

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 16 - 18 mai 2001

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2001/4/3
2 avril 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS— SRI LANKA

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

Note au Conseil d'administration



Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, Région Asie et Europe
orientale (OAE):

M. J. Powell

tél.: 066513-2209

Conseiller principal pour le
développement, OAE:

Mme C. Rader

tél.: 066513-2723

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

Sri Lanka est un pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) qui compte 19 millions d'habitants. Il a réalisé des progrès considérables au plan du développement humain et économique. D'importants investissements dans les ressources humaines, la promotion de l'égalité entre hommes et femmes et la libéralisation précoce de l'économie l'ont placé dans la catégorie des pays à développement humain moyen. L'indicateur de développement humain (IDH) s'établit à 84, l'indicateur sexospécifique du développement humain à 68, et le produit national brut (PNB) par habitant est de 820 dollars E.-U. Malgré ces résultats remarquables, un quart au moins de la population continue à souffrir d'insécurité alimentaire et de malnutrition. Deux principaux facteurs sont à l'origine de cette situation. Tout d'abord, il est bien évident que 17 années de conflit armé ont lourdement pénalisé la performance sociale et économique du pays. Par ailleurs, si l'on se reporte aux réussites des décennies précédentes, force est de constater que les institutions publiques et leurs stratégies de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire ont beaucoup perdu de leur efficacité.

Sans les ressources et les approches novatrices et stimulantes des bailleurs de fonds, il n'est guère probable que la situation des groupes les plus vulnérables puisse connaître de nouvelles améliorations. Les districts ruraux les plus pauvres manquent d'infrastructure économique et de services sociaux de qualité. Des communautés entières sont enfermées dans le cercle vicieux de la malnutrition et de la pauvreté. L'apport alimentaire quotidien moyen des familles est inférieur de 25 pour cent au niveau recommandé par la FAO/OMS, soit 2 100 kilocalories par personne, et les taux de malnutrition (insuffisance pondérale) des jeunes enfants atteignent 50 pour cent. La réduction de la pauvreté par la promotion d'un meilleur accès aux services de base et par la création d'emplois est l'un des secteurs prioritaires du plan du gouvernement pour la lutte contre la pauvreté et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

L'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) à l'insécurité alimentaire effectuée par le PAM—en-dehors de la zone de conflit—identifie les ménages de petits agriculteurs et d'agriculteurs marginaux comme étant ceux qui ont le plus besoin d'aide alimentaire.

L'insécurité alimentaire de ce groupe a deux dimensions: accès insuffisant à une alimentation adéquate et mauvaise utilisation des aliments résultant d'une éducation nutritionnelle, de soins et de pratiques sanitaires inadéquats. Une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) conduite par le PAM tente de remédier à la situation tout aussi médiocre, voire pire, de nombreuses familles originaires de la zone de conflit.

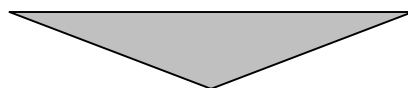
Le programme de pays du PAM pour 2002-2006 aura pour but d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages vulnérables, en particulier des mères et des enfants, dans les régions de Sri Lanka où l'insécurité alimentaire est particulièrement répandue et d'appliquer des méthodes novatrices pouvant ultérieurement être reprises et développées dans d'autres opérations d'aide alimentaire exécutées par le gouvernement et ses partenaires pour le développement. Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le PAM axe ses activités de développement sur cinq objectifs. Le programme pour Sri Lanka visera les objectifs 1 et 5: permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes; et permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables. On estime que le programme de pays appliquant la stratégie esquissée dans le présent schéma de stratégie de pays (SSP) bénéficiera chaque année à environ 170 000 personnes. Il abordera



aussi deux problèmes connexes, l'égalité entre hommes et femmes et la protection de l'environnement. Conformément aux Engagements du PAM en faveur des femmes, et à la lumière de la situation particulière régnant à Sri Lanka, une attention spéciale ira à la participation des femmes aux décisions, ainsi qu'à leur accès aux ressources et au contrôle de celles-ci sur un pied d'égalité avec les hommes.

Les principes à la base du programme de pays seront les suivants: i) instauration d'une meilleure synergie entre les interventions d'aide alimentaire; ii) établissement de partenariats pour assurer la complémentarité des efforts, notamment avec des partenaires des Nations Unies comme l'UNICEF et le Fonds international de développement agricole (FIDA), des donateurs bilatéraux et multilatéraux et des organisations non gouvernementales (ONG) compétentes; et iii) renforcement de la participation communautaire à l'exécution et au suivi du programme. Le suivi des résultats et des problèmes posés par la sécurité alimentaire, outre qu'il facilitera la gestion et la promotion du programme, permettra de savoir quand l'aide du PAM ne sera plus nécessaire.

Projet de décision



Le Conseil approuve le schéma de stratégie de pays pour le Sri Lanka (WFP/EB.2/2001/4/3) et autorise le Secrétariat à procéder à la formulation d'un programme de pays qui devrait tenir compte des observations du Conseil.



LA SECURITE ALIMENTAIRE ET LES PAUVRES QUI SOUFFRENT DE LA FAIM

Insécurité alimentaire au niveau national

1. Sri Lanka, pays à faible revenu et à déficit vivrier qui compte 19 millions d'habitants, a réalisé des progrès considérables au plan du développement humain et économique. Grâce à des politiques de développement social assurant notamment l'éducation primaire pour tous, des services de santé de base et un filet de sécurité sociale, Sri Lanka figure maintenant au 84^{ème} rang des 174 pays analysés dans le Rapport sur le développement humain du PNUD (PNUD 2000). Avec un taux de mortalité infantile de 17 pour 1 000 naissances vivantes, il n'est pas loin du chiffre de 12 pour 1 000 des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). De plus, son indicateur sexospécifique du développement humain qui est de 0,727 est très supérieur à la moyenne (0,630) de celui des pays en développement. La raison en est que l'espérance de vie des femmes est de 76 ans contre 71 ans pour les hommes et que le taux de scolarisation (classes 1 à 12) des filles (67 pour cent) est supérieur à celui des garçons (65 pour cent). En outre, avec un PNB par habitant de 820 dollars E.-U., Sri Lanka soutient favorablement la comparaison avec d'autres pays à faible revenu et à déficit vivrier.
2. Malgré ce bilan impressionnant, Sri Lanka n'a pas pu réduire l'insécurité alimentaire et la malnutrition auxquelles est confrontées une proportion importante de la population. Entre un cinquième et un tiers de la population totale (à l'exclusion du nord-est où sévit la guerre) peuvent être considérés comme "pauvres" si l'on utilise un critère de la pauvreté définie par la consommation¹. Pire, dans les années 90, la réduction de la pauvreté a ralenti et les disparités régionales se sont élargies. Deux facteurs principaux expliquent pour partie cette évolution: le conflit armé et l'inefficacité croissante des institutions publiques et de leurs stratégies de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.
3. Depuis 1983, le conflit armé dans le nord et l'est du pays a endommagé et détruit l'infrastructure rurale et urbaine et, ce qui est plus important, causé la perte des moyens de subsistance. De grandes offensives ont provoqué de vastes déplacements en 1990, 1995, 1997 et plus récemment en 2000. A ce jour, le conflit a coûté plus de 62 000 vies, et a eu un effet dévastateur sur l'ensemble de l'économie, puisque son coût représente actuellement environ sept pour cent du produit intérieur brut (PIB) (un milliard de dollars par an). Environ deux millions de personnes sont directement affectées par le conflit par les déplacements et la destruction massive de l'infrastructure et des biens qu'il cause. Les statistiques gouvernementales révèlent que plus de 700 000 personnes sont déplacées, plus de 170 000 d'entre elles vivant dans plus de 350 centres de protection sociale. La majorité habitent chez des parents et amis dans les régions frontalières.
4. Le gouvernement est le principal fournisseur de secours, notamment de vivres, bien que les ressources dont il dispose pour aider les victimes du conflit à accéder à un mode de vie plus durable soient limitées. De plus, ses rations alimentaires sont insuffisantes au plan nutritionnel, puisqu'elles apportent seulement 1 044 kilocalories par personne par jour. A la demande du gouvernement, le PAM exécute actuellement une IPSR de deux ans pouvant atteindre jusqu'à 100 000 personnes victimes du conflit vivant dans une insécurité alimentaire particulièrement aiguë. A l'heure actuelle, le gouvernement prépare avec l'aide

¹ Plan-cadre pour la réduction de la pauvreté à Sri Lanka, Gouvernement de Sri Lanka, 2000.



du PNUD et de la Banque mondiale un programme-cadre de secours, de remise en état et de réconciliation pour coordonner les efforts dans les zones de conflit.

5. Les institutions publiques et leurs stratégies de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont devenues de plus en plus inefficaces. Le gouvernement reconnaît la nécessité de redéfinir de toute urgence des stratégies de lutte contre la pauvreté dans toutes ses dimensions². Dans ce contexte, il a récemment achevé avec l'aide du PNUD et de la Banque mondiale un cadre de travail pour la réduction de la pauvreté à Sri Lanka. Dans la même ligne, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement reconnaît que la restauration de la paix, la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la gouvernance soulèvent des difficultés et offrent des possibilités qui sont inextricablement liées.
6. En 1996/1997 les disponibilités alimentaires au niveau national correspondaient à une ration alimentaire journalière moyenne de 2 337 kilocalories. Toutefois, l'apport alimentaire moyen dans les ménages au-dessous du "seuil de pauvreté alimentaire" était seulement de 1 700 kilocalories par personne, c'est-à-dire inférieur de 25 pour cent à la norme journalière recommandée par la FAO/OMS qui est de 2 100 kilocalories par personne par jour³.
7. Les politiques passées ont aidé Sri Lanka à devenir presque autonome pour le riz, mais le pays continue d'importer une part importante des céréales dont il a besoin. En 1999 (une des meilleures campagnes récentes), Sri Lanka a couvert un tiers de ses besoins céréaliers par des importations, principalement de blé. Si l'agriculture, qui représentait 47 pour cent du PIB en 1988, n'en représentait plus que 21 pour cent en 1999, elle restait néanmoins le secteur employant le plus de main-d'oeuvre (38 pour cent du total)⁴.
8. Sri Lanka se distingue des autres pays de l'Asie du Sud par le fait que l'accès des hommes et des femmes aux services de santé ou aux établissements d'enseignement est pratiquement le même. Cela n'empêche pas que les femmes appartenant à des ménages pauvres aient à souffrir des effets adverses d'autres forces socio-économiques. Ainsi, les femmes engagées pour des travaux agricoles occasionnels reçoivent des salaires journaliers inférieurs d'environ 25 pour cent à ceux de leurs contreparties masculines. En outre, l'accès à des fonctions d'encadrement et à des responsabilités de décision leur reste interdit dans les organisations communautaires. Il est de plus en plus manifeste que les femmes doivent faire face à des violences domestiques menaçant leur intégrité physique.
9. L'insécurité alimentaire à Sri Lanka a deux dimensions critiques:
 - accès insuffisant à la nourriture résultant de la pauvreté; et
 - mauvaise utilisation des aliments résultant de pratiques inadéquates au plan de la nutrition, des soins et de la santé.
10. Le cadre gouvernemental de lutte contre la pauvreté distingue entre: i) un niveau de consommation alimentaire inférieur au-dessous duquel les besoins énergétiques ne peuvent être assurés (3,3 millions de personnes en-dehors de la zone de conflit entrent dans cette catégorie); et ii) un niveau de consommation plus élevé intéressant 1,2 million de personnes qui sont très vulnérables aux changements saisonniers et cycliques de revenu et d'emploi. Les ménages appartenant au premier groupe peuvent être considérés comme vivant dans une insécurité alimentaire chronique, c'est-à-dire que leur accès à la nourriture

² Plan-cadre pour la réduction de la pauvreté à Sri Lanka, Gouvernement de Sri Lanka, 2000.

³ Rapport sur les moyens financiers des consommateurs et enquête socio-économique, Banque Centrale de Sri Lanka, 1996/97.

⁴ Rapport annuel, Banque Centrale de Sri Lanka, 1999.



est en permanence insuffisant. Pour le second groupe on peut considérer que l'insécurité alimentaire est transitoire. Les ménages appartenant à ce groupe ont besoin d'aide et de protection sociale pour faire face aux aléas saisonniers de l'agriculture et à des chocs comme les fléchissements de l'activité économique et les catastrophes naturelles.

11. La pauvreté à Sri Lanka est un phénomène essentiellement rural. Quatre-vingt-dix pour cent des pauvres vivent dans les régions rurales. La pauvreté est très largement liée aux petites propriétés, aux systèmes de tenure peu sûrs et au sous-emploi. Les ménages de petits agriculteurs et d'agriculteurs marginaux constituent le groupe le plus nombreux parmi les pauvres. Les niveaux de pauvreté ont accusé une chute marquée au cours des années 70 et 80, mais dans les années 90 la pauvreté n'a guère reculé que dans les zones urbaines⁵, en même temps que les disparités régionales persistaient et même s'exacerbaient⁶. La prévalence de la pauvreté a accusé des différences énormes d'un district à l'autre allant de 10 pour cent de la population dans le district de Colombo à 49 pour cent dans celui de Moneragala.
12. La seconde dimension, plus complexe celle-ci, de l'insécurité alimentaire est constituée par la mauvaise *utilisation des nutriments*, qui se manifeste par des taux élevés de malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans (environ un tiers présentent une insuffisance pondérale, près d'un cinquième un retard de croissance et 14 pour cent sont émaciés), avec des effets négatifs et généralement irréversibles sur leurs capacités intellectuelles et physiques. Le profil nutritionnel est caractérisé par l'installation précoce de la malnutrition chronique, le retard de croissance commençant entre six et 18 mois par suite du sevrage précoce et de mauvaises pratiques en matière d'alimentation complémentaire. Les études indiquent que les aliments d'appoint sont donnés selon une fréquence insuffisante, en trop petites quantités et que par ailleurs leur qualité est médiocre⁷.
13. Pour un pays qui a bénéficié d'importants investissements dans le domaine de la santé et de l'éducation depuis les années 50, le taux de 18 pour cent d'insuffisance pondérale à la naissance donne matière à inquiétude. L'insuffisance pondérale à la naissance est aussi un indicateur de malnutrition maternelle. A Sri Lanka, le gain de poids pendant la grossesse est faible, de 7,5 kilogrammes, au lieu d'une moyenne de 10 à 12 kilogrammes dans les pays développés. En outre, une femme sri-lankaise sur trois est petite et sa taille inférieure à 1,48 m⁸.
14. Bien que les programmes de supplémentation se poursuivent à l'échelle nationale, les carences en micronutriments continuent de poser un sérieux problème. L'anémie ferriprive touche environ 65 pour cent des futures mères et 45 pour cent des enfants de moins de cinq ans⁹. Les cas de goitre dépassent d'après les rapports cinq pour cent dans presque tous les districts (dans certains ils atteignent 30 pour cent), et 36 pour cent des jeunes enfants souffrent de carence en vitamine A¹⁰.

⁵ Plan-cadre pour la réduction de la pauvreté à Sri Lanka, Gouvernement de Sri Lanka, 2000.

⁶ *Missed Opportunities*, Banque mondiale, 2000.

⁷ *The Health and Nutritional Status of the Girl Child in Sri Lanka*, Medical Research Institute, New York: UNICEF, 1993.

⁸ Rapport d'un atelier consultatif sur le gain de poids pendant la grossesse, Gouvernement de Sri Lanka/UNICEF, 1999.

⁹ Plan national d'action nutritionnelle, Gouvernement de Sri Lanka, 1997.

¹⁰ Plan-cadre pour la réduction de la pauvreté à Sri Lanka, Gouvernement de Sri Lanka, 2000.



Population cible

15. Les petits agriculteurs et les agriculteurs marginaux constituent le groupe de population le plus exposé à l'insécurité alimentaire. Leurs moyens de subsistance sont caractérisés par:
- de petites parcelles fragmentées (c'est-à-dire moins de 0,81 hectare) et des systèmes de culture dépendant de la pluie;
 - des pratiques nuisibles à l'environnement, comme la culture *chena* (culture sur coupe et brûlis);
 - des méthodes de production vivrière inefficaces;
 - des coûts de production en augmentation rapide et des prix à la vente en baisse;
 - des aléas climatiques qui mettent à dure épreuve les capacités de faire face des ménages; et
 - des sources alternatives de revenus limitées, en particulier un emploi salarié non agricole.
16. En règle générale, ces ménages ne peuvent assurer que 75 pour cent de leurs besoins caloriques minimum¹¹. Leur faible base de ressources ne leur permet pas de faire face à leurs besoins alimentaires. Pour la plupart d'entre eux la culture du riz se limite à la saison *maha* (octobre à février), la principale saison des pluies. Même dans ces conditions, il arrive souvent que les cultures ne poussent que si l'on stocke de l'eau pendant cette saison pour pouvoir assurer l'irrigation pendant la saison sèche. Près de 40 pour cent des ménages d'agriculteurs dépendent de systèmes d'irrigation alimentés par des citernes. Faute d'entretien l'infrastructure d'irrigation s'est progressivement dégradée, ce qui a retenti sur la productivité. En pareil cas, les ménages doivent recourir à d'autres sources de revenus en pratiquant le défrichage illicite des terres et en s'employant comme travailleurs agricoles, activités qui sont également affectées par les mauvaises conditions météorologiques et économiques.
17. La réduction de la disponibilité en eau résultant de la dégradation des réservoirs d'irrigation augmente aussi la pénibilité des tâches ménagères des femmes. En outre, si les femmes représentent plus d'un tiers de la main-d'œuvre agricole dans les régions rurales, elles sont habituellement employées aux tâches plus aléatoires et moins bien payées et, même à emplois semblables, elles sont habituellement moins payées que les hommes, ce qui aggrave la situation économique des ménages dépendant du revenu des femmes.
18. La prévalence de la malnutrition est très élevée parmi les ménages de petits agriculteurs et d'agriculteurs marginaux. Les taux d'insuffisance pondérale dans les districts ruraux les plus pauvres peuvent atteindre 50 pour cent¹². En outre, les pratiques de sevrage et d'alimentation des nourrissons et des enfants sont très influencées par des croyances traditionnelles inappropriées. Comme il y a une étroite corrélation entre les faibles niveaux d'éducation et les carences alimentaires, la diminution attendue du développement intellectuel causée par l'alimentation inadéquate pendant la grossesse et les premières années de la vie est particulièrement inquiétante. L'éducation des pauvres s'arrête habituellement à la fin du primaire ou au début du secondaire¹³. Cela vaut pour les femmes comme pour les hommes, puisqu'on ne constate pas de discrimination importante dans les

¹¹ Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement à Sri Lanka, système des Nations Unies, Sri Lanka, 2000.

¹² Plan d'action national pour la nutrition, Gouvernement de Sri Lanka, 1997.

¹³ Plan-cadre de réduction de la pauvreté à Sri Lanka, Gouvernement de Sri Lanka, 2000.



taux de scolarisation ou d'alphabétisation (le taux d'alphabétisation des femmes représente 94 pour cent de celui des hommes).

19. L'Unité ACV du PAM a utilisé des sources de données secondaires dans son analyse de l'insécurité alimentaire à Sri Lanka. Pour l'analyse de l'insécurité alimentaire relative des districts extérieurs à la zone de conflit, il a utilisé quatre indicateurs: pauvreté, consommation alimentaire, malnutrition maternelle et malnutrition chez les enfants. Les indicateurs de la pauvreté et de la consommation alimentaire (pourcentage de la population au-dessous du seuil de pauvreté et consommation calorique par habitant du cinquième le plus pauvre) ont été utilisés pour mesurer l'accès à la nourriture¹⁴. Les indicateurs de la malnutrition ont fourni des informations sur l'utilisation de la nourriture: l'insuffisance pondérale à la naissance a été utilisée comme indicateur supplétif de la malnutrition des mères et le rapport poids-âge a servi à mesurer l'importance de la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans¹⁵. Les résultats de cette analyse figurent dans la carte de l'insécurité alimentaire jointe en annexe I.

PRIORITES GOUVERNEMENTALES ET POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'INSECURITE ALIMENTAIRE

Politiques globales

20. La stratégie de développement du gouvernement repose sur: i) une série de mesures fiscales, monétaires, commerciales et structurelles qui appuient une croissance économique soutenue entraînée par le secteur privé et la création d'emplois; ii) un système de protection sociale qui aide les pauvres.
21. A cette date, l'effet des programmes du secteur public sur la protection sociale des pauvres et sur l'insécurité alimentaire a été inégal. Comme le souligne le document du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, de 60 à 70 pour cent de ces programmes n'ont pas été maintenus et ont eu un impact limité. Différentes raisons ont été citées pour expliquer cet échec—en premier lieu, le fait que la population n'ait pas participé à la conception, à l'exécution et au suivi des programmes en question¹⁶.
22. En novembre 2000, le gouvernement a achevé son cadre pour la réduction de la pauvreté à Sri Lanka, destiné à abaisser les niveaux toujours élevés de la pauvreté dans le pays. Pour cela, il avait engagé une large consultation à laquelle ont participé la société civile, le secteur privé, la communauté de donateurs et les organisations gouvernementales. La stratégie comporte trois grands volets: i) création d'emplois permettant aux pauvres de participer à la croissance économique; ii) renforcement du système de protection sociale; et iii) démarginalisation des pauvres et renforcement de la gouvernance. Toutes les actions de lutte contre la pauvreté s'appuieront sur des plans bien élaborés, des approches faisant appel à la participation, un renforcement institutionnel durable et une aide ciblée vers les communautés pauvres et gérée par elles. Des politiques macro-économiques stables

¹⁴ Données du Département du recensement: *Household Income and Expenditure Survey 1995/1996* (représentant les données les plus récentes, puisque les résultats de l'enquête 2000/2001 n'ont pas été rendus publics).

¹⁵ Données sur l'insuffisance pondérale à la naissance de l'enquête démographique et sanitaire de 1997, et données sur le poids pour l'âge provenant du Programme Thripasha, 1999.

¹⁶ Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement à Sri Lanka, système des Nations Unies, Sri Lanka, 2000.



(gestion financière saine, commerce extérieur et régime fiscal ne faisant pas de discrimination entre les secteurs et les activités, promotion du développement du secteur privé et de réformes du marché du travail) doivent étayer la stratégie de lutte contre la pauvreté¹⁷.

23. Dans le prolongement de la Conférence internationale sur les femmes de Beijing, un plan d'action a été formulé; il donne la priorité à la démarginalisation des femmes. Le cadre institutionnel de la promotion des femmes a été notablement amélioré au cours de la dernière décennie. En 1993, le gouvernement a adopté une charte des femmes et, un an plus tard, il a constitué le Comité national des femmes qui a pour mandat d'appliquer la charte. En 1997, un Ministère de la condition de la femme a été créé et plus récemment, des centres de liaison ont été établis dans tous les ministères pour mettre en route le Plan d'action. Toutefois, le manque de moyens techniques et financiers a freiné l'action des institutions gouvernementales. Le Plan est calqué sur les Engagements du PAM en faveur des femmes.

Politiques et stratégies de sécurité alimentaire et de nutrition

24. Les politiques sectorielles qui influent sur la disponibilité en aliments, l'accès à ceux-ci et leur utilisation constituent la meilleure approche de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
25. Les investissements passés dans l'irrigation et la technologie de la riziculture, joints à des politiques d'ouverture économique, ont été déterminants pour la *disponibilité en aliments*. Cependant, les limites physiques de l'expansion des ressources en terre et en eau vont être rapidement atteintes. La stratégie du gouvernement consiste donc à donner une nouvelle impulsion au développement agricole en augmentant la productivité de la main-d'œuvre et de la terre et en promouvant la commercialisation. Au nombre des mesures prises figurent: l'expansion et l'amélioration des droits de propriété privée en vue d'améliorer les marchés fonciers et de renforcer les dispositions régissant l'occupation des terres; la mise à la disposition des petits agriculteurs de techniques améliorées; la combinaison et la rationalisation des services de vulgarisation gouvernementaux au niveau local. La stratégie gouvernementale a également pour but de forger un régime de commerce agricole s'appuyant sur des tarifs prévisibles et d'appuyer une commercialisation efficace des produits agricoles. Enfin, une nouvelle politique de gestion des eaux associera directement les petits agriculteurs au développement et à la gestion des ressources en eau¹⁸.
26. *L'accès aux aliments* est fonction des revenus et du pouvoir d'achat compte tenu du prix des aliments sur le marché. Le but du gouvernement est d'assurer l'accès de tous aux aliments en recourant essentiellement à trois moyens. Tout d'abord, le cadre pour la réduction de la pauvreté privilégiera des solutions durables pour améliorer les revenus des pauvres. En second lieu, le gouvernement appuiera les magasins gérés par des coopératives polyvalentes qui fourniront dans tout le pays des aliments de base à des prix accessibles. En troisième lieu, les systèmes de sécurité sociale, notamment le programme *Samurdhi*, fourniront des dons en espèces aux ménages au-dessous du seuil de pauvreté. Avec un coût supérieur à 125 millions de dollars (0,8 pour cent du budget central) et un total de 2,1 millions de ménages bénéficiaires, *Samurdhi* est le programme de prévoyance sociale le plus important du pays. Indépendamment des dons en espèces, il gère toute une gamme de programmes d'épargne obligatoire, a fondé une société bancaire *Samurdhi* et a lancé des initiatives pour la création d'emplois-jeunes et les aménagements villageois. En ce qui

¹⁷ Plan-cadre pour la réduction de la pauvreté à Sri Lanka, Gouvernement de Sri Lanka, 2000.

¹⁸ Plan-cadre pour la réduction de la pauvreté à Sri Lanka, Gouvernement de Sri Lanka, 2000.



concerne le programme *Samurdhi*, le Gouvernement envisage de resserrer le ciblage, de concentrer les transferts de revenus sur les groupes les plus pauvres et de mettre davantage l'accent sur la fourniture d'assurance sociale et sur d'autres services du marché financier¹⁹.

27. Les carences en micronutriments, les pratiques inadéquates en matière de nutrition et de soins de santé des mères et des enfants, le manque de services de santé et l'insalubrité de l'environnement—aggravées par un apport alimentaire insuffisant—constituent à Sri Lanka les principaux problèmes au niveau de l'*utilisation des aliments*. Ils sont à l'origine de la malnutrition maternelle et infantile et de l'insécurité alimentaire en général. Ayant reconnu cet état de fait, le Plan d'action nutritionnel national vise à combattre la malnutrition par une série d'activités, comme l'alimentation d'appoint, l'amélioration des services de santé, l'éducation nutritionnelle, le suivi et la formation des différentes parties prenantes.
28. Le gouvernement de Sri Lanka, par le biais du Ministère de la santé met en œuvre un programme d'alimentation maternelle et infantile. Il fournit un supplément alimentaire (*Thripasha*) composé de maïs, de soja, de lait écrémé déshydraté et un prémélange de vitamines et de sels minéraux qui est distribué aux nourrissons, aux enfants d'âge préscolaire, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes dans les centres de soins de santé primaires. Toutes les femmes enceintes et les mères allaitantes du pays peuvent bénéficier de l'alimentation d'appoint pendant six mois. Les enfants de moins de cinq ans sont sélectionnés sur la base du poids pour l'âge. Environ 1,1 million de personnes remplissent les conditions voulues pour bénéficier de cette aide. Les coûts sont estimés à huit millions de dollars par an. Malgré les multiples problèmes de fourniture et de distribution rencontrés, de nets progrès ont été réalisés au cours des deux dernières années. Toutefois, du fait des limitations de la production, seulement 50 pour cent des ayants-droit sont effectivement servis, et l'on s'inquiète des critères de sélection utilisés ainsi que de l'efficacité du programme. Des critiques sont notamment émises au sujet de son insuffisante intégration aux programmes de promotion nutritionnelle communautaires.
29. Il existe deux grands programmes de suivi et d'éducation en matière de nutrition. La composante nutritionnelle d'un projet de promotion des services de santé appuyé par la Banque mondiale vise à transférer aux communautés l'actuel programme de promotion de la croissance basé sur les centres de santé. Des animateurs communautaires sont formés à faire de l'éducation nutritionnelle, ainsi qu'à assurer le suivi et la surveillance de la croissance dans les communautés. Le programme est exécuté par le Ministère de la santé qui fait appel à plus de 50 ONG dans des communautés choisies réparties dans 19 des 25 districts que compte le pays.
30. Le gouvernement cherche aussi à améliorer l'éducation nutritionnelle et sanitaire dans neuf districts en collaboration avec le Programme collectif d'amélioration nutritionnelle appuyé par l'UNICEF. Le Fonds constitue un cadre de formateurs, qui jouent le rôle d'experts; il s'agit de fonctionnaires du Service médical et du Ministère de l'éducation et de responsables de la planification. Ces experts forment dans chaque communauté des volontaires qui sont responsables de l'état nutritionnel et de la santé d'une vingtaine de familles et peuvent aussi recommander que celles-ci soient mises au bénéfice du Programme d'alimentation maternelle et infantile du gouvernement.

Flux de l'aide alimentaire

31. Sri Lanka recevait autrefois de grosses quantités d'aide alimentaire, pour lui permettre notamment de répondre à ses besoins en blé. Au début des années 90, l'aide alimentaire

¹⁹ Ibid.



représentait près de 40 pour cent des importations céréalières totales. A la fin de la décennie, cette proportion était tombée à moins de 10 pour cent. Le flux annuel moyen de l'aide alimentaire au cours de la période 1997–1999 était de l'ordre de 80 000 tonnes, dont 16 pour cent environ provenaient du PAM. En 1999, l'aide du PAM représentait un pour cent de l'aide officielle totale au développement (les dons et prêts à Sri Lanka totalisaient 415 millions de dollars), mais six pour cent de l'aide totale sous forme de dons.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

32. La coopération entre Sri Lanka et le PAM a commencé en novembre 1968. Depuis lors, le PAM a fourni une aide alimentaire dans le cadre de 32 projets de développement et de 21 opérations d'urgence et interventions prolongées de secours, représentant une valeur totale supérieure à 180 millions de dollars (voir annexe II). Les projets ont appuyé l'agriculture, la mise en valeur des terres, l'habitat, la foresterie, la nutrition et la conservation des monuments historiques. Plus récemment, le PAM a canalisé son aide au développement vers le secteur agricole, en améliorant l'accès à l'eau d'irrigation et la colonisation agraire. Une IPSR distincte assure des secours et une aide à environ 100 000 personnes déplacées à l'intérieur de l'île.

Secours et aide au redressement

33. Si le gouvernement continue de fournir l'essentiel de l'aide humanitaire aux victimes du conflit, les interventions du PAM visent depuis 1992 les personnes déplacées résidant dans les centres d'accueil gérés par le gouvernement. La phase actuelle de l'IPSR tend à créer au profit des personnes déplacées des modes de vie plus durables. Les activités portent essentiellement sur l'aide à la réinstallation et complètent le programme du gouvernement. La phase actuelle prévoit aussi l'alimentation complémentaire des groupes les plus vulnérables dont l'état nutritionnel est précaire: enfants de moins de cinq ans, femmes enceintes et mères allaitantes. Récemment cette activité a été liée au Programme d'amélioration nutritionnel participatif appuyé par l'UNICEF.

Principaux périmètres d'irrigation et de peuplement

34. Historiquement, le gouvernement s'est attaché à créer de grands périmètres d'irrigation afin de promouvoir des programmes d'agriculture et de colonisation. Le plus grand périmètre, celui de Mahaweli, qui représente maintenant un quart de la production rizicole nationale, a reçu la plus forte proportion de l'aide au développement du PAM, environ 30 millions de dollars entre 1979 et 1997. Au fil des ans, le PAM a fourni une aide alimentaire à quelque 100 000 familles dans la période pendant laquelle elles ne gagnaient rien, mais investissaient leur travail dans la préparation de leurs nouvelles terres.

35. Ces grands systèmes d'irrigation se caractérisaient notamment par le fait que les décisions de gestion venaient directement du gouvernement. Celui-ci choisissait des colons dans toute l'île et les installait sur des "terres vierges", sans se préoccuper de la cohésion sociale. Dans ces conditions, le sens de la propriété était quasiment nul et la communauté s'impliquait peu dans la gestion de l'eau et l'entretien des périmètres. L'insuffisance des fonds fournis par les organismes gouvernementaux pour l'entretien et l'absence d'engagement de la communauté ont progressivement réduit l'efficacité de nombreux périmètres.

36. Ces enseignements tirés de projets antérieurs ont été pris en considération dans la conception du projet d'Uda Walawe qui a été approuvé en mai 2000. Dans ce cas, les



colons connaissent bien la région; certains empiétements sur la terre remontent à une vingtaine d'années. Au cours de la phase initiale de mise en valeur de la terre et de construction d'abris temporaires, des rations familiales de vivres-contre-travail sont distribuées. La formation et la participation des femmes bénéficient d'une attention particulière. La participation des femmes aux comités d'organisation et les efforts déployés par le PAM pour obtenir l'introduction de titres de propriété conjointe devraient renforcer la part que prennent les femmes dans les décisions des communautés et améliorer leur accès aux ressources ainsi que le contrôle qu'elles exercent sur celles-ci.

Petits périmètres d'irrigation

37. Depuis le début des années 90, le PAM réoriente ses efforts vers la remise en état des petits périmètres d'irrigation alimentés par citernes. Plus de 1 000 périmètres ont été restaurés dans le cadre de projets aidés par le PAM. Le projet en cours est exécuté dans 17 des 25 districts du pays. Il stipule que les organisations d'agriculteurs proposent la création de périmètres au Département des services agraires qui décide en fonction du potentiel agricole envisageable.
38. Une mission d'évaluation FAO/PAM conduite en mai 1999 a conclu que les travaux de restauration étaient généralement satisfaisants au plan technique, et avaient des effets immédiats sensibles sur la production agricole des communautés. Une fois l'approvisionnement en eau assuré, l'intensité des cultures et les rendements de la riziculture ont augmenté; en outre dans bien des cas, une seconde récolte est maintenant possible pendant la saison *Yala* (mars à août). Les ressources alimentaires des ménages ont augmenté et leurs revenus se sont accrus, ce qui bénéficie tant aux hommes qu'aux femmes.
39. Néanmoins, la participation des communautés à l'entretien des périmètres d'irrigation et l'association des femmes aux décisions laissent encore à désirer. Les organisations d'agriculteurs chargées de la restauration et de la gestion de petits périmètres d'irrigation n'ont pas été très efficaces du fait qu'elles n'avaient pas été suffisamment associées à la planification et à l'exécution. Le développement communautaire, le renforcement institutionnel et la formation des agriculteurs relèvent du Département des services agraires qui n'est guère en mesure de couvrir tous les besoins en formation des agriculteurs.

Problèmes intersectoriels

40. Il est apparu que le rapport coût-efficacité des interventions d'aide alimentaire à Sri Lanka était satisfaisant pour deux raisons: i) les prix alimentaires internationaux tendent à être inférieurs aux prix pratiqués dans l'île; et ii) les coûts logistiques sont relativement faibles en raison des courtes distances et d'une bonne infrastructure de transports. Il en résulte que la valeur locale des rations vivres-contre-travail dépasse les coûts d'achat et de livraison.
41. Les femmes constituent 55 pour cent de la main-d'œuvre effectuant les travaux de remise en état des citernes. Ce chiffre élevé s'explique par le fait que les systèmes vivres-contre-travail offrent aux femmes des occasions intéressantes à proximité de leur maison. Cela dit, les femmes ne représentent que 30 pour cent des membres des organisations d'agriculteurs. Bien qu'elles assistent régulièrement aux réunions, il est rare que leur participation soit active, en partie parce que la tradition veut que les femmes ne prennent pas la parole en public. Le PAM a exigé qu'au moins deux des huit membres siégeant au comité exécutif des organisations d'agriculteurs soient des femmes, afin de renforcer leur participation aux décisions. En outre, la formation à la direction et à l'administration assurée par le PAM est centrée sur la participation des femmes. Par ailleurs, le suivi du projet fournit des données



ventilées par sexe, ce qui permet à l'administration de vérifier que les Engagements du PAM en faveur des femmes sont respectés.

42. Le suivi du PAM et une meilleure compréhension des besoins des communautés bénéficiant d'une aide, associés à un effort systématique d'ACV ont montré que, même si les revenus des ménages sont améliorés, les problèmes de malnutrition maternelle et infantile persistent dans de nombreuses régions. Au cours des deux dernières années, le bureau de pays a exploré des stratégies viables qui permettraient de compléter les projets en cours par des activités améliorant l'état nutritionnel de la population cible, notamment des jeunes enfants, des femmes enceintes et des mères allaitantes.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

43. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement récemment terminé reconnaît qu'à Sri Lanka les progrès sont freinés sous l'effet combiné d'un conflit intérieur, de la pauvreté et d'une gouvernance faible. Le but global restant la promotion d'un développement humain durable, le Plan-cadre rappelle que les Nations Unies se sont engagées à aider Sri Lanka en:
- fournissant une aide d'urgence et humanitaire aux régions et aux populations victimes du conflit, aidant à restaurer les moyens de subsistance économique des victimes du conflit et appuyant les efforts qui vont dans le sens de l'instauration de la paix et de l'harmonie sociale;
 - réduisant la pauvreté par l'amélioration de l'accès aux services de base et l'ouverture de perspectives économiques; et
 - appuyant une réforme de la gouvernance visant à promouvoir un développement centré sur la population.
44. L'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages est au centre du cadre de réduction de la pauvreté du gouvernement et constitue l'un des secteurs prioritaires du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Ces mesures devraient avoir un effet catalyseur et mobilisateur²⁰.
45. L'IPSR du PAM en cours complète les efforts engagés par le gouvernement pour améliorer la situation des personnes victimes du conflit en leur proposant des secours dans des centres spécialisés et certaines activités de redressement. Au cours de la phase suivante de l'IPSR, la PAM a l'intention de développer la composante redressement et, dans les cas où les conditions de sécurité le permettent, d'aider les personnes déplacées à s'installer et à mener une vie normale. Les initiatives de réinstallation en cours indiquent qu'il est possible de mettre en place des activités plus durables, par exemple d'assurer une formation à des activités génératrices de revenus, d'établir une infrastructure communautaire et d'appuyer les efforts d'intégration communautaire. La fourniture d'alimentation d'appoint et des activités d'éducation nutritionnelle pourvoient aux besoins nutritionnels et sanitaires des personnes vulnérables longtemps privées de services normaux. Vu l'ampleur des destructions, cette aide devra être maintenue un certain temps, même après la solution pacifique du conflit.
46. Complétant les activités proposées dans les régions touchées par le conflit, le programme de pays proposé par le PAM pour 2002-2006 centrera l'aide au développement

²⁰ Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement à Sri Lanka, système des Nations Unies Sri Lanka, 2000.



sur les populations vulnérables dans les districts les plus exposés à l'insécurité alimentaire en-dehors de la zone de conflit. Le but sera double:

- améliorer la sécurité alimentaire des populations vulnérables, en particulier des mères et des enfants, dans les régions les plus exposées à l'insécurité alimentaire; et
 - appliquer de nouvelles méthodes pouvant ultérieurement être adoptées et développées dans d'autres interventions d'aide alimentaire mises en place par le gouvernement et ses partenaires oeuvrant pour le développement.
47. Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le PAM axe ses activités de développement sur cinq objectifs. Le programme de pays portera sur les objectifs 1 et 5:
- permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes; et
 - permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.

Ciblage des pauvres souffrant de malnutrition

48. D'après l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité du PAM, les ménages de petits agriculteurs et d'agriculteurs marginaux et, dans ces ménages, les femmes enceintes, les mères allaitantes et leurs jeunes enfants constituent les catégories qui ont le plus besoin d'une aide alimentaire pour leur développement. Un indice composite de l'insécurité alimentaire (voir annexe I) identifie huit districts en dehors de la zone de conflit où se trouve la plus forte concentration de ces ménages. Le PAM axera son aide au développement sur ces huit districts; le ciblage géographique sera donc plus serré que le ciblage actuel couvrant 17 districts.
49. Comme les conditions socio-économiques et environnementales varient d'un district à l'autre, le PAM étudie actuellement avec ses contreparties gouvernementales l'insécurité alimentaire au niveau de la division pour établir sur cette base la programmation ainsi que le ciblage à l'intérieur des districts.
50. Le programme de pays pour 2002-2006 abordera pour la première fois la question de la mauvaise utilisation des aliments. Dans le cadre d'une nouvelle activité appuyant la nutrition maternelle et celle des jeunes enfants, des suppléments alimentaires seront fournis pour faire en sorte que les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes reçoivent les macronutriments et les micronutriments dont ils ont besoin aux étapes critiques de leur existence.
51. Les problèmes posés par la discrimination sexuelle et la protection de l'environnement se retrouveront dans de nombreux aspects de la stratégie du PAM. Conformément aux Engagements du PAM en faveur des femmes et compte tenu des problèmes spécifiques auxquels se heurtent les femmes à Sri Lanka, on s'attachera tout spécialement à renforcer la participation des femmes aux décisions et à leur assurer un accès aux ressources et un contrôle des ressources à parité avec les hommes. Les opérations vivres-contre-travail mettront en œuvre des activités créant des moyens de subsistance durable tout en protégeant l'environnement, comme la restauration de petits périmètres d'irrigation et le développement de captages d'eau.
52. Les principes sous-tendant la stratégie de pays seront les suivants:
- promouvoir une synergie entre les interventions d'aide alimentaire;



- établir des partenariats pour assurer la complémentarité des actions (notamment avec d'autres organisations des Nations Unies, par exemple l'UNICEF et le FIDA, des donateurs bilatéraux et des ONG compétentes); et
 - renforcer la participation des communautés à l'exécution et au suivi du programme.
53. Le suivi des résultats et des problèmes de sécurité alimentaire, outre qu'il facilitera la gestion du programme et les actions de sensibilisation, permettra de savoir quand l'aide pourra être suspendue.

Identification des secteurs clés de l'aide

54. La stratégie d'aide au développement conçue par le PAM pour Sri Lanka sera basée sur deux activités programmatiques se renforçant mutuellement complétées par la promotion de programmes d'aide alimentaire améliorés dans le pays.

Appui à la nutrition maternelle et infantile

55. L'insuffisance pondérale à la naissance, le retard de croissance et l'insuffisance pondérale des enfants traduisent le manque de nourriture adéquate aux stades critiques de la vie de ces enfants et de leur mères. L'alimentation d'appoint répondra aux besoins nutritionnels immédiats des enfants de moins de trois ans, des femmes enceintes et des mères allaitantes.
56. Des aliments composés enrichis seront fournis aux femmes enceintes, aux mères allaitantes et aux enfants de six à 36 mois. Une attention spéciale sera accordée à la production locale de ces aliments. L'alimentation d'appoint devrait prévenir ou réduire la prévalence de l'insuffisance pondérale chez les jeunes enfants (six à 36 mois) et réduire la prévalence de l'insuffisance pondérale à la naissance.
57. S'appuyant sur des initiatives communautaires en cours comme le Projet participatif d'amélioration nutritionnelle appuyé par l'UNICEF, les communautés suivront la croissance des enfants dans le dispensaire de santé maternelle et infantile le plus proche, sous la supervision du personnel de santé, essentiellement de la sage-femme du service de santé publique. Les animateurs communautaires feront passer des messages nutritionnels, mobiliseront la communauté et l'associeront aux activités d'amélioration nutritionnelle en particulier pendant la grossesse et l'allaitement, ainsi qu'aux pratiques d'alimentation d'appoint.
58. L'aide du PAM au programme national d'alimentation d'appoint en cours sera circonscrite aux districts considérés comme les plus exposés à l'insécurité alimentaire et, dans ces districts, aux divisions à forte densité de pauvreté où seront exécutés le projet participatif d'amélioration nutritionnelle et d'autres interventions comme celles qu'appuie la Banque mondiale (voir carte à l'annexe I). L'accent sera mis sur le renforcement de la capacité gouvernementale de ciblage et d'exécution du programme d'alimentation d'appoint, ainsi que sur l'établissement avec d'autres partenaires d'exécution d'un système de suivi faisant appel à la participation des communautés.
59. Il faudra aussi prêter une attention spéciale à la valeur nutritive et au rapport coût-efficacité de la ration d'appoint alimentaire. *Thripasha* est relativement coûteux et, sous la forme sous laquelle il est actuellement distribué, bien au-dessous des niveaux minimum recommandés pour les oligo-éléments, la teneur énergétique et protéinique. Tout en fournissant des aliments mélangés supplémentaires, le PAM préconisera un bon rapport coût-efficacité et une augmentation de la taille de la ration.



60. Les aliments du PAM compléteront les ressources fournies par le gouvernement et aideront les mères et les enfants vulnérables des secteurs qui n'ont pas bénéficié d'un appui suffisant. En même temps, l'intervention conçue conjointement constituera un modèle pour les interventions d'alimentation d'appoint qui seront ultérieurement conduites dans le pays. Au départ, cette composante devrait représenter environ 20 pour cent des ressources totales au titre du programme du PAM, mais le chiffre devrait doubler d'ici 2006. Le PAM estime qu'en moyenne 50 000 enfants et 20 000 femmes enceintes et mères allaitantes bénéficieront chaque année de cette aide. Il attirera ainsi l'attention du public sur ces groupes marginalisés et mobilisera en leur faveur des ressources qu'autrement ils n'obtiendraient pas.

Aide aux ménages pour les aider à adopter des moyens de subsistance plus durables

61. Les petits agriculteurs et les agriculteurs marginaux ne peuvent augmenter leurs revenus et assurer leur sécurité alimentaire qu'en améliorant la productivité agricole de la terre et du travail. Ils dépendent pour leur subsistance des périmètres d'irrigation alimentés par la citerne du village. Quand les installations sont délabrées, les gens reviennent à la culture pluviale extrêmement saisonnière, et aux cultures sur coupe et brûlis très préjudiciables à l'environnement. La stratégie du PAM consistera à aider les petits agriculteurs et les agriculteurs marginaux par le biais de leurs organisations à restaurer les périmètres d'irrigation alimentés par la citerne du village. Un appui vivres-contre-travail compensera—surtout pendant la période de soudure d'avril à juillet—la perte à gagner des fermiers investissant leur temps et leurs ressources dans la remise en état des citernes et dans d'autres activités communautaires comme la gestion du bassin versant et le reboisement. Dans quelques localités des districts cibles, on pourra prévoir une aide alimentaire de moindre envergure pour appuyer l'installation des familles d'agriculteurs marginaux dans un grand périmètre d'irrigation comme c'est actuellement le cas dans la région d'Uda Walawe. Il y aura environ 100 000 bénéficiaires de l'aide alimentaire par an au titre de cette activité (20 000 ménages).
62. Les travaux de remise en état des citernes et de gestion des bassins versants apporteront une contribution importante à la protection de l'environnement. La sécurité accrue des récoltes sur les parcelles irriguées et la main-d'œuvre supplémentaire qu'exige la culture irriguée réduiront les cultures sur coupe et brûlis et les empiétements sur les terres vierges. Des discussions ont lieu avec le Fonds pour l'environnement mondial/Programme de petits dons, administré par le PNUD en vue de l'introduction d'opérations de reboisement et d'autres activités favorables à l'environnement dans l'ensemble des activités choisies par une communauté.
63. Récemment, une évaluation des besoins conduite dans des villages choisis dans quatre districts a fait apparaître qu'une majorité des bénéficiaires potentiels, hommes et femmes, considérait que l'amélioration de la fourniture d'eau d'irrigation figurait parmi leurs besoins les plus urgents pour le développement. D'autres activités communautaires, comme la construction de routes d'accès et les améliorations agricoles intéressaient surtout les hommes, tandis que les femmes donnaient la priorité à la fourniture d'eau potable. La distribution directe de vivres est préférée au paiement en espèces parce qu'elle a de meilleures chances d'augmenter la consommation alimentaire, cela davantage encore quand la nourriture est distribuée directement aux femmes.
64. La composition finale du portefeuille d'activités dépendra des priorités des communautés et des capacités des partenaires chargés de l'exécution. On pense cependant, que la réfection des petits périmètres d'irrigation absorbera la majeure partie des ressources vivres-contre-travail. Le Département des services agraires assumera la responsabilité



globale de la mise en œuvre de cette activité. Des partenariats avec d'autres donateurs comme le FIDA renforceront le financement d'intrants non alimentaires et la mobilisation communautaire.

65. On s'attachera à renforcer la capacité communautaire en associant les bénéficiaires à tout le cycle d'opérations, depuis l'identification jusqu'à l'exécution et au suivi des activités. Les organisations d'agriculteurs assureront la distribution des vivres, le suivi et la gestion des avoirs créés. Les chefs de groupe seront initiés aux problèmes qui peuvent se poser au niveau du fonctionnement et de l'entretien. Des organisateurs institutionnels engagés sur une base contractuelle par le Département des services agraires, renforceront les capacités d'auto-assistance. Ils faciliteront le changement et assureront la liaison entre les agriculteurs et les autorités.
66. On s'emploiera tout spécialement à renforcer la participation active des femmes à tous les aspects des activités du programme. Les femmes devraient constituer environ 60 pour cent des participants, les activités vivres-contre-travail leur convenant bien, puisqu'elles leur permettent de rester près de chez elles et d'assumer leurs responsabilités ménagères supplémentaires. Le problème sera de renforcer le rôle des femmes dans les décisions afin qu'il soit à la hauteur de leur participation aux travaux. Le PAM préconisera une proportion plus élevée de femmes parmi le personnel de terrain gouvernemental. Le Ministère pour la condition de la femme a indiqué qu'il avait l'intention d'organiser une formation à la problématique hommes-femmes à l'intention de tous les formateurs (niveau secrétariat de division) et des responsables institutionnels. On s'efforcera en outre d'augmenter le nombre des femmes participant aux organisations d'agriculteurs et occupant des postes de responsabilité.
67. Des travaux manuels trop durs pendant le dernier trimestre d'une grossesse peuvent compromettre la santé de la mère et de l'enfant à naître. Le PAM cherchera donc à aider les femmes enceintes en les inscrivant dans l'activité d'alimentation d'appoint et, chaque fois que possible, en les remplaçant dans l'activité vivres-contre-travail par un autre membre de leur ménage. L'inscription de ces femmes au programme d'alimentation contribuera à leur faire prendre conscience des soins de santé nécessaires et des besoins nutritionnels des mères et des enfants et à leur fournir les nutriments dont elles ont besoin ainsi que leur enfant à naître.
68. L'activité vivres-contre-travail du PAM complétera les ressources du gouvernement et aidera les ménages de petits agriculteurs et d'agriculteurs marginaux, ainsi que les communautés à améliorer leur base de ressources et leurs moyens de subsistance. Simultanément, l'intervention mise au point conjointement constituera un modèle pour les futures opérations d'aide alimentaire dans le pays.

Efforts d'information et de sensibilisation

69. Le rôle du PAM dans ce domaine aura trois dimensions. Tout d'abord, les deux activités appuyées par les ressources alimentaires limitées dont dispose le PAM auront un effet d'entraînement sur des programmes nationaux plus vastes, financés par des donateurs. En second lieu, il y aura place pour la concertation et pour des avis sur d'autres types de programmes d'aide et de sécurité alimentaires. L'expérience acquise par le PAM en matière d'ACV pourrait aider à améliorer le ciblage des transferts liés à la sécurité alimentaire, comme le programme *Samurdhi* en cours. En troisième lieu, le PAM préconisera une programmation de l'aide alimentaire faisant d'une manière générale une plus grande place aux femmes et prévoyant en particulier une augmentation de la participation des femmes aux décisions. En liaison avec le projet d'Uda-Walawe en cours, la PAM préconise un amendement à l'Ordonnance sur la colonisation rurale pour faire en sorte que le titre de



propriété soit donné conjointement au mari et à la femme. En outre, l'attention prêtée à la formation des femmes et l'obligation de les associer à la gestion du programme sont conformes aux Engagements du PAM en faveur des femmes et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Principes et modalités de l'aide du PAM

70. L'un des principes sous-tendant la stratégie du PAM à Sri Lanka est la nécessité de promouvoir une synergie entre les interventions d'aide alimentaire. Une telle approche est appuyée par l'expérience passée qui a montré que les seules activités vivres-contre-travail étaient insuffisantes compte tenu des différentes dimensions de l'insécurité alimentaire des ménages. Le concept de la synergie sera donc appliqué aux deux activités de programme de pays dans tous les districts ciblés par le PAM. En outre, tout sera mis en œuvre pour que des programmes complémentaires financés par des partenaires, comme le projet participatif d'amélioration nutritionnelle appuyé par l'UNICEF, atteignent les districts identifiés comme étant les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire.
71. Le PAM négociera avec le gouvernement un échange de blé contre du riz, en particulier les années où la production de riz est excédentaire. Au cours des dernières années, les importations de riz ont été minimales, et le gouvernement a subventionné les prix à la production pour protéger les agriculteurs. Les besoins en blé par contre sont exclusivement couverts par les importations et sont habituellement très supérieurs à 500 000 tonnes par an.
72. Il est prévu dans le cadre de l'aide alimentaire du PAM un resserrement des relations de travail avec les administrations locales. Le PAM ouvrira deux bureaux auxiliaires dans les provinces du sud et du centre-nord, afin d'établir des relations directes et efficaces avec ses contreparties au niveau local. Le bureau de la province du centre-nord coordonnera les activités de développement et de redressement, comme il est suggéré dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.
73. Une attention spéciale sera prêtée au suivi et à l'évaluation des activités du programme. La disponibilité relativement bonne de données ventilées par sexe facilitera le suivi des avantages de ces interventions d'aide alimentaire. Le suivi et l'évaluation seront étroitement liés à la mise à jour périodique des informations fournies par l'ACV dans le pays.

Partenariats et programmation conjointe

74. Cette stratégie est le résultat d'un processus de consultation avec le gouvernement et d'autres parties prenantes. Une série d'ateliers ont eu lieu avec des ministères et les principales parties prenantes. Le principe directeur a été de centrer les interventions du PAM sur les populations et les régions aux prises avec une insécurité alimentaire particulièrement grave. Les consultations avec les bénéficiaires potentiels soulignent le caractère nécessaire des activités suggérées. La stratégie du pays est par ailleurs compatible avec le document du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement qui a été achevé avec la participation active du PAM en décembre 2000. Le cycle de programmation du PAM est parfaitement coordonné avec celui du gouvernement et les plans du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF dont les programmes doivent commencer en janvier 2002.
75. Le Département des services agraires restera la principale contrepartie pour l'exécution de la composante vivres-contre-travail au niveau central. Les conseils provinciaux et les secrétariats de district devraient jouer un rôle plus important dans la gestion du programme au niveau infra-national. Les partenaires gouvernementaux responsables de l'exécution de la nouvelle composante nutrition seront le Ministère de la santé et le Ministère de



l'exécution du plan. Ce dernier est le ministère responsable des initiatives de promotion nutritionnelle à l'échelle de la communauté, tandis que le premier est chargé de la fourniture de rations alimentaires supplémentaires et de la gestion des centres de santé maternelle et infantile.

76. Le PAM a poursuivi activement une politique encourageant les partenariats avec des fournisseurs d'aide bilatérale et multilatérale et des ONG nationales et internationales. La collaboration avec le FIDA a commencé en 1996, le FIDA fournissant les fonds nécessaires pour renforcer le potentiel des districts en vue de la remise en état des périmètres d'irrigation alimentés par les citernes des villages. Un accord a été signé avec la Fondation allemande AgroAction et SewaLanka au sujet de la restauration des citernes d'irrigation et de la réinstallation dans le nord-ouest. Une collaboration sera instaurée avec le Fonds pour la protection de l'environnement/Programme de petites subventions administré par le PNUD, afin de renforcer la protection de l'environnement dans le portefeuille d'activités. Le PAM examine actuellement avec l'Office allemand de la coopération technique (GTZ) la possibilité d'une collaboration pour la remise en état des citernes d'irrigation dans le cadre du Projet de sécurité alimentaire intégrée de GTZ.
77. La composante du programme appuyant la nutrition des mères et des enfants impliquera une étroite collaboration avec l'UNICEF et un consortium d'ONG financées par la Banque mondiale. La fourniture de rations d'alimentation d'appoint du PAM sera subordonnée à l'existence sur place d'un programme de promotion nutritionnelle communautaire appuyé par des ONG financées par l'UNICEF ou par la Banque mondiale.

PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

78. Le conflit engagé à Sri Lanka n'épargne aucun secteur de la société. Tout processus de planification stratégique doit donc tenir compte de ce facteur capital et du risque encouru. Une évaluation majeure du conflit retentira sur la mise en œuvre des activités soutenues par le PAM. En cas d'intensification des hostilités, il pourrait y avoir désengagement financier et opérationnel du gouvernement à l'égard des programmes de développement. En cas d'apaisement du conflit et de perspectives de paix, il pourrait être nécessaire de modifier temporairement les priorités du programme.
79. Les changements spécifiques proposés dans le présent SSP qu'il faudra suivre de très près sont les suivants:
- la concentration sur les secteurs les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire qui devront faire l'objet d'une ACV complète;
 - l'approche plus participative; et
 - l'établissement de nouveaux partenariats et les actions de sensibilisation.
80. La concentration sur les districts et les divisions les plus exposés à l'insécurité alimentaire risque initialement de réduire la capacité d'exécution et d'absorption d'activités d'aide alimentaire efficaces. On pourrait remédier à cet inconvénient en instituant de nouveaux partenariats avec d'autres organismes d'aide et des ONG et en faisant davantage appel à la participation communautaire. Toutefois, l'établissement de partenariats efficaces demande du temps et la programmation axée sur la communauté est beaucoup plus exigeante au niveau de la conception et de la gestion du programme. Les coûts d'exécution de l'approche participative et d'établissement d'un système de suivi et d'évaluation tenant compte des résultats entraîneront sans doute des dépenses considérables. Enfin, l'objectif promotionnel ne sera atteint que si le gouvernement accepte que les initiatives du PAM

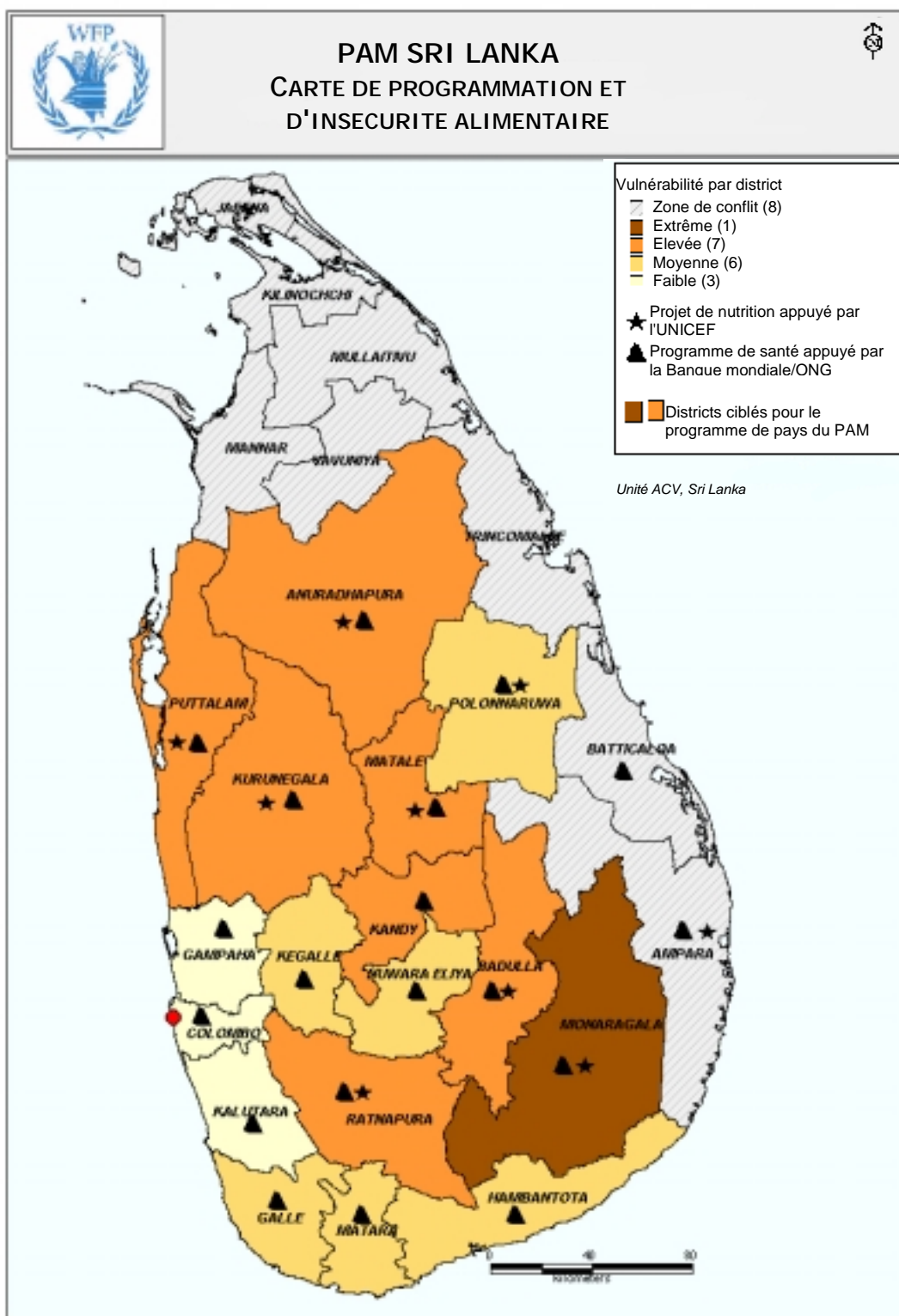


servent de modèles à d'autres interventions d'aide alimentaire, et si l'on parvient à identifier des indicateurs de performance appropriés démontrant le succès des interventions modèles.

81. Si la croissance économique à Sri Lanka se maintient au niveau des 10 dernières années, et si le gouvernement réussit à mettre en œuvre sa politique de restructuration de l'économie rurale en fournissant de nouveaux emplois dans des secteurs non agricoles, et en améliorant ses systèmes de prestations de services sociaux dans le sens indiqué dans son cadre pour la réduction de la pauvreté à Sri Lanka, il se peut que le maintien de l'aide au développement du PAM ne soit pas nécessaire au-delà de 2006.



ANNEXE I



Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.



ANNEXE II

AIDE DU PAM À SRI LANKA DE 1968 À 2000

Type d'aide	Valeur* (en millions de dollars)	%
Projets de développement		
Développement agricole	35,0	
Infrastructure communautaire rurale	15,1	
Colonisation agraire	47,6	
Foresterie	0,2	
Logement	0,9	
Développement culturel	6,2	
Education nutritionnelle	0,6	
Aviculture	1,6	
Total partiel	107,2	60
Opérations d'urgence		
Aide alimentaire aux victimes de la sécheresse et d'inondations	23,1	
Aide alimentaire aux victimes de la catastrophe du barrage de Kantale	2,5	
Aide alimentaire aux familles déplacées par la guerre civile	3,6	
Réinstallation des familles déplacées par des troubles ethniques	2,7	
Aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI)	31,9	
Total partiel	63,8	35
Projets d'action rapide		
Programme d'ouvrages ruraux dans les régions où sévit la sécheresse	8,1	
Total partiel	8,1	5
Total aide	179,1	

*La valeur se réfère aux projets du PAM approuvés jusqu'au 31 décembre 1999.

PROJETS EN COURS

Projet SRI 4521.01—"Remise en état de petits périmètres d'irrigation gérée par les communautés à Sri Lanka" (1 janvier 2000–31 décembre 2002)	6,7
Projet SRI 6107—"Assistance aux colons dans le cadre du projet Uda-Walawe" (1 juin 2000–31 décembre 2002)	1,0
IPSR 6152—"Secours et redressement en faveur des Sri-Lankais déplacés à l'intérieur du territoire" (1 janvier 2000–31 décembre 2001)	13,0
Total	20,7



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population
GTZ	Office allemand de la coopération technique
IDH	Indicateur du développement humain
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la santé
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

