, de par l'élargissement du système de distribution en place. Les opérations de suivi du PPM s'appliquèrent donc à évaluer la capacité des ménages à obtenir du maïs plutôt que de contrôler les résultats sur le plan sanitaire. Néanmoins, les Comités du PPM ont toujours été sensibilisés aux niveaux de la malnutrition, communiqués par leurs services sanitaires locaux. Cette information a servi à orienter le programme alimentaire supplémentaire, réalisé en parallèle.

L'Office central des statistiques (CSO ou "Central Statistical Office"), organe gouvernemental, s'est également chargé du suivi de l'impact de la sécheresse dans la moitié sud du pays. Cet exercice a permis de mettre au point un rapport mensuel portant sur toute une gamme d'indicateurs, y compris la situation des enfants de moins de cinq ans et l'avancement des opérations de distribution alimentaire. Cette information a servi à planifier l'opération d'aide d'urgence lors des phases ultérieures de la sécheresse. Une fois la sécheresse passée, le système de suivi a changé d'éclairage pour englober d'autres indicateurs de vulnérabilité: il s'agit maintenant d'un système établi en permanence.

7. Conclusions

Réalisations

Bien qu'il n'ait pas fait l'objet d'une évaluation officielle, le PPM a manifestement représenté une réussite considérable, en distribuant, en temps opportun, près de 250.000 tonnes de maïs à plus de 2,5 millions de bénéficiaires. Bien que des données peu représentatives provenant des dispensaires aient semblé indiquer une augmentation de maladies liées à des carences nutritives, comme la pellagre, aucun cas d'inanition a été relevé. Le degré de collaboration entre les bailleurs de fonds, les gouvernements et les ONGs a été remarquable. La Zambie a eu de la chance, dans la mesure où la communauté internationale a pourvu à la plupart de ses besoins alimentaires. Le nouveau gouvernement y a beaucoup contribué en annonçant très tôt l'ampleur de la catastrophe et en lançant un appel à l'aide. Par la suite, le PPM démontra qu'il était possible de distribuer des ressources considérables de façon responsable, ce qui a probablement contribué à la générosité de la réponse reçue.

Le "système PPM" de distribution alimentaire a été bien accueilli tant par le gouvernement que par les bénéficiaires. De l'avis général, les populations ont eu de meilleures chances d'accéder à la nourriture que sous les systèmes précédents.

Les ressources locales disponibles furent exploitées au profit du programme et la duplication des efforts fut évitée. Pour les ONGs travaillant dans la même région, qui n'avaient jamais, auparavant, discuté ensemble de leur travail, les PPM régionaux ont constitué un forum pour l'échange d'information. Dans chaque PPM régional, la participation aux prises de décision de tout un ensemble de représentants de diverses sections de la communauté a augmenté les chances de satisfaire les besoins de la communauté toute entière.

En tant que moyen de communication et d'identification des besoins dans des régions données, le PPM a fait preuve d'une grande efficacité et a servi à faire connaître les besoins communautaires urgents, même ceux-ci n'étaient pas directement liés à la distribution alimentaire: ce fut notamment le cas lorsqu'une invasion de vers (dits "légionnaires") fut signalée dans une région, en décembre 1992. Grâce à la transmission continue d'information par le biais du système, on a pu apporter les modifications nécessaires au programme, afin de répondre à ces besoins nouveaux.

Les ONGs et autres organisations travaillant avec le PPM ont joui d'un avantage peu commun: elles ont en effet pris part à un système national sans modifier radicalement leur mode de fonctionnement habituel. Une certaine souplesse fut nécessaire afin d'adapter le programme aux besoins locaux. La bureaucratie fut réduite au minimum afin de permettre une exécution rapide du programme. C'est pourquoi, au départ, les structures gouvernementales opérant à un niveau inférieur à celui de la nation furent mises à l'écart. Les fonctionnaires qui souhaitaient devenir membres des divers Comités des PPM régionaux étaient libres de le faire à titre personnel; Il faut néanmoins souligner que certains PPM étaient entièrement dirigés par des fonctionnaires, à titre personnel.

Le PPM a énormément bénéficié de l'appui politique du Cabinet et du Bureau du Président. Cet appui a eu une influence décisive à deux niveaux: d'une part à surmonter les problèmes politiques rencontrés et d'autre part à permettre aux ONGs de prendre part à certains aspects de la conception de politique au sein du programme. Le Comité du PPM national était le seul Comité non-gouvernemental qui fût présidé par un Ministre siégeant au Cabinet. On peut également mesurer

le succès du PPM par la réticence du gouvernement à y mettre fin, une fois la sécheresse passée permettant ainsi de poursuivre en exécutant un "programme de redressement après la sécheresse" et d'étendre le réseau du PPM aux régions du nord du pays où des ONGs étaient présentes.

Problèmes rencontrés

Le manque de personnel et de moyens de transport a limité les capacités de suivi du programme au niveau régional et communautaire. Les ONG ne disposaient pas toutes du même niveau de compétences nécessaires au suivi de l'aide alimentaire et il se peut que des aspects du programme en aient souffert. Citons notamment l'exemple de la capacité limitée de bien des ONGs en matière comptable, ce qui a entraîné la soumission tardive des comptes et des rapports sur le maïs.

La mise à l'écart des structures gouvernementales à l'échelon local a posé des problèmes à certains comités des PPM régionaux. Le refus de participer s'est manifesté de deux façons: d'une part, certains fonctionnaires ont fait preuve d'apathie dans l'exécution du programme; d'autre part, par l'ingérence des politiciens dans le travail des PPM. Malgré les efforts déployés par les Ministres siégeant au Cabinet et le PLCM pour prévenir les difficultés politiques, celles-ci ont existées dans bien des régions. Après les élections locales, les politiciens locaux n'essayèrent plus d'influencer la répartition du maïs, mais dans certains cas, ils furent remplacés par des représentants locaux nouvellement élus, désireux de reprendre la direction de ce qui, pour beaucoup, constituait le seul programme ayant réussi dans leur région. Heureusement, le gouvernement central a constamment respecté sa promesse de maintenir la neutralité du PPM, sur le plan politique.

Les activités du PAM ont souvent souffert d'un manque de moyens techniques, au niveau de la planification et de la supervision des projets. Le PLCM a tenté d'augmenter ces moyens dans certaines régions par l'intermédiaire du PAM, mais bien des projets n'ont pas abouti à la mise en place de structures durables. Durant la phase de redressement après la sécheresse, le PLCM a reçu, par l'intermédiaire

de l'UNICEF, une aide d'USAID visant à apporter un appui technique aux ONGs dans le domaine de la planification et de la gestion des projets, du suivi et de l'évaluation, de la vulgarisation agricole, des technologies applicables en matière de stockage des récoltes et de la nutrition.

La logistique à mettre en place pour distribuer le maïs au niveau des PPM régionaux a constitué un défi majeur pour bien des ONGs. Dans certaines régions, il était pratiquement impossible de louer des moyens de transport dans le secteur commercial, soit parce qu'il n'y en avait pas de disponibles dans la région, soit parce que la nature du terrain à couvrir décourageait les entrepreneurs potentiels. Dans la plupart des zones rurales, les routes d'accès étaient soit inexistantes soit mal entretenues: de ce fait, les livraisons de vivres ont accusé des retards dans certains régions et, dans d'autres, n'ont pas pu atteindre l'ensemble de la zone à desservir.

Les leçons à tirer de cette expérience

Il existe, dans chaque région, une grande quantité de ressources pouvant être utilisées dans un but clairement identifié, comme la gestion de l'aide d'urgence en cas de catastrophe. Il faut cependant assurer une coordination adéquate de ces ressources. Le PPM est parvenu à trouver, dans la plupart des régions, des ONGs locales pour se charger du programme, sans avoir à faire appel à de nouvelles ONGs pour débiter dans ces régions.

Le PPM a démontré très clairement que l'on peut distribuer des quantités considérables de secours alimentaires par le biais de mécanismes mis sur pied rapidement, sans devoir compter sur des distributions alimentaires gratuites. L'aide alimentaire d'urgence peut constituer une ressource précieuse que les communautés doivent utiliser pour exécuter des tâches d'intérêt communautaire, d'une manière qui ne soit pas avilissante et les laisse, à la fin des programmes, fières de leurs réussites.

Le recours à plus d'un mécanisme "d'auto-ciblage" peut alléger considérablement le fardeau du personnel et des bénévoles à l'échelon local. Comme les PPM avaient en grande partie adopté des formules "vivres à vendre" et "vivres contre travail", il ne restait plus aux administrateurs qu'à sélectionner les bénéficiaires de l'aide alimentaire gratuite. Ce ciblage ne doit pas forcément compromettre l'objectif qui consiste à atteindre les individus les plus nécessiteux.

La souplesse est importante pour un programme qui repose en grande partie sur les efforts de bénévoles. En faisant preuve de souplesse, c'est à dire en permettant à chaque région / ONG d'opérer dans les limites de son programme habituel, l'exécution globale du programme PPM a été facilitée. Il existait également de nombreuses possibilités de modifier, durant le programme, la politique appliquée. C'est ce qui a été fait lors des réunions du PPM national, auxquelles assistaient toutes les parties intéressées. Les structures gouvernementales étaient manifestement souples, elles aussi, ce qui a permis de contacter rapidement des personnages influents, membres du gouvernement, pour traiter de problèmes urgents.

Il est essentiel de prévoir des consultations permanentes avec les principaux protagonistes, à tous les stades de la conception et de l'exécution du programme. Si les gens sont censés participer pleinement à l'exécution du programme, ils doivent également participer pleinement aux phases qui la précèdent. Lorsque cela n'est pas possible, ils doivent être mis au courant, dans les moindres détails, des procédures appliquées, il faut également obtenir leur consentement et, en cas de sérieuses objections de leur part, tenir compte de celles-ci.

L'information relative aux programmes d'aide d'urgence doit être aussi transparente que possible. Elle doit être mise à la disposition de critiques potentiels, comme la presse et les représentants locaux élus, ainsi que ceux qui participent à la planification et à l'exécution du programme. Ces groupes doivent connaître et comprendre les objectifs du programme et ses méthodes d'exécution, de suivi et d'évaluation. Cette franchise contribue à mobiliser les ressources et à dissiper les malentendus.

La standardisation des rations et de l'approche globale adoptée dans diverses régions a aidé à faire face aux doléances exprimées par les bénéficiaires dans plusieurs régions. Même si un grand nombre de gens auraient préféré recevoir une quantité de maïs supérieure à la ration de base, leurs doutes ont pu être apaisés en raison de l'uniformité du programme.

Il est important de conserver des informations de base sur les régions, même en situation de crise. Ceci peut être réalisé par le biais d'une institution distincte de celle qui organise l'aide d'urgence ou encore par des consultants, recrutés par contrat. Il s'agit d'une disposition importante pour le suivi ultérieur du programme et l'évaluation de l'impact du programme d'aide d'urgence.

La formation de personnes intervenant à tous les stades d'exécution du programme doit être aussi exhaustive que possible. L'idéal serait d'assurer une formation en permanence, pendant toute la durée de l'opération d'aide d'urgence.

Contrairement à la croyance populaire, selon laquelle les projets "vivres contre travail" auraient exploité les femmes, il semblerait que les participantes aient apprécié d'avoir eu, grâce au travail collectif, davantage accès à des intrants pour faire leurs cultures et d'avoir disposé de semences, ce qui leur a permis, par là même, d'accroître leur production.

L'avenir

Après des consultations prudentes entre le gouvernement, le PAM et les ONGs concernées, PLCM inclus, il a été décidé de conserver la structure du PPM pour aborder les problèmes de sécurité alimentaire et de nutrition. Malgré la disparition de la sécheresse et de l'insuffisance immédiate des récoltes, il faudra davantage de temps pour remédier aux effets de la sécheresse. Il y a, en Zambie, des poches d'insécurité alimentaire chronique, même les meilleures années. Les habitants de ces régions ont toujours été partiellement tributaires des secours alimentaires provenant du gouvernement et des associations caritatives. Si ce problème se pose, c'est en partie parce que certaines cultures, le maïs hybride notamment, ne

conviennent pas à l'environnement de ces régions. Ce n'est pas en une saison des pluies - si bonne qu'elle soit - que l'on rectifiera ces problèmes.

Il existe également d'autres problèmes de développement qui n'ont peut-être aucun rapport avec la sécheresse, mais sont néanmoins mis en lumière par celle-ci. Il s'agit notamment des taux élevés de malnutrition infantile et de pauvreté répandus en milieu rural. La structure du PPM et le réseau d'ONGs qui y participent constituent une base solide, à partir de laquelle certains problèmes pourront être abordés, au moins à court terme, et éviter certains pièges auxquels se sont heurtés les opérations d'aide d'urgence.

References

PAM - Programme Against Malnutrition, 1993a, 'Programme to Prevent Malnutrition: Progress Report May 1992 to February 1993', Lusaka.

PAM, 1993b, 'Programme to Prevent Malnutrition: End of drought report' Lusaka.

Mukupo D.C., 1993, 'The Zambian Drought Experience', paper presented to the Red Cross Regional Disaster Management Workshop, Harare, Zimbabwe.

FAO, 1991, 'Zambia: Comprehensive Agricultural Development and Food Security Programme'.

IFRC, 1993, Regional Disaster Management Workshop report, Part 2 Country and background papers.

SADC - Southern Africa Development Community, 1993, 'Zambia Country Assessment Paper', SADC Regional Drought Management Workshop, Harare 13th-16th September 1993.

SADC, 1993, 'Assessment of the Response to the 1991/92 Drought in the SADC Region', Food Security Technical and Administrative Unit, Harare.

Tiffen, Mary and M. R. Mulele, 1993, 'The Environmental Impact of the 1991-92 Drought on Zambia', Report for the IUCN, Overseas Development Institute, London.

Acronyms

CSO	Office Central des Statistiques
DIMS	Système de Suivi de l'Impact de la Sécheresse
FFW	"Vivres contre travail"
HEPS	Suppléments Protéiques à Valeur Hautement énergétique
MAFF	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Pêche
MMD	Mouvement pour la Démocratie Pluripartite
NBICA	Agence Nationale de Contrôle des Importations en Grandes Quantités
NGO	Organisation Non Gouvernementale
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAS	Programme d'Ajustement structurel
PLCM	Programme de Lutte Contre la Malnutrition
PPM	Programme pour la Prévention de la Malnutrition
RRN	Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"
SADC	Southern Africa Development Community
UNICEF	Fonds d'Urgence des Nations Unies pour l'Enfance
UNIP	Parti Uni pour l'indépendance

USAID United States Agency for International Development

WVI World Vision International

ZCF Fédération des Coopératives de Zambie

ZRCS Croix-rouge Zambienne

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"

L'objectif du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation" (RRN) est de faciliter la communication et l'échange d'idées et d'expériences entre membres clés des ONGs intervenant dans le domaine de l'aide d'urgence et de la réhabilitation. Les membres du réseau sont soit désignés par leur organisation, soit inscrits à titre individuel. Chaque année, les membres du réseau recevront 4 envois en anglais ou français : en mars et septembre le Bulletin d'Information et les Dossiers Thématiques et en juin et décembre, les Revues pluridisciplinaires sur l'actualité en matière de connaissances et techniques. Les membres du Réseau peuvent également obtenir des conseils sur tout problème technique ou opérationnel en faisant appel à l'expertise du ODI ou de ses partenaires européens. La cotisation annuelle varie selon le genre d'organisations.

Le RRN est administré par le ODI (Overseas Development Institute) en collaboration avec l'Association Européenne des Organisations Non-Gouvernementales pour l'Aide Alimentaire et l'Aide d'Urgence (EuronAid).

Le ODI est un institut de recherche indépendant, à but non-lucratif. L'Institut est engagé dans la recherche liée aux politiques sur un grand nombre de thèmes et problèmes affectant les relations économiques entre le Nord et le Sud et qui influencent les politiques sociales et économiques des pays en voie de développement.

EuronAid a pour but de fournir la logistique et des services financiers aux ONGs utilisant l'Aide Alimentaire de la CEE dans leurs programmes de développement et d'aide d'urgence. EuronAid est basé à la Haye et comprend 25 organisations membres et 4 ayant le statut d'observateur.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter:

*Relief and Rehabilitation Network - Overseas Development Institute
Regent's College - Inner Circle, Regent's Park
London NW1 4NS - United Kingdom
Tel: (+44 71) 487 7413 - Fax: (+44 71) 487 7590
Email: 10074:SKK1133 (Dialcom)
Internet: odi@gn.apc.org (Inscrire à l'attention du RRN)*