

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Résumé de la deuxième
session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 26 mai 1997

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 3 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2R/97/3/Add.4
21 avril 1997
ORIGINAL: ANGLAIS

HONDURAS - SSP

RÉSUMÉ

Le Honduras, qui est l'un des pays les plus pauvres d'Amérique latine, voit son développement limité par d'importantes contraintes, malgré la mise en oeuvre de programmes d'ajustement structurel majeurs durant la dernière décennie. Ces politiques n'ayant pas réussi à relancer rapidement l'économie et le secteur agricole, atteindre une sécurité alimentaire adéquate sera un défi majeur. La pauvreté est la cause la plus directe de l'insécurité alimentaire au Honduras, où le produit intérieur brut (PIB) annuel par habitant était de 589 dollars en 1995. La malnutrition est largement répandue dans les zones rurales, où 56 pour cent des ménages ne sont pas en mesure de se procurer l'apport alimentaire minimum. Le taux d'insuffisance pondérale à la naissance atteint 10 pour cent. La malnutrition chronique touche 39 pour cent des enfants de moins de cinq ans. Le taux de malnutrition est de 39 pour cent parmi les écoliers de six à neuf ans; 21 pour cent des mères souffrent de malnutrition. En outre, 1,6 million d'adultes, vivant pour la plupart en milieu rural, sont analphabètes.

L'aide du PAM au Honduras a débuté en 1994. En décembre 1995, 43 projets, d'une valeur approximative de 112,8 millions de dollars avaient été mis en oeuvre. Quelque 79 pour cent des ressources ont été affectées à des activités de développement (21 projets, dont six projets d'action rapide), les 21 pour cent restants ayant servi à appuyer des activités d'urgence; ces interventions consistaient principalement à apporter des secours aux victimes des cyclones et à fournir une aide aux réfugiés.

Les projets mis en oeuvre ont produit d'importants résultats dans divers domaines: amélioration de l'état nutritionnel des groupes vulnérables (femmes et enfants de moins de cinq ans), élargissement de l'accès aux centres de santé ruraux, création d'emplois pour les femmes, activités de reboisement et de protection des forêts, et création d'infrastructures rurales de base. Des lacunes dans la capacité d'exécution des projets ont retardé les réalisations.

Le PNUD conduit actuellement une opération d'évaluation ordinaire, en coopération avec d'autres organisations des Nations Unies. Ce processus devrait aboutir à la formulation d'une Note de stratégie nationale (NSN) pour le Honduras en 1998. Le PAM centrera ses activités futures sur la réduction de l'insécurité alimentaire des ménages pauvres dans des zones sélectionnées. Cette approche s'inscrit dans la lignée des efforts du gouvernement. Le ciblage de l'aide alimentaire sur les groupes les plus vulnérables améliorera l'efficacité de l'utilisation des ressources. En effectuant des analyses des problèmes propres à chaque sexe et en adoptant des approches de planification tenant compte des disparités entre les hommes et les femmes, avec des instruments de suivi adéquats, on réduira les disparités entre les sexes dans le contrôle et l'utilisation des ressources. La coordination avec d'autres institutions des Nations Unies, des organisations bilatérales et des ONG, permettra de réduire les coûts d'exécution. L'appui au processus de renforcement des capacités du gouvernement, le renforcement du rôle des communautés locales et l'adoption d'approches participatives amélioreront la durabilité des résultats obtenus.

Les besoins alimentaires totaux pour la période de planification 1988-2002 ont été estimés à 30,9 millions de dollars. Sur ce montant, 9,5 millions de dollars seront disponibles en tant que ressources de base du PAM. Le solde de 21,4 millions de dollars sera mobilisé, mais devra probablement être ajusté en fonction des ressources dont dispose le PAM et compte tenu de l'allocation prioritaire des ressources aux pays les moins avancés (PMA) et aux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), conformément à la recommandation du Conseil d'administration. Actuellement le Honduras est classé parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier.

L'intérêt des donateurs pour les activités du Programme du PAM au Honduras sera un facteur important de la réussite de l'exécution des activités.

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.

INTRODUCTION

1. Le Honduras est classé parmi les pays moins développés de l'Amérique latine et des Caraïbes. En termes de revenu par habitant (589 dollars¹, 1995), c'est l'un des pays les plus pauvres de la région (Rapport du PNUD sur le développement humain, 1996). Cette situation est la conséquence d'un ensemble de facteurs, tels que: faible développement économique reposant sur un petit nombre de produits exportables, croissance démographique rapide, et répartition inégale des revenus et des ressources productives. Le pays se heurte à de sérieuses difficultés pour accélérer le développement économique et social, principalement à cause de l'incidence élevée de la pauvreté, du poids excessif de la dette extérieure et des faibles niveaux de productivité et de diversification dans le secteur agricole.
2. La pauvreté et l'insécurité alimentaire sont des problèmes structurels au Honduras. Ils sont particulièrement aigus dans les zones rurales (56 pour cent de la population), où la majorité des ménages n'ont pas les ressources nécessaires pour produire ou acheter les aliments dont ils ont besoin chaque jour et ont un accès limité aux services de base, tels que santé, éducation, eau et assainissement.

L'INSECURITE ALIMENTAIRE, LA PAUVRETE ET LA FAIM

Insécurité alimentaire au niveau national

3. Le Honduras est un pays à faible revenu, confronté à une grave insécurité alimentaire. Les services destinés aux pauvres sont inexistantes ou difficilement accessibles. Les disponibilités et la sécurité alimentaires sont gravement insuffisantes parmi les ménages ruraux (en particulier parmi les petits agriculteurs de subsistance), en raison de déficiences de la productivité. Ces déficiences résultent elles-mêmes de l'accès limité aux technologies et aux ressources productives (telles que crédit et intrants) et de la dégradation croissante de l'environnement. Les pertes après-récolte, comprises entre 15 et 20 pour cent, sont dues au manque d'installations d'entreposage. L'accès aux marchés, insuffisant, aggrave l'insécurité alimentaire.
4. D'une manière générale, les approvisionnements alimentaires ne suffisent pas à fournir l'apport calorique journalier recommandé qui est de 2 300 calories par personne. En dépit d'une certaine amélioration par rapport aux niveaux enregistrés dans les années 80, (1 623 calories), la ration calorique n'atteint encore que 82 pour cent du niveau recommandé. Sauf pour le maïs, les disponibilités d'aliments par habitant se sont améliorées entre 1980-84 et 1990-95, par suite d'une augmentation de la production et des importations. L'accroissement de la production agro-industrielle a été exporté au lieu d'être utilisé pour améliorer l'accès à la nourriture ou le régime alimentaire des pauvres.
5. Le régime alimentaire moyen est peu varié et pauvre en protéines animales. Les céréales de base (maïs, haricots et riz) fournissent 42 pour cent des calories (dont 30 pour cent proviennent du maïs), contre six pour cent seulement pour la viande et les produits laitiers.

¹Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En mars 1997, le taux de change était de un dollar des Etats-Unis pour 12 500 lempiras.



Le changement le plus marquant a été le remplacement des “tortillas” de maïs par du pain à base de blé, surtout dans les zones urbaines. Ceci a entraîné une baisse apparente de la consommation annuelle de maïs (moins 12 kilogrammes) et une augmentation de la consommation annuelle de blé (plus cinq kilogrammes) par habitant.

6. Parmi les aliments de base principaux, les seuls à avoir enregistré une croissance réelle pendant la période 1990-95 sont les haricots, avec un taux de croissance annuel de 5,8 pour cent. Cette progression provient plus de l'ouverture de nouveaux marchés que d'une accélération de la demande intérieure. La production de maïs s'est accrue à un rythme un peu plus lent que la population, alors que la grande variabilité de la production rizicole semble indiquer que cette culture ne présente pas d'avantage comparatif. Ceci a considérablement accru la dépendance à l'égard des exportations qui représentent environ 50 pour cent des approvisionnements intérieurs en céréales de base.
7. Les ménages qui n'ont pas accès à une alimentation minimale sont plus vulnérables pendant les périodes de soudure ou en cas de mauvaise récolte. Durant ces périodes, les interventions d'aide alimentaire ciblées deviennent encore plus cruciales. Les problèmes de sécurité alimentaire transitoires, dérivant de crises provoquées par des catastrophes naturelles, sont peu fréquents et se produisent ordinairement sur la côte Nord (tempêtes tropicales, cyclones) et dans le sud du pays (sécheresse). Depuis 1990, une seule urgence a été officiellement reconnue, alors que le long de la côte et des principaux fleuves, d'immenses étendues de terres agricoles et des communautés rurales sont périodiquement affectées par des inondations et subissent de graves dommages.

Populations pauvres sans accès suffisant à la nourriture

8. De 1991 à 1994, la tendance à la hausse de la pauvreté, observée au Honduras dans les années 80, s'est inversée. L'incidence de la pauvreté a régressé, tombant de 75 à 67 pour cent. Pendant cette période, les prix relatifs et l'emploi dans le secteur agricole ont augmenté, si bien que le pourcentage de revenu consacré à l'achat de nourriture est tombé de 76 à 66 pour cent.
9. Malgré cela, en 1994, 47 pour cent des ménages (431 000) étaient confrontés à de graves difficultés économiques et 20 pour cent, soit plus de 1,1 million de personnes, vivaient dans des conditions d'extrême pauvreté. Soixante-cinq pour cent des ménages dirigés par une femme (24 pour cent du total) sont pauvres. En 1993, 30 pour cent seulement des femmes faisaient partie de la population active totale. Les différences de salaires sont élevées: les femmes gagnent en moyenne 76 pour cent de ce que gagnent les hommes et le salaire minimum moyen des travailleurs agricoles représente 79 pour cent seulement de la moyenne nationale.
10. Grâce aux mesures prises pour atténuer les effets négatifs de l'ajustement économique, les investissements dans les services de base et les infrastructures ont augmenté. Cependant, les populations rurales en ont moins bénéficié que le secteur urbain et les investissements sociaux ont privilégié les villes. D'importants résultats ont certes été obtenus mais, par rapport à l'ampleur du problème, ils ont été limités et ne se sont pas encore traduits par une amélioration de l'état nutritionnel des ménages, du régime alimentaire ou une augmentation de la consommation alimentaire. Ainsi, le taux d'insuffisance pondérale à la naissance reste stable (environ 10 pour cent), la malnutrition chronique (de zéro à cinq ans), est restée pratiquement inchangée à 39 pour cent depuis 1987, et entre 1991 et 1995, la malnutrition parmi les écoliers âgés de six à neuf ans est passée de 35 à 39 pour cent. La malnutrition touche 21 pour cent des mères dont le taux de mortalité, associé dans 83 pour cent des cas à la maternité, reste élevé.



11. L'analphabétisme chez les adultes a régressé, mais à un rythme trop lent pour compenser la croissance de la population, si bien que le nombre d'adultes analphabètes est passé de 1,4 à 1,6 million de personnes, principalement concentrées dans les zones rurales. L'"analphabétisme fonctionnel" (perte de la lecture et de l'écriture par manque de pratique) est plus répandu chez les femmes que chez les hommes.
12. Ces dernières années, le pourcentage d'enfants scolarisés a atteint 90 pour cent, mais 64 pour cent des femmes adultes et 52 pour cent des hommes n'ont reçu aucune instruction de type classique. Les taux d'abandon scolaire et de redoublement restent élevés; la fréquentation des filles est plus irrégulière que celle des garçons.

Localisation de la pauvreté et population cible

13. Quelque 53 pour cent (226 000) des ménages indigents sont concentrés dans les zones rurales. Le revenu rural moyen (42 pour cent seulement du revenu urbain en 1993) et le faible apport calorique (76 pour cent du niveau minimal recommandé) se traduisent par des degrés élevés d'insécurité alimentaire au niveau des ménages et des taux de malnutrition moyens de 45 pour cent parmi les enfants de moins de cinq ans, en milieu rural.
14. Les zones les plus défavorisées où la concentration de la pauvreté est la plus forte se trouvent dans les municipalités de l'est et du sud du pays (Intibuca, Lempira, Valle, Choluteca, Olancho, La Paz, El Paraiso, Copan, Ocotepeque, nord de la province de Colon, et sud de la province de Santa Barbara et de Francisco Morazan (Carte de la pauvreté, Fonds hondurien d'investissement social (FHIS) 1993). Ces municipalités sont caractérisées par un grand nombre de petites exploitations où la production d'aliments destinée à la consommation des ménages est régulièrement inférieure au minimum vital. Les emplois ruraux sont rares et mal rémunérés. Les taux de malnutrition sont particulièrement élevés (plus de 65 pour cent) dans 28 municipalités des provinces d'Intibuca, Lempira, La Paz, Copan, Ocotepeque, Santa Barbara et El Paraiso.
15. Les populations les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire sont les familles de petits producteurs ruraux, et plus particulièrement les femmes chefs de famille, les femmes enceintes et les mères allaitantes et les enfants de moins de cinq ans. Le revenu journalier par habitant des paysans ayant des exploitations de moins de trois hectares est estimé à 14 dollars, chiffre inférieur à celui des travailleurs sans terres. Ces gains sont complétés par des travaux temporaires et des activités de petit commerce, principalement effectués par des femmes. D'après un rapport du FIDA (1993), l'incidence de la pauvreté parmi les ménages d'agriculteurs dirigés par une femme (environ 20 pour cent) est supérieure à la moyenne.
16. L'émigration saisonnière des hommes à la recherche d'un emploi rémunéré est une réponse classique à l'insécurité alimentaire. Aussi, pendant les périodes de pénuries alimentaires les plus aiguës, la charge de travail des femmes s'alourdit-elle car elles restent à la maison pour s'occuper de leurs enfants. Cette migration temporaire désorganise les ménages.

Besoins d'aide alimentaire

17. Il est absolument indispensable de fournir une aide alimentaire aux ménages des zones rurales confrontés à des déficits vivriers cycliques et chroniques. Ces familles, qui se composent en moyenne de 6,4 membres, ont une production alimentaire et une productivité insuffisantes par suite de la mauvaise qualité des sols, de la faiblesse des précipitations et du manque d'assistance technique. Ils vendent souvent une partie de leur production dès la



récolte pour acheter d'autres articles essentiels, tels que vêtements, outils, fournitures scolaires ou médicaments. Les années où les pluies sont insuffisantes, la récolte de céréales de base (maïs et haricots) est souvent trop faible pour subvenir aux besoins de la famille pendant toute l'année. Les années de mauvaise récolte, ces familles sont obligées d'acheter les aliments de base à des prix souvent instables, ce qui les met dans une situation de grave insécurité alimentaire. Dans ces conditions, l'aide alimentaire a un avantage comparatif considérable, car elle représente un transfert de revenu réel et garantit un apport alimentaire minimal aux plus pauvres.

18. Ainsi, l'un des principaux éléments de la stratégie adoptée par le gouvernement pour renforcer la sécurité alimentaire des ménages, consiste à améliorer l'état nutritionnel et la qualité de vie des groupes les plus vulnérables (enfants de moins de cinq ans, femmes enceintes et mères allaitantes, et femmes chefs de famille), pendant des périodes critiques de leur vie, grâce à des interventions d'aide alimentaire ciblées. Comme les distributions de vivres sont bien limitées dans le temps, les problèmes de dépendance sont réduits au minimum et les participants sont motivés pour tirer parti des possibilités offertes par les projets. Le ciblage de l'aide alimentaire sur les groupes les plus vulnérables permet de maximiser son impact sur la sécurité alimentaire des ménages.
19. En outre, ces activités vivres-contre-travail axées sur la stabilisation des sols, la rétention hydrique, l'amélioration de la fertilité des sols et la construction d'infrastructures telles que routes, écoles, installations communautaires, centres de santé, etc, améliorent la productivité de l'agriculture et l'accès aux services. Le système vivres-contre-travail facilite l'autociblage des ressources. Seuls les groupes les plus démunis acceptent de travailler pour une ration alimentaire quotidienne qui représente normalement 80 pour cent du salaire journalier moyen.

PRIORITES ET POLITIQUES DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'INSECURITE ALIMENTAIRE

Stratégie et politiques

20. Les principaux objectifs de la politique gouvernementale sont les suivants: croissance économique équitable et durable, modernisation de l'Etat, développement social participatif, et sécurité alimentaire. La politique macro-économique porte essentiellement sur des aspects budgétaires, monétaires et sur les taux de change ainsi que sur la création d'un cadre propice au développement du secteur agricole, principalement grâce à la suppression des subventions et à l'ouverture des marchés.
21. La politique agricole s'efforce de jeter les bases d'un développement rural et agricole durable et d'améliorer la sécurité alimentaire en: a) établissant le libre échange des produits de l'agriculture et de l'élevage (application de fourchettes de prix pour les céréales de base); b) améliorant l'accès à la terre et la garantie de jouissance des petits producteurs, hommes ou femmes; et c) augmentant la production et la productivité agricoles, grâce à l'utilisation de nouvelles technologies, à des investissements dans l'irrigation, et à un accès amélioré aux ressources d'investissement.
22. Ces politiques n'ont pas encore été intégralement appliquées. Le gouvernement continue d'intervenir sur le marché des céréales de base et l'amélioration des services de transfert de technologie n'a guère progressé. Non seulement les programmes destinés à améliorer et à



réglementer la propriété foncière et l'accès aux financements sont retardés, mais il semble même que les petits paysans aient plus difficilement accès au crédit.

23. La politique forestière vise à renforcer l'utilisation durable des ressources naturelles et à créer des emplois en milieu rural en: a) régularisant la propriété et améliorant l'efficacité économique dans le secteur forestier; b) améliorant l'aménagement des ressources forestières et des bassins fluviaux; et c) aidant les petits exploitants forestiers à mieux s'organiser. Des organismes publics intervenant dans le secteur forestier, tels que la Société hondurienne de développement forestier (COHDEFOR), incorporent des approches participatives et une analyse des disparités entre les hommes et les femmes dans l'exécution des projets.
24. La loi sur les municipalités (1990) est cruciale pour le programme de décentralisation des pouvoirs aux municipalités et le processus de modernisation de l'Etat. Cette loi définit la marge d'autonomie des municipalités, assigne les responsabilités et prévoit des transferts de ressources pour le développement économique et social des communautés. Les municipalités sont gênées dans l'exécution de leurs nouvelles responsabilités par leur capacité de gestion limitée.
25. Dans tous les secteurs, la priorité est donnée aux questions d'égalité entre les hommes et les femmes. Le Bureau gouvernemental de la condition féminine (par l'entremise de la Commission nationale pour les femmes) est chargé de coordonner l'intégration effective de cette optique égalitaire dans les activités de développement mises en oeuvre par le secteur public et les ONG. Les programmes d'action cherchent à garantir l'égalité des chances et à encourager la participation active des femmes dans le processus décisionnel. Par exemple, jusqu'en 1990, il existait une discrimination à l'encontre des femmes dans l'accès à la propriété foncière et au crédit. Une loi a été votée pour remédier à ces problèmes, mais l'application des mesures prévues a été lente, en particulier dans les régions isolées et dans les endroits où l'organisation communautaire a pris du retard.
26. Les urgences qui se déclarent dans le pays sont prises en charge par la Commission permanente pour les urgences (COPECO, instituée en 1990), qui opère par le biais de 11 Comités de développement régionaux (CODER). La COPECO s'occupe notamment de la coordination, de la gestion et de l'administration des secours d'urgence. Cependant, l'expérience récente a montré que des mesures doivent être prises pour renforcer la capacité d'intervention, de coordination et de gestion de cette structure pour faire face aux urgences.

Programmes et projets

27. Le Plan pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle s'inspire des politiques et stratégies de sécurité alimentaire du Gouvernement hondurien. Il prévoit des activités spécifiques telles que des programmes d'indemnisation et d'assistance sociale visant à compenser les effets secondaires négatifs à moyen terme des réformes économiques grâce à des transferts de revenu en espèces et en vivres et à la création d'emplois pour les groupes les plus vulnérables. Les principaux programmes sont exécutés par le FHIS, le Programme d'allocations familiales (PRAF) et les Programmes d'alimentation scolaire.
28. Depuis 1990, le FHIS a réalisé des investissements d'une valeur approximative de 130 millions de dollars. L'exécution des activités a dans l'ensemble été satisfaisante, malgré des imperfections dans les domaines du ciblage, de la participation communautaire et de la coordination avec d'autres organismes de financement et les ministères compétents.



29. Entre 1990 et 1995, des subventions sous forme de bons payables au porteur d'une valeur totale de 44,5 millions de dollars ont été accordées par trois PRAF. La composante de bons scolaires couvrait 4 055 écoles dans 213 municipalités et avait pour bénéficiaires des enfants provenant de foyers ayant un revenu mensuel inférieur à 36 dollars. La composante de bons pour les mères et les enfants couvre 278 centres de santé et est destinée aux femmes enceintes, aux mères allaitantes et aux enfants de moins de cinq ans qui se présentent pour des contrôles sanitaires. Les autres activités du PRAF comprennent: le programme de bons en faveur des personnes âgées, récemment mis en place, qui est principalement destiné aux personnes âgées des groupes ethniques; et le programme de formation professionnelle (PFO) qui vise à réduire la dépendance à l'égard des bons en dispensant une formation et en permettant aux groupes de femmes souhaitant se lancer dans des activités productives d'avoir accès à des ressources. Les principaux problèmes du PRAF sont les risques de dépendance et de réduction des transferts aux bénéficiaires par suite de la baisse de la valeur des bons (inflation) et de l'élargissement de la couverture (davantage de bénéficiaires et moins de bons).
30. Programme de petits déjeuners et de déjeuners scolaires. Le programme, qui relève du Ministère de l'éducation, a principalement été appuyé par CARE et a bénéficié à 300 000 enfants dans tout le pays jusqu'à sa clôture en 1995. L'arrêt du programme est dû à un changement dans la programmation de CARE, mais aussi à la remise en question de ses mérites, après une évaluation du coût-efficacité et de l'impact éducationnel des bons en espèces par rapport aux repas scolaires. Une phase pilote d'un an (projets d'alimentation scolaire (PRODESE) a été lancée pour le remplacer, dans deux départements, en faveur de 25 000 enfants scolarisés dans 319 établissements (1996). L'Union européenne maintient son aide à 130 000 enfants dans 2 460 écoles. A moyen terme, le Ministère de l'éducation projette de transférer le programme aux municipalités et d'entreprendre un processus de décentralisation.
31. Les principales activités qui bénéficient directement aux petits producteurs sont les programmes de développement rural. Leur gestion comprend des éléments nouveaux, tels que: a) collaboration entre les ONG et les bénéficiaires pour l'exécution et la gestion des projets, par exemple dans les Plans de développement rural pour la région occidentale - PLANDERO, financés par le gouvernement grâce à un prêt du FIDA; b) conservation des ressources naturelles et création de revenu, financé par l'USAID; c) formation des artisans et des petits producteurs à la construction de silos et à la gestion après récolte, avec des fonds et une assistance technique de la coopération suisse (COSUDE); et d) programmes de formation axés sur la production agricole, la conservation des sols et l'achat de denrées locales, en collaboration avec le Programme de sécurité alimentaire et le Gouvernement allemand.

Programmes d'aide alimentaire

32. Les principales activités soutenues par une aide alimentaire sont celles mises en oeuvre par le Programme "Food for Peace" des Etats-Unis et par les projets assistés par le PAM. L'aide alimentaire provenant des Etats-Unis est acheminée dans le cadre des titres II et III du PL-480. L'aide fournie dans le cadre du titre II, est prise en charge par CARE, pour trois projets dans le Honduras occidental: a) le projet d'assistance à la gestion sanitaire familiale (HOGARSA) s'occupe des centres de santé ruraux qui fournissent aussi des vivres aux femmes enceintes, aux mères allaitantes et aux enfants de moins de deux ans qui souffrent de malnutrition; b) le projet de création d'emplois et de développement rural (PODER), qui construit et améliore des routes et des marchés municipaux, distribue aussi des vivres en rémunération du travail en périodes de pénuries; c) le projet de sécurité alimentaire



(EXTENSA) dispense une formation aux paysans pour encourager la diversification de la production, ainsi qu'une formation sur la nutrition et les soins de santé de base aux jeunes femmes. L'aide fournie (du blé) dans le cadre du titre III qui est monétisée pour dégager des ressources de contrepartie pour d'autres activités. Les activités du PAM sont analysées en détail dans la section suivante.

33. Les responsables de la conception de nouvelles activités d'aide alimentaire devraient évaluer soigneusement les résultats et tirer les conséquences des analyses récentes qui font apparaître des concentrations d'aide importantes (ainsi qu'une éventuelle double prise en charge des bénéficiaires et une priorité excessive à certaines zones) à Lempira, Intibuca et La Paz. Des mesures devraient être prises pour décentraliser la gestion et le contrôle des activités en renforçant la participation des bénéficiaires, des ONG, des communautés et des municipalités.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS PAR LE PAM A CE JOUR

34. Les activités du PAM au Honduras ont démarré en 1964. En décembre 1995, 43 projets, dont le coût total pour le PAM s'élevait approximativement à 112,8 millions de dollars, avaient été mis en oeuvre. Quelque 79 pour cent des ressources ont été affectées aux activités de développement (21 projets, dont six projets d'action rapide), les 21 pour cent restants ayant servi à appuyer des opérations d'urgence (22 projets), principalement des interventions de secours après des cyclones et des inondations, et d'aide aux réfugiés.
35. Jusqu'en 1979, les activités d'urgence représentaient 2,5 pour cent seulement de l'aide totale du PAM. Ce pourcentage a augmenté de façon spectaculaire pendant la période 1985-89, où il a atteint 58 pour cent du total, principalement pour fournir des secours alimentaires aux réfugiés du Guatemala, du Nicaragua et de El Salvador. Depuis 1990, toutes les ressources approuvées concernent des activités de développement.

PROJETS EN COURS

36. La période considérée (1990-95) comprenait quatre projets (42,1 millions de dollars), représentant 37 pour cent de l'aide totale du PAM depuis 1964. Trois de ces projets sont encore en cours d'exécution.
37. Pendant cette période, l'exécution des activités du PAM a été gênée par le programme de réformes et d'ajustement économique (lancé en 1990), mais aussi par un changement de gouvernement (1994). Ceci a entraîné: a) une absence de définition du rôle des institutions et des "vacances" dans la responsabilité de l'exécution, car la mise en oeuvre des réformes procédait lentement alors que les décisions politiques étaient prises rapidement; et b) des réorientations des politiques et des changements au niveau des autorités et du personnel clef du secteur public. Ces facteurs, conjugués à des problèmes budgétaires et autres, (sécheresse et crise de l'énergie en 1994), expliquent la faiblesse du taux d'exécution du programme du PAM.

Développement de l'agriculture, des forêts et des ouvrages d'infrastructures (Honduras 3926)

38. Ce projet vivres-contre-travail, dont le coût total s'élève à 39,2 millions de dollars (20,2 millions de dollars financés par le PAM et 19 millions de dollars par le gouvernement) vise



à limiter la dégradation des ressources naturelles, à remettre en état et à construire des infrastructures de base et à créer des emplois pour la population cible. A ce jour, il a financé 11 millions de journées de travail (61 pour cent de l'objectif) au profit de 226 063 bénéficiaires (70 pour cent de l'objectif) et distribué 31 244 tonnes de denrées (57 pour cent de l'objectif initial, ou 83 pour cent de la quantité de produits alimentaires effectivement reçue par le projet). Les produits alimentaires restants serviront à appuyer des activités en cours. Le projet Honduras 5609 a été conçu pour poursuivre diverses composantes réussies du projet N° 3926.

39. Parmi les réalisations du projet, les plus marquantes sont les suivantes: a) le programme d'éducation des adultes (50 000 bénéficiaires, 1996), mis en oeuvre en coordination avec le Ministère de l'éducation et l'USAID; b) les activités d'amélioration et de construction d'infrastructures d'accès; et c) les activités de reboisement et de protection des forêts (1,3 million d'hectares). Les évaluations font apparaître des avantages importants en termes de revenu, d'éducation des adultes, de réduction des pertes après récolte (infrastructures d'accès pour les communautés isolées) et de création d'emplois pour les femmes.
40. Les principales difficultés rencontrées dérivait de problèmes liés à la conception et à la mise en oeuvre des projets, à la faible capacité des organismes d'exécution du gouvernement, à l'incapacité de détecter les problèmes et de prendre des mesures correctives en temps voulu, et à la coordination (12 organismes d'exécution). Parmi les secteurs critiques du projet, on peut citer la lenteur des travaux de conservation des sols et des eaux (13 pour cent de l'objectif), et l'absence de mesures d'urgence efficaces durant la tempête tropicale Gert en 1994 et la sécheresse de la même année. Ces problèmes étaient dus à la restructuration du Ministère des ressources naturelles (privatisation de l'assistance technique) et aux moyens limités dont disposait le gouvernement pour répondre aux urgences. Le manque de données ventilées par sexe permettant de suivre la participation des bénéficiaires et les avantages du projet, a aussi été un facteur négatif. Un effort particulier sera consenti pour effectuer, avec la contrepartie, une analyse de l'impact positif du projet pour les hommes et les femmes.

Aide sanitaire et nutritionnelle aux groupes vulnérables et promotion d'activités productives (Honduras 2523 (Elarg.1))

41. Le coût total de ce projet est de 16,7 millions de dollars (9,74 millions de dollars pour le PAM et sept millions de dollars pour le gouvernement). Sur la contribution du PAM, 22 200 tonnes de produits alimentaires étaient destinés à des distributions directes et 5 000 tonnes (blé) devaient être monétisées. Le principal objectif du projet est d'augmenter la fréquence des visites des personnes vulnérables (en particulier des femmes nubiles et des enfants en bas âge) aux centres de santé primaires et de nutrition dans les communautés les plus pauvres. La distribution de rations familiales, censées inciter les bénéficiaires à fréquenter les centres devrait permettre d'atteindre cet objectif. Le projet dispose aussi de ressources pour dispenser une formation en matière de nutrition et de santé et encourager la fréquentation des garderies par les enfants d'âge préscolaire. Les ressources provenant de la monétisation servent à soutenir des activités de développement en faveur des communautés et des ménages, ainsi que des activités productives (formation et crédit), spécifiquement axées sur les femmes.
42. Le projet a bénéficié à 32 800 femmes et enfants dans des centres de santé (87 pour cent de l'objectif) et à 4 943 enfants d'âge préscolaire (81 pour cent de l'objectif). La fréquence des visites des bénéficiaires aux centres de santé a considérablement augmenté. Des ONG, telles que CEPROD (Centre pour les études et le développement) et COMPARTIR



(Partager avec les enfants des rues) qui fournissent une assistance aux enfants d'âge préscolaire, ont fait participer avec succès les mères à la gestion de ce volet. Pendant les deux premières années, l'exécution du projet a été retardée par des difficultés de programmation des distributions et par la faible capacité de coordination dont disposait le Ministère de la santé pour l'exécution des activités complémentaires du projet. Les réalisations du volet formation et crédit (exécuté par les programmes locaux de développement humain (PDHL) du PNUD), sont modestes (1 000 femmes et 670 hommes ont bénéficié d'une formation et 304 familles ont reçu du crédit) et le volet logement (exécuté par PNUD/HABITAT) n'a touché que 2 700 bénéficiaires au total.

Programme de bons d'alimentation (Honduras 4371)

43. Le projet aide le gouvernement en cofinçant le programme de bons d'alimentation par le biais du PRAF. Le PAM contribue pour 10,9 millions de dollars (dégagés grâce à la monétisation des produits alimentaires qu'il fournit) au coût total du projet, et la contrepartie du Gouvernement hondurien s'élève à 17 millions de dollars. Quatre-vingt-onze pour cent des ressources du PAM sont distribués sous forme de bons d'alimentation dans les écoles (bons pour les femmes chefs de famille (BMJF) et bons pour les centres de santé (BMI)). Le solde est utilisé pour constituer un fonds de crédit autorenouvelable servant à financer des activités productives et améliorer les infrastructures des garderies d'enfants.
44. Grâce aux ressources du PAM, le PRAF a distribué 1 041 000 BMJF (72 pour cent de l'objectif) au profit de 178 262 enfants scolarisés et de leurs mères (123 pour cent de l'objectif). Le transfert de revenu par bénéficiaire a été réduit de 42 pour cent, car le nombre de bons distribués a diminué dans les mêmes proportions (5,8 bons par bénéficiaire et par an au lieu des 10 prévus, ou 116 lempiras au lieu de 200). De même, 1 248 000 bons pour les soins aux mères et aux enfants (BMI) (67 pour cent de l'objectif) ont été distribués, au bénéfice de 145 181 femmes enceintes et mères allaitantes (93 pour cent de l'objectif). Là aussi, les transferts par bénéficiaire ont été réduits, de 28 pour cent (de 240 à 192 lempiras par bénéficiaire et par an), alors que le nombre de bons était réduit de 36 pour cent (8,6 bons par bénéficiaire et par an, au lieu des 12 prévus). En outre, dans les deux cas, l'inflation a diminué la valeur réelle des bons. L'irrégularité des expéditions du PAM a gêné la réalisation des objectifs de distribution des bons.
45. L'efficacité et l'impact du projet d'alimentation scolaire (BMJF), comparés à ceux du programme de bons distribués par l'intermédiaire des centres de santé (BMI) et des distributions alimentaires directes ont récemment été évalués et contestés. Les points suivants se sont dégagés: a) Les BMJF ont été plus rentables et ont eu un impact plus grand sur la fréquentation scolaire que les repas scolaires. Toutefois ils n'ont eu aucun effet sur l'état nutritionnel et sur les taux de redoublement; et b) les BMI n'ont pas accru la fréquence des visites aux centres de santé et n'ont pratiquement pas eu d'impact sur le plan nutritionnel. L'appui du PAM aux programmes de bons du PRAF a pris fin en 1996 et ne sera pas prolongé.
46. Le volet du fonds autorenouvelable n'a pratiquement pas décollé (196 bénéficiaires seulement). Les ressources destinées à la formation, sous la responsabilité du gouvernement, ont été affectées avec deux ans de retard. De même, les garderies d'enfant, qui étaient censées permettre aux femmes de participer aux programmes de formation, n'ont pas été mises en service.



Promotion de l'emploi à court terme (Honduras 4899)

47. L'objectif du projet était d'atténuer les effets du programme d'ajustement sur les populations les plus vulnérables. Des ressources (neuf millions de dollars du gouvernement et 1,98 million de dollars du PAM) devaient être allouées par le biais d'un programme de promotion de l'emploi, lié à la construction d'infrastructures de base.
48. Il est difficile d'évaluer les avantages et le nombre des bénéficiaires du projet. Dans certains cas, les paramètres initiaux de l'emploi ont été modifiés et au lieu de prendre pour référence les individus, on a inclus des groupes familiaux dans les indicateurs du projet. Des imperfections dans la conception du projet (par exemple, la condition que seuls, les travailleurs non qualifiés pouvaient être employés) ont limité les contributions totales du PAM à cinq à sept pour cent du coût des travaux entrepris. La mobilisation de ressources supplémentaires a entraîné des retards dans l'exécution, qui a de surcroît été différée car les produits à monétiser n'étaient pas arrivés. En conséquence, la contribution pour les activités de la première année du projet a été réduite de plus de moitié (de 1,98 million de dollars à 910 000 dollars). Les objectifs ont été reformulés et le projet a bénéficié d'une prorogation de deux ans. En outre, le projet a été gêné par des retards au niveau de la gestion et par la lenteur de l'apport des ressources de contrepartie du Gouvernement hondurien.

PRINCIPAUX RESULTATS ET ENSEIGNEMENTS

49. Dans l'ensemble, l'exécution des activités a été irrégulière et leur efficacité est difficile à apprécier. Les objectifs de certains projets ont certes été dépassés (bénéficiaires des projets N° 4371 et 4988), mais uniquement grâce à des prorogations qui dans certains cas ont été jusqu'à tripler la durée d'exécution prévue (N° 4899) et au prix de réductions notables des transferts. Dans le cas du projet N° 4371, ceci s'est traduit par une augmentation du nombre de bénéficiaires et une diminution du nombre de bons et des transferts par bénéficiaire.
50. Les principales contraintes étaient la capacité de coordination et d'exécution limitée du secteur public, ainsi que l'insuffisance des ressources de contrepartie. Dans le cas du projet, N° 3926, les problèmes de coordination ont été fréquents et difficiles à résoudre. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les contributions de contrepartie ont été versées, par suite du manque d'informations disponibles et, parfois, de la quantification inadéquate au départ. La distribution des denrées et des bons a été irrégulière en raison de retards dans les expéditions du PAM.
51. Les déficiences des systèmes de suivi et d'évaluation ont joué un rôle important même dans les projets qui avaient suffisamment de ressources pour financer la conception, la formation et la mise en place de ces systèmes (N° 2523). Les rapports sont généralement incomplets, irréguliers et ne sont pas toujours conformes aux exigences définies dans les descriptifs de projets. On dispose de peu d'informations quantitatives ou qualitatives sur l'impact général et/ou nutritionnel des activités. Dans certains projets, les données recueillies par les organismes gouvernementaux n'étaient pas ventilées par sexe ce qui n'a pas permis d'évaluer et de suivre les avantages du projet et la participation des hommes et des femmes.



52. La participation d'ONG qualifiées a souvent compensé la faible capacité d'exécution des pouvoirs publics et accru la couverture et l'efficacité des activités (N° 3926), et des soins aux enfants (N° 2523). La durabilité, l'impact et la couverture se sont améliorés lorsque le PAM a coordonné, en les intégrant, les efforts avec d'autres institutions et projets (EDUCATODOS/USAID et FHIS/Banque mondiale) et quand des organisations communautaires (CODEM) ont pris part à l'exécution des activités du projet.
53. Le ciblage des projets a généralement été adéquat. Dans quelques projets, des problèmes initiaux ont été corrigés durant l'exécution (N° 2523 (Elarg.1)). Le projet de promotion de l'emploi (N° 4899), a initialement été mis en oeuvre dans quelques départements non prioritaires, mais il comprenait parmi ses bénéficiaires des groupes ethniques prioritaires. Les projets vivres-contre-travail étaient géographiquement assez dispersés. Cependant, les activités étaient conçues de manière à atteindre automatiquement les bénéficiaires visés.
54. La participation des femmes a été importante dans toutes les activités. Les femmes ont bénéficié des emplois créés dans le cadre de la composante foresterie; elles ont eu la possibilité de compléter leur instruction primaire et de travailler (composante éducation des adultes du projet N° 3926). De même les femmes et leurs enfants ont bénéficié des projets d'aide sanitaire et nutritionnelle (N° 2523 (Elarg.1)) et des bons d'alimentation (N° 4371). Il faut néanmoins mesurer les disparités entre les sexes, du point de vue des avantages du projet, et collecter des données ventilées par sexe pour évaluer l'impact réel des projets sur les hommes et sur les femmes. Des progrès sont accomplis à cet égard, par exemple dans la formulation et la préparation du plan d'opérations du nouveau projet N° 5609, qui a été établi avec des homologues du gouvernement, en adoptant une approche participative tenant compte de la problématique hommes-femmes.
55. Des problèmes de conception et d'exécution des projets ont eu une incidence négative sur les résultats et sur la durabilité. La conception a parfois été très complexe (N° 3926); les objectifs fixés étaient irréalistes et difficiles à atteindre et à évaluer. En outre, les objectifs des projets conçus avant le lancement du programme d'ajustement structurel (N° 3926 et 2523 (Elarg.1)) n'ont pas été ajustés en temps voulu aux nouvelles réalités budgétaires. Les composantes crédit ont pâti de l'insuffisance des ressources destinées à la formation préalable des bénéficiaires et à la gestion du programme de crédit.
56. Pour toutes ces raisons, la durabilité des activités a été très variable. La composante éducation des adultes et les investissements dans les infrastructures (N° 3926) réalisés pour répondre aux besoins précis des communautés ont une durabilité élevée. En revanche, celle du projet de bons d'alimentation est faible en raison de réductions importantes des transferts et de l'insuffisance des ressources affectées à la formation et au financement d'activités productives complémentaires.
57. Les activités ont été d'un bon rapport coût-efficacité. Les actifs créés ont été des investissements rationnels. Les transferts monétaires aux bénéficiaires, par l'intermédiaire du PRAF et du FHIS, n'ont rien coûté au PAM.
58. Les activités n'ont pas altéré les marchés locaux et n'ont pas perturbé les achats au niveau local: a) le volume des importations de maïs, de haricots et de riz a été insignifiant par rapport à la production nationale (un pour cent, 1990-95); b) les distributions alimentaires ont bénéficié aux groupes vulnérables ayant un pouvoir d'achat très faible; c) les bons (BMJF et BMI) ont accru le pouvoir d'achat des bénéficiaires, ce qui eu une incidence positive sur le marché; et d) le blé, qui est le seul produit monétisé, n'est pas produit dans le pays.



59. Le processus de monétisation a été satisfaisant. Le prix de vente moyen pour la période considérée (1991-95) était équivalent à 101 pour cent de la valeur c.a.f., mais inférieur au cours du marché local (97 pour cent). La gestion des fonds dégagés a été satisfaisante. Les retards de livraison des denrées et le manque d'informations en temps voulu sur les expéditions et la qualité des produits ont réduit le montant des recettes de la monétisation (les prix de vente ayant été inférieurs à ceux pratiqués sur le marché local).

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

Stratégie proposée

60. On ne saurait définir une stratégie pour l'orientation future de l'aide du PAM au Honduras, sans tenir compte d'une considération importante, à savoir la faible capacité dont disposent les organismes gouvernementaux pour mettre en oeuvre les projets de développement assistés par une aide alimentaire. Les administrations et les communautés locales doivent donc intervenir de façon croissante dans l'exécution des activités, en association avec des ONG et d'autres organismes de développement locaux, sur la base d'évaluation des besoins, réalisées sur place. La stratégie ci-après se fonde sur les priorités gouvernementales et les expériences passées de projets assistés par le PAM au Honduras, ainsi que sur le mandat du PAM. Son objectif principal pendant la période de planification quinquennale est de parvenir à une réduction notable de l'extrême pauvreté et de l'insécurité alimentaire des familles les plus pauvres, dans les zones prioritaires du pays.
61. Les interventions des programmes seront centrées sur les ménages, car c'est dans ces unités sociales et économiques que les ressources sont allouées et gérées pour satisfaire les besoins alimentaires des membres des ménages les plus vulnérables. L'aide alimentaire renforcera la sécurité alimentaire des ménages, améliorera leur état nutritionnel et relèvera leurs revenus grâce aux activités ci-après.
62. L'aide alimentaire fournira une nourriture suffisante aux groupes qui sont vulnérables sur le plan nutritionnel. Les activités des projets fourniront des aliments riches en protéines pour atténuer les carences en protéines et en oligo-éléments chez les enfants de moins de cinq ans, les femmes enceintes, les mères allaitantes et les femmes chefs de famille. L'aide alimentaire fera aussi office de transfert de revenus et les rations alimentaires seront remises aux femmes de la famille, que les géreront.
63. A un autre niveau, les programmes vivres-contre-travail serviront de catalyseur pour gérer et conserver les ressources naturelles, améliorer les infrastructures communautaires et régénérer la base de ressources nécessaires à la production. Ces activités auront un impact direct sur la qualité de vie en améliorant la santé, stimulant l'économie locale et en améliorant l'accès aux marchés. Les activités liées à la conservation des sols et des eaux contribueront à la régénération et à la remise en état du potentiel productif des communautés, ce qui accroîtra sa stabilité et sa capacité de résistance à long terme.
64. Le PAM concentrera ses opérations sur les zones du pays les plus pauvres et les plus touchées par l'insécurité alimentaire. Ces zones seront identifiées sur la base de la carte de la pauvreté établie par le FHIS (1993) et du recensement des écoliers du cours préparatoire (1995). D'autres éléments seront pris en considération: présence d'organisations communautaires et municipales ayant des programmes de gestion participatifs (CODEM) et niveau d'assistance dont ont bénéficié les communautés (participation d'autres donateurs



et/ou programmes d'aide alimentaire dans la zone). Les activités seront concentrées dans les communautés rurales des provinces de Lempira, Intibuca, La Paz, El Paraiso, Valle, Choluteca, Copan, Ocetepeque, sud de Santa Barbara, Francisco Morazan et Gracias a Dios. A Lempira, Intibuca et La Paz, les activités seront axées sur les communautés bénéficiant pas beaucoup de projets d'aide alimentaire ou de projets d'autres donateurs.

65. Les ruraux pauvres seront la population cible de l'aide du PAM. Les bénéficiaires directs seront les petits producteurs ruraux (ayant moins de trois hectares de terres) et leurs familles ainsi que les femmes chefs de famille et leurs enfants. Parmi les membres de la famille, les femmes enceintes, les mères allaitantes et les enfants de moins de cinq ans ont été identifiés comme étant particulièrement vulnérables.
66. La stratégie encouragera l'approche participative ainsi qu'une répartition équitable des avantages entre les hommes et les femmes. Des indicateurs sur les écarts entre hommes et femmes seront utilisés pour mesurer les objectifs et les avantages des projets. Le programme évitera de lancer des projets discriminatoires qui tendent à maintenir les femmes en marge du courant du développement.
67. Les activités futures encourageront le développement social et la remise en état des ressources productives, par les moyens suivants:
 - a) Santé et nutrition: Les initiatives et interventions visent à améliorer l'état sanitaire et nutritionnel des populations les plus vulnérables (les femmes chefs de famille étant le groupe prioritaire), en renforçant leur accès aux services de santé et la sécurité alimentaire des ménages; cette stratégie est conforme aux politiques de décentralisation, et de sécurité alimentaire et nutritionnelle du gouvernement. Une formation sera aussi assurée dans les domaines de la nutrition et des soins de santé préventifs et un système de sensibilisation à la nutrition sera mis en place. Les activités et le processus de décentralisation des services de santé aux municipalités seront couverts par le projet Honduras 5691, en coordination avec le Programme d'accès du Ministère de la santé et avec la coopération du Gouvernement suédois, de l'UNICEF, de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) et de l'USAID. L'exécution sera assurée sous la responsabilité conjointe du Ministère de la santé et des ONG, avec la participation active des CODEM et en coopération technique avec l'UNICEF et le FNUAP.
 - b) Conservation des ressources naturelles, des sols et des eaux et développement forestier. Les activités sont axées sur la régénération et la conservation des ressources naturelles, le développement agricole durable et la protection des sources d'eau (agroforesterie et plantations familiales d'essences ligneuses et de bois de feu, pépinières, aménagement des forêts naturelles et formation). Le projet sur la gestion participative des forêts (projet N° 5609 - 1997-2001), approuvé depuis peu, constituera la base de ces activités. Ce projet a pour objectif d'améliorer les revenus et la sécurité alimentaire des familles et touchera environ 17 055 personnes (y compris des groupes autochtones) dans 262 villages. La Société hondurienne de développement forestier (COHDEFOR) sera responsable de l'exécution. La coordination des activités forestières sera supervisée par un Groupe consultatif composé de représentants du gouvernement et des donateurs. Des approches participatives et des analyses sexospécifiques seront incorporées dès le début du cycle du projet.



- c) Education. Les activités comprendront des programmes d’alphabétisation et d’éducation des adultes qui seront mis en oeuvre avec le concours d’éducateurs bénévoles et diffusés par la presse, par exemple des émissions radiophoniques; ces services s’adressent en particulier aux femmes qui n’ont pas d’autres moyens d’accéder aux services d’éducation. Les organismes responsables de ces activités sont le Ministère de l’éducation, les municipalités, les ONG et les CODEM. L’appui au programme d’éducation de base de l’USAID et aux activités de renforcement des services d’éducation locaux sera maintenu. En outre, les activités seront coordonnées avec celles du programme Banque mondiale/SEP.

Modalités opérationnelles et besoins du programme

68. Les bénéficiaires participeront activement à tous les stades du programme, depuis la formulation des projets jusqu’à l’évaluation des résultats, afin de garantir la durabilité des activités. Les activités entreprises dans le cadre des projets renforceront la capacité de gestion des communautés, en facilitant la participation des femmes au processus décisionnel au niveau des communautés et en assurant une répartition équitable des avantages. La participation des femmes (individuellement ou en groupes) sera une condition importante de l’approbation des investissements à réaliser par les communautés.
69. L’intervention active des communautés dans le processus de prise de décisions et de sélection des activités nécessitera une modification radicale des procédures opérationnelles. Ainsi, une fois que les communautés prioritaires auront été identifiées, les organisations de développement communautaire participeront aux évaluations au niveau des municipalités. Les besoins des communautés seront identifiés à l’aide de méthodes participatives et leur définition fera partie des activités des projets. Pour renforcer la gestion, la durabilité des activités et le “sentiment de propriété” des bénéficiaires, on utilisera des méthodes participatives aux stades de la prise de décisions et de la gestion, et on demandera aux communautés bénéficiaires une contribution financière (intrants, transport, manutention des produits, etc.)
70. Les activités de développement local et de renforcement des municipalités se concentreront sur les moyens de renforcer les organisations de développement locales/communautaires (telles que les CODEM et les Associations de développement communautaire (CODECOS), dans des zones où des activités assistées par le PAM sont en cours d’exécution. Les CODEM, qui ont été créées dans le cadre de la décentralisation, sont à la base de l’élaboration des plans de développement des municipalités. Actuellement, 210 municipalités, sur un total de 293, ont élaboré des plans de développement locaux. Le PAM appuiera la participation des femmes aux CODEM, en tant que responsables des décisions. La formation portera sur la gestion administrative, la direction, les pratiques en matière de développement des municipalités et d’organisation communautaire. Cette formation sera assurée en coordination avec l’UNICEF et le Fonds de développement municipal (FUNDEMUN)/USAID, entre autres, et appuiera leurs activités. Un appui sera aussi apporté aux activités mises en oeuvre avec succès par l’Association nationale pour l’agriculture écologique (28 membres d’ONG), le Comité national pour l’agriculture en terrasses (CONASEL) (15 institutions publiques et privées), des organisations bénévoles privées (OBP) (Save the Children, Service de secours catholique, World Vision et Fonds international d’assistance aux communautés (FINCA)) et les CODEM.
71. On décidera de la participation des ONG à l’exécution des activités assistées par le PAM sur la base de critères spécifiques, notamment: capacité d’exécution démontrée, acceptation



d'engagements stricts de participation, et capacités démontrées en matière d'analyse et de planification sexospécifiques. Les municipalités devraient avoir une capacité administrative et gestionnelle minimale (notamment formation aux programmes de renforcement des municipalités). Des alliances stratégiques avec d'autres donateurs et des organismes de coopération technique sont nécessaires pour mobiliser les ressources complémentaires et améliorer l'efficacité générale des activités entreprises. Etant donné le manque de moyens financiers de quelques institutions gouvernementales, ONG et municipalités, le PAM devrait envisager, après une étude attentive, une éventuelle contribution aux coûts de transport et de manutention des produits alimentaires.

72. Les programmes vivres-contre-travail devraient de préférence être mis en oeuvre pendant les périodes de pénuries (à peu près de mars à août dans l'ouest du pays et de février à juillet dans le sud). L'impact de l'aide alimentaire sur le marché local (maïs et haricots) devrait être soigneusement évalué. Les achats de produits locaux seront poursuivis, car ils peuvent avoir des incidences positives pour la production alimentaire et le développement des marchés locaux.
73. Le Bureau d'aide sociale (JNBS) continuera à être responsable de la logistique et de la manutention des aliments (Puerto-Cortes-San Pedro Sula). Parallèlement, pour renforcer son rôle, le JNBS devrait s'efforcer de: a) rassembler systématiquement des données informatisées; b) améliorer la formation de son personnel dans les domaines de l'administration et de la manutention des aliments; c) accroître les investissements dans les équipements de transport. D'importantes économies d'échelle peuvent être réalisées dans le domaine de la logistique des produits alimentaires, aussi le JNBS devrait éviter de confier ces activités à des institutions distinctes travaillant en parallèle. Afin de réduire les coûts, le PAM devrait améliorer la logistique et la circulation des informations concernant les expéditions.
74. La monétisation d'une partie des produits du PAM sera envisagée uniquement pour fournir les apports complémentaires essentiels qui ne peuvent pas être obtenus auprès d'autres sources ou financés au titre des coûts de soutien direct. Le blé est le seul produit qui puisse être monétisé à grande échelle sans perturber le marché intérieur. La participation du Ministère des finances et du budget (SHCP) devrait être maintenue pour garantir la transparence qui a caractérisé le processus de monétisation jusqu'à présent. Pour améliorer le processus, certains problèmes doivent être résolus, tels que les dates des expéditions et la fourniture d'informations en temps voulu (date d'arrivée de l'expédition, prix, spécifications et qualité des produits).
75. Le système de suivi et d'évaluation est crucial non seulement pour contrôler la réalisation des objectifs des projets et surveiller les activités, mais aussi pour déterminer l'impact et l'efficacité globaux de l'aide alimentaire, et vérifier si les principaux objectifs de la stratégie ont été atteints. Les systèmes d'information actuellement en usage devraient être normalisés et automatisés de façon à avoir accès immédiatement et en temps voulu à l'information. Des indicateurs seront formulés pour chaque projet ou secteur stratégique d'exécution; en particulier, les systèmes devraient être modifiés pour évaluer l'impact nutritionnel des activités et contrôler si les objectifs concernant les femmes ont été atteints. Ceci sera complété par des contrôles administratifs stricts pour s'assurer que les produits alimentaires et les ressources financières ont été utilisés comme il convient.

Coordination

76. La coordination et l'exécution des activités futures seront conduites à deux niveaux. A un niveau centralisé, une unité de coordination composée de représentants des ministères



compétents (planification, santé, éducation et ressources naturelles) du PAM, et d'un représentant des administrations locales et des municipalités sera mise en place. Les comités de développement des municipalités se partageront la responsabilité de la coordination des activités au niveau local.

77. Le PAM coordonnera et harmonisera le programme de pays avec d'autres institutions des Nations Unies et organismes donateurs. Le programme actuel du PNUD (Cinquième cycle du programme) a pris fin en décembre 1996, mais la transition sera assurée en 1997 et le Sixième cycle du programme devrait couvrir la période 1998-2002, y compris la programmation triennale et les révisions annuelles. Le PNUD conduit actuellement une étude d'évaluation de pays ordinaire, en coopération avec d'autres organisations des Nations Unies. Ce processus devrait déboucher sur la formulation d'une Note de stratégie nationale pour le Honduras, plus tard en 1997.
78. La période de programmation du PAM (1998-2002), coïncide avec le Sixième cycle du programme du PNUD et avec la prochaine période de planification publique du développement (1998-2002) du gouvernement. La question de savoir comment harmoniser la programmation du PAM avec celle d'autres organismes ayant des cycles de programmation différents, tels que l'UNICEF (1996-2000) et le FNUAP (1996-1999), reste à résoudre.

Ressources

79. Les besoins d'aide alimentaire totaux pour la période de planification 1998-2002 ont été estimés à 30,9 millions de dollars. Sur ce montant, 9,5 millions de dollars seront disponibles en tant que ressources de base du PAM. Le solde de 21,4 millions de dollars sera mobilisé et réajusté en fonction des ressources à la disposition du PAM, de l'intérêt des donateurs pour financer les activités du programme de pays et de l'allocation prioritaire des ressources aux pays à faible revenu et à déficit vivrier, conformément à la recommandation du Conseil d'administration. Les activités de mise en valeur des ressources humaines absorberont 71 pour cent des ressources (santé 45 pour cent et éducation 26 pour cent), et le solde sera consacré à des activités productives (ressources naturelles et développement local).

PRINCIPALES QUESTIONS ET RISQUES

80. Malgré les efforts déployés par le gouvernement pour redéfinir et mettre à jour le Plan de sécurité alimentaire, aucune décision claire n'a été prise à propos de l'aide alimentaire, et aucune directive n'a été établie sur les mesures à prendre et sur l'organisation de l'aide alimentaire. Il n'existe pas de cadre stratégique national, dans lequel s'inséreraient efficacement les activités d'aide alimentaire soutenues par le PAM et par d'autres donateurs. C'est pourquoi des efforts seront faits pour ouvrir un forum avec les organismes qui s'occupent de sécurité alimentaire (CARE, Union européenne, FAO, PNUD, OMS, etc.), le gouvernement et d'autres intervenants afin d'élargir le débat sur la coordination interinstitutions de la sécurité et de l'aide alimentaires.
81. Le processus de restructuration du secteur public en cours est loin d'être terminé. Jusqu'à son achèvement, il y aura des problèmes, tels que faiblesses institutionnelles, absence de définition du rôle des institutions et insuffisance des ressources de contrepartie. Les problèmes les plus évidents sont les suivants: a) le rôle mal défini du Ministère de la planification (SECPLAN), qui est l'organisme responsable de la coordination de l'aide



alimentaire au Honduras; et b) la progression du processus de décentralisation plus lente que prévu, qui retarde par exemple, l'amélioration de la capacité de gestion des municipalités et de la structure et la capacité de formation des Conseils de développement des municipalités.



ANNEXE

INDICATEURS RETENUS		
	1991	1994
Pauvreté globale (pourcentage)	75	67
- démunis	54	47
- citadins	47	40
- ruraux	60	53
Sous-emploi global (pourcentage)	36	26
- hommes	35	25
- femmes	39	27
Salaires minimums (lempiras)		
- salaire journalier	3,24	2,98
- salaire journalier agricole	2,11	2,35
- revenu mensuel moyen	211	259
- dépenses mensuelles pour la nourriture	189	181
Dépenses sociales (1995)		
- total (en millions de lempiras)	1 702	2 252
- en pourcentage du PIB	7	8
- par habitant (en dollars)	46	47

CÉRÉALES DE BASE						
Approvisionnement intérieur en céréales (en milliers de tonnes)	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Riz	43 349	82 456	37 562	24 590	54 534	66 253
Maïs	29 568	316 488	302 173	312 722	273 336	354 216
Haricots	52 732					
Blé	91 296					
Total, dont:	483 033	624 346	523 213	554 906	484 333	660 516
importations commerciales - dons -	79 923 89 174	176 090	54 240	221 615	249 415	309 180
Disponibilités par habitant (kg/an)	1980-84	1985-89	1990-95			
Riz	9,1	9,2	10,0			
Maïs	72,2	60,4	59,9			
Haricots	7,6	7,7	11,6			
Blé	20,3	23,8	25,3			
Total	109,2	101,1	106,8			

