

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**

## PROGRAMMES DE PAYS

Point 5 de l'ordre du  
jour

*Pour approbation*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.2/2001/5/2**  
17 avril 2001  
ORIGINAL: ANGLAIS

## PROGRAMME DE PAYS—PAKISTAN (2001–2003)

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](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)).

# Note au Conseil d'administration



**Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour approbation.**

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

Attaché de liaison principal Région      M. P. Turnbull      tél.: 066513-2800  
Moyen-Orient et Afrique du Nord  
(OMN):

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

Le programme de pays pour le Pakistan a été établi conformément aux indications données par le Conseil d'administration lorsqu'il a examiné le schéma de stratégie de pays correspondant à sa troisième session ordinaire d'octobre 1999. Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le PAM axe ses activités de développement sur cinq objectifs. Le présent programme de pays porte surtout sur les trois premiers de ces objectifs.

Le Pakistan, qui est classé dans la catégorie des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), vient au 135<sup>ème</sup> rang sur les 174 pays pour lesquels le PNUD a calculé un indicateur du développement humain en 2000. La population du pays en 2001 est estimée à 140 millions d'habitants, avec un taux annuel d'accroissement de 2,6 pour cent<sup>1</sup>.

Chaque jour, une personne sur trois ne mange pas assez pour mener une vie saine et productive, bien que le pays produise et importe des produits alimentaires en quantités suffisantes pour que les besoins de tous les citoyens puissent être satisfaits. Le problème tient aux éléments économiques et sociaux qui entravent l'accès à l'alimentation. Ce sont les pauvres, pour la plupart des femmes et des filles vivant en milieu rural, qui sont les plus touchés par la faim. Pour eux, ne pas manger signifie qu'ils ne peuvent pas tirer parti des possibilités de développement lorsque celles-ci existent.

Le présent programme de pays est axé exclusivement sur les femmes et les petites filles. Il a été réalisé une évaluation de la vulnérabilité pour recenser les districts où l'insécurité alimentaire est la plus grave et, dans chaque district, identifier quels sont les groupes devant recevoir une assistance. Le programme comporte trois catégories d'activités concernant l'éducation primaire des filles, la maternité sans risques et la création d'emplois pour les femmes rurales. Ces activités sont conçues de manière qu'elles s'appuient mutuellement afin de s'attaquer à toute une série de problèmes fondamentaux dont souffrent les communautés ciblées.

L'objectif global du programme de pays est de contribuer à faciliter l'accès à l'alimentation de telle sorte que les femmes et les filles puissent tirer parti des possibilités de développement qui s'offrent à elles. L'aspect novateur du programme est l'analyse qui a été faite de la situation de la faim pour affiner le ciblage des activités, la corrélation rigoureuse qui a été établie entre l'aide alimentaire et les possibilités de développement, l'accent qui est mis sur la nécessité de faire en sorte que les bénéficiaires conservent les avantages apportés par les activités et l'application d'une approche-programme qui permet à ces différents volets de se renforcer mutuellement d'une manière à la fois efficace et économique. D'autres innovations sont notamment l'introduction de normes minimums de qualité, reflet du souci du PAM de maximiser la qualité des services d'éducation et de santé et de mieux sélectionner les écoles et dispensaires participants, et le passage progressif à une méthode de suivi axée sur les résultats.

Toutefois, il ne suffira pas de résoudre le problème posé par l'accès à l'alimentation. D'autres éléments, comme un approvisionnement en eau et un assainissement adéquats et

<sup>1</sup> Cinquième recensement de la population et du logement, Gouvernement du Pakistan, 1998.

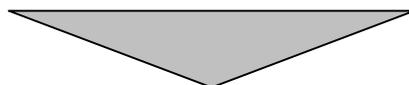


un régime alimentaire approprié, sont en effet indispensables à une bonne santé et à une bonne nutrition. C'est ainsi, par exemple, que ce programme comporte une intervention pilote en matière de nutrition qui, jointe à une campagne d'information sur la santé génésique et la nutrition, tend directement à améliorer la situation nutritionnelle des femmes enceintes et des mères allaitantes.

Le programme de pays est étroitement lié au Programme de réduction de la pauvreté élaboré par le Gouvernement pakistanais, à la préparation duquel le PAM a collaboré étroitement avec l'équipe de pays des Nations Unies ainsi qu'avec le gouvernement. Cela étant, le bureau de pays continue d'accorder une priorité élevée aux activités de plaidoyer en faveur de l'adoption de politiques et de programmes de nature à résoudre les problèmes des petites filles et des femmes pauvres qui ont faim au Pakistan.

Le Directeur exécutif recommande au Conseil d'administration d'approuver le programme de pays pour le Pakistan, d'une durée de deux ans et demi (2001-2003) et d'une valeur totale de 20 milliards de dollars E.-U., montant qui englobe tous les coûts opérationnels directs de base, et de 6,4 millions de dollars au titre des activités supplémentaires, à condition que les ressources nécessaires soient disponibles<sup>2</sup>.

## Projet de décision



Le Conseil approuve le programme de pays pour le Pakistan (2001–2003)  
(WFP/EB.2/2001/5/2).

---

<sup>2</sup> Un dollar E.-U. équivaut à 59,19 roupies pakistanaises selon le taux de change pratiqué pour les opérations de l'ONU en mars 2001.



## ORIENTATION STRATEGIQUE

### Résumé de la discussion du schéma de stratégie de pays au Conseil d'administration

1. Le Conseil d'administration a recommandé au Secrétariat de tenir compte des principaux points du schéma de stratégie de pays (SSP) pour le Pakistan lors de la préparation du nouveau programme de pays<sup>3</sup> qui doit lui être soumis en mai 2001. Les points en question sont notamment l'application de méthodes d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) afin d'améliorer le ciblage de l'aide alimentaire sur les populations les plus pauvres; l'établissement de partenariats avec les gouvernements et provinces, les autres organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales (ONG); la poursuite des efforts utiles d'harmonisation entrepris dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement; la nécessité de mettre l'accent sur des approches sexospécifiques en prenant en considération les variables structurelles; l'intégration des principaux enseignements retirés de l'évaluation du programme de pays précédent<sup>4</sup>; et l'application des principes directeurs définis à la suite de consultations touchant les politiques visant à favoriser le développement (voir l'annexe I pour un résumé du SSP).

### Orientation stratégique du programme de pays du PAM

2. Chaque jour, une personne sur trois ne mange pas assez pour mener une vie saine et productive, bien que le pays produise et importe des produits alimentaires en quantités suffisantes pour que les besoins de tous les citoyens<sup>5</sup> puissent être satisfaits. Le problème tient aux éléments économiques et sociaux qui entravent l'accès à l'alimentation. Ce sont les pauvres, pour la plupart des femmes et des filles vivant en milieu rural, qui sont les plus touchés par la faim. Pour eux, ne pas manger signifie qu'ils ne peuvent pas tirer parti des possibilités de développement lorsque celles-ci existent. La faim et la pauvreté empêchent les petites filles de fréquenter l'école primaire et les femmes enceintes et les mères allaitantes de recevoir des soins élémentaires de santé maternelle et infantile.
3. L'objectif d'ensemble de ce programme de pays est d'habiliter les femmes rurales des districts sélectionnés sur les plans social et économique en leur donnant accès à l'alimentation, en s'efforçant de valoriser le capital humain et de créer des avoirs matériels, pour permettre aux petites filles et aux femmes de tirer parti des possibilités de développement qui s'offrent à elles. Il a été réalisé une analyse de la vulnérabilité pour recenser les districts où l'insécurité alimentaire est la plus grave et il y a été superposé une série d'indicateurs socio-économiques portant principalement sur l'éducation primaire et la santé de base pour identifier quels sont, à l'intérieur desdits districts, les groupes qui recevraient une assistance. En conjuguant de sorte qu'ils se renforcent mutuellement les trois volets opérationnels du programme—éducation primaire pour les filles, maternité sans risques et création d'avoirs pour les femmes rurales—le PAM pourra s'attaquer à toute une série de problèmes fondamentaux auxquels se heurtent les communautés ciblées. Comme par le passé, les activités appuyées par le PAM tendront surtout à améliorer l'accès à l'alimentation de sorte que les bénéficiaires puissent tirer parti des possibilités de

<sup>3</sup> WFP/1999/EB.3/7.

<sup>4</sup> WFP/1999/EB.3/5.

<sup>5</sup> Le nombre de personnes qui consomment moins de 2 250 kilocalories par jour. Enquête économique 1999-2000, Gouvernement du Pakistan.



développement. L'aspect novateur du programme est l'analyse qui a été faite de la situation de la faim pour affiner le ciblage des activités, la corrélation rigoureuse qui a été établie entre l'aide alimentaire et les possibilités de développement, l'accent qui est mis sur la nécessité de faire en sorte que les bénéficiaires conservent les avantages apportés par les activités et l'application d'une approche-programme qui permet à ces différents volets de se renforcer mutuellement d'une manière à la fois efficace et économique. Par exemple, les activités vivres-contre-travail tendant à créer des avoirs pour les femmes rurales peuvent être utilisées pour aménager des toilettes dans les écoles primaires de filles, dont l'absence a été l'un des obstacles pratiques qui entravent la fréquentation scolaire des filles. De même, la construction de petites routes d'accès permettraient aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de se rendre plus facilement aux dispensaires. L'élément création d'avoirs pour les femmes rurales est conçu de manière à permettre à ces dernières d'avoir davantage voix au chapitre dans la vie de leurs communautés, ce qui est une condition préalable indispensable si l'on veut que, dans une société traditionnellement conservatrice, les communautés appuient l'éducation des filles.

4. L'identification, par région géographique et par communauté, des pauvres qui ont faim a été un processus en quatre étapes:
  - i) une opération ACV a classé le Pakistan en neuf zones distinctes pour ce qui est de l'économie alimentaire;
  - ii) la classification du pays en neuf zones, jointe à l'application d'indicateurs du développement social et économique, a permis d'établir un indicateur composite de la sécurité alimentaire afin de recenser les 60 districts où l'insécurité alimentaire est le plus grave. L'on a ensuite tenu compte de l'existence de partenaires potentiels fiables dans ces districts ainsi que des contraintes opérationnelles, comme des problèmes de sécurité, de l'efficacité des activités par rapport à leurs coûts, des facilités d'accès et de la mobilité du personnel de sexe féminin. Sur la base de ces deux éléments, il a été sélectionné 34 districts;
  - iii) les sous-districts les plus pauvres. Les indicateurs sélectionnés ont été vérifiés lors de visites sur le terrain;
  - iv) des enquêtes sur les ménages ont confirmé ce qu'est la situation en matière de sécurité alimentaire ainsi que les besoins d'aide alimentaire.
5. Au moyen de ce processus en quatre étapes, le PAM est passé d'une approche générale à une approche plus spécifique de ciblage des populations vivant dans l'insécurité alimentaire.
6. Toutefois, il ne suffira pas de résoudre le problème posé par l'accès à l'alimentation. D'autres éléments, comme un approvisionnement en eau et un assainissement adéquats et un régime alimentaire approprié, sont en effet indispensables à une bonne santé et à une bonne nutrition. Il importe aussi de veiller à ce que les types appropriés d'aliments soient utilisés comme il convient. Ce programme de pays commence à s'attaquer à ces problèmes. C'est ainsi, par exemple, que ce programme comporte une intervention pilote en matière de nutrition qui, jointe à une campagne d'information au sujet de la santé génésique et de la nutrition, tend directement à améliorer la situation nutritionnelle des femmes enceintes et des mères allaitantes ainsi que de leurs enfants. Cette nouvelle approche, si elle donne les résultats escomptés, se traduira par des activités qui, grâce à l'assistance du PAM, tendront à résoudre simultanément toute la gamme de problèmes de santé et de nutrition qui sont si généralisés dans les régions rurales les plus pauvres du Pakistan.
7. Les chances de bénéficier du développement sont rares pour les femmes et les filles, et il faut déployer des efforts particuliers et faire preuve d'une compréhension spéciale pour



améliorer leur situation. Par rapport aux hommes, les femmes sont plus pauvres et moins instruites et ont un plus mauvais état de santé qu'en 1975. N'ayant que des possibilités d'éducation et de formation et qu'une mobilité limitées, elles se heurtent à des obstacles sérieux. Selon le rapport que le Gouvernement pakistanais a présenté à la Conférence mondiale sur les femmes, à Beijing, "Il est de plus en plus évident que les femmes et les filles des ménages pauvres sont beaucoup plus touchées par la pauvreté" et souffrent "de structures patriarcales oppressives, de normes orthodoxes rigides et de coutumes et de traditions socio-culturelles étouffantes"<sup>6</sup>. Le présent programme de pays porte exclusivement sur les femmes et les filles et, ce faisant, tend à réaliser les trois premières priorités de la politique du PAM visant à favoriser le développement et ses Engagements en faveur des femmes.

8. Des 8,2 millions d'enfants qui ne fréquentent pas l'école primaire, l'on estime que 5,9 millions sont des filles. Or, il est très probable que l'éducation des femmes est sans doute l'investissement le plus rentable qui pourrait être fait au Pakistan<sup>7</sup>. L'intervention du PAM a accru les taux de scolarisation, d'assiduité et la poursuite des études<sup>8</sup>. L'appui ciblé du PAM à l'éducation primaire des filles constituera le principal domaine d'activités de ce programme de pays.
9. Des taux élevés de malnutrition et de mortalité maternelles et de malnutrition parmi les enfants de moins de cinq ans peuvent être réduits grâce à un train de mesures comprenant notamment une campagne d'information sur la santé génésique et la nutrition et une amélioration de l'accès aux services de santé de qualité et de leur utilisation. Dans le domaine de la santé, les activités appuyées par le PAM ont été réorientées conformément aux indications données par le Conseil d'administration et ont été infléchies progressivement vers une intervention axée sur la nutrition.
10. La création d'avoirs pour les femmes rurales est un nouveau type d'activités tendant à améliorer la qualité de la vie des femmes rurales pauvres grâce à la création d'avoirs matériels, économiques et sociaux durables. Ces activités reposeront sur les bases posées dans le contexte du programme de gestion des ressources naturelles, auquel il sera mis fin. L'un des traits marquants de toutes les activités appuyées par le PAM est qu'elles tendent à encourager la participation communautaire et reposent sur celle-ci. Le PAM continuera à jouer un rôle de catalyseur pour d'autres interventions et de plaider pour que le gouvernement et les donateurs fournissent une assistance accrue aux districts identifiés.
11. Le présent programme introduit le concept de normes minimums de qualité, qu'ont déjà adoptées l'UNESCO et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour améliorer, comme le souhaite le PAM, la qualité des services d'éducation et de santé ainsi que pour mieux sélectionner les écoles et les dispensaires participants.
12. Le programme est étroitement relié au Programme de réduction de la pauvreté du Gouvernement pakistanais. Depuis décembre 1999, l'équipe de pays des Nations Unies a collaboré étroitement avec le nouveau gouvernement pour formuler les six composantes de ce programme, qui visent à réduire la pauvreté protéocalorique, à accroître les taux de scolarisation au niveau primaire, particulièrement pour les filles, à réduire la mortalité chez les jeunes enfants, à réduire la mortalité maternelle, à réduire la malnutrition des enfants et à améliorer l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu rural. Les partenaires

---

<sup>6</sup> Rapport national du Pakistan, Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, septembre 1995.

<sup>7</sup> Amélioration de l'éducation de base, Banque mondiale.

<sup>8</sup> Rapport du PAM intitulé "Appui à l'évaluation du Programme d'action sociale—Promotion de l'éducation primaire des filles au Bélouchistan et dans la Province de la frontière du Nord-Ouest", PAM, Pakistan, 1998.



des Nations Unies se sont attachés surtout aux cinq premières de ces composantes. L'équipe du gouvernement, dirigée par le Ministre de l'éducation, de la promotion de la femme et des affaires sociales, comprenait d'autres ministres et hauts fonctionnaires. Le PAM a participé aux groupes interorganisations des Nations Unies qui ont travaillé avec le gouvernement dans les domaines de l'éducation primaire et de la réduction de la malnutrition des enfants et de la mortalité chez les jeunes enfants et a présidé le groupe de travail sur la pauvreté protéocalorique. L'issue de ces efforts est une stratégie et un Programme de réduction de la pauvreté à la participation desquels ont pris part d'emblée tous les organismes des Nations Unies et qui unifient et coordonnent l'appui du système des Nations Unies, et spécialement du Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG).

13. Le bureau de pays continue d'attribuer une priorité élevée aux efforts de plaidoyer tendant à promouvoir la formulation de politiques et de programmes de nature à résoudre les problèmes des enfants et des femmes pauvres qui ont faim au Pakistan. Le PAM s'efforcera de nouer des partenariats avec d'autres institutions, tant du système des Nations Unies qu'à l'extérieur de celui-ci. En outre, il continuera de jouer son rôle en tant que membre actif de l'équipe de pays des Nations Unies en participant à des activités comme l'élaboration du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. En outre, il continuera de participer aux groupes thématiques constitués sous les auspices du Coordonnateur résident—comme l'Équipe de gestion des catastrophes et le Groupe pour l'intégration des femmes au développement—et utilisera ces instances pour promouvoir un plaidoyer commun du système des Nations Unies. Par ailleurs, il continuera de rechercher des possibilités de collaborer avec les systèmes des Nations Unies et avec le gouvernement à des initiatives importantes, comme cela a été le cas de l'élaboration du Programme de réduction de la pauvreté. L'établissement de contacts avec les ONG associées et la collaboration avec les médias sont également des aspects importants de cet effort de plaidoyer. Ce travail, bien qu'il sollicite encore plus le personnel, est un investissement rationnel dans la mesure où il permet de constituer de larges alliances qui soient bien informées, par exemple, au sujet de la corrélation qui existe entre la faim et l'éducation primaire des filles. Aucun autre organisme n'est aussi bien placé que le PAM pour mener à bien une telle entreprise.
14. Le PAM se dirige progressivement vers une approche du suivi axée sur les résultats, et des indicateurs ont été élaborés pour suivre l'avancement du programme de pays. Le PAM surveillera également la situation de la sécurité alimentaire dans les districts sélectionnés.

## ACTIVITES PREVUES PAR LE PROGRAMME DE PAYS

### Ressources et processus de préparation du programme de pays

15. Le programme de pays en cours a été prolongé jusqu'à juin 2001. Le SSP, fondé sur la politique du PAM visant à favoriser le développement ainsi que sur les résultats de l'évaluation du programme de pays précédent, a été examiné par le Conseil d'administration en octobre 1999. Le PAM a participé avec ses partenaires du système des Nations Unies à la préparation d'un projet de bilan commun de pays pendant le premier semestre de 1999. L'équipe de pays des Nations Unies, dirigée par le Coordonnateur résident, a attendu, pour mettre la dernière main au bilan commun de pays et préparer le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, que le nouveau gouvernement, arrivé au pouvoir en octobre 1999, ait mis en place un nouveau plan de développement pour la période allant de juillet 2000 à juin 2003. Les prochains cycles de programmation



des organismes membres de l'UNDG seront, pour l'essentiel, réalignés dans le contexte du Plan-cadre, dès la préparation du bilan commun de pays, en 2001. L'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement du Pakistan commencera en 2002, et le Plan-cadre portera sur la période commençant en janvier 2004. Le présent programme de pays porte par conséquent sur la période relais allant de juillet 2001 à décembre 2003.

16. Après que le Conseil d'administration a approuvé le SSP, en octobre 1999, le bureau de pays, en collaboration avec le Ministère du gouvernement fédéral qui est l'organisme de contrepartie du PAM, le Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de l'élevage, a commencé à préparer le présent programme. Le ministère a organisé plusieurs consultations avec les autres ministères intéressés du gouvernement fédéral pendant l'ensemble de ce processus. Le PAM a procédé à des consultations détaillées avec les autres organismes des Nations Unies (spécialement le PNUD, l'UNESCO, l'UNICEF, le FNUAP et l'OMS) et une large gamme d'ONG qui pourraient lui être associées. Les étapes les plus constructives de ce processus de consultation ont notamment été une série de réunions provinciales (dans les quatre provinces du pays ainsi que le Jammu et Cachemire) avec les services de planification et de promotion du développement ainsi qu'avec les ministères sectoriels et organismes d'exécution associés. La politique du PAM tendant à favoriser le développement et ses incidences (particulièrement pour ce qui est du ciblage sur les régions où l'insécurité alimentaire est la plus grave) ont été discutées à cette occasion, les autorités provinciales ont appuyé cette approche et un accord est intervenu sur les districts sur lesquels devraient être ciblées les activités.
17. Le projet de programme de pays a été communiqué aux missions diplomatiques à Islamabad puis arrêté avec le gouvernement.
18. Le coût total de ce programme de pays est de huit millions de dollars par an, chiffre qui correspond aux projections de ressources indiquées dans le Plan stratégique (2000-2003). Pour l'activité 1, il faudra 9 272 tonnes d'huile comestible, à un coût de 7,8 millions de dollars sur la période de 30 mois que durera le programme. Pour l'activité 2, il faudra 5 750 tonnes d'huile comestible, à un coût de cinq millions de dollars et, pour l'activité 3, 36 300 tonnes de blé, à un coût de 7,2 millions de dollars. L'activité supplémentaire prévue, qui est liée à l'activité 1, exigera une quantité supplémentaire de 7 750 tonnes d'huile comestible, à un coût de 6,4 millions de dollars. Outre ces activités de développement, le PAM fournit en 2001 des rations alimentaires d'urgence à quelque 60 000 réfugiés afghans récemment arrivés au Pakistan. L'opération d'urgence 10043.0 (ancien No WIS 6321.00) prévoit la distribution de 12 400 tonnes d'aide alimentaire, d'une valeur de 4,9 millions de dollars. A la date de l'élaboration du présent rapport, il existe de claires manifestations de sécheresse, pour une deuxième année consécutive, dans certaines régions du Bélouchistan, du sud du Punjab et du Sindh. Le PAM est prêt à fournir des secours d'urgence aux populations les plus vulnérables de ces régions affectées par la sécheresse si besoin est.

## Activité 1: Assistance à l'éducation primaire des filles

### *Orientation stratégique*

19. L'absence de possibilités de promotion sociale et d'éducation fait partie intrinsèque de la pauvreté<sup>9</sup>. "Au Pakistan, une expansion économique soutenue et une réduction de la pauvreté dépendront de plus en plus des progrès qui seront accomplis du point de vue du

<sup>9</sup> Rapport sur le développement humain dans le sud de l'Asie, PNUD, 1998.



développement humain ... l'éducation des filles est l'élément le plus déficient de la stratégie de développement humain du Pakistan"<sup>10</sup>. Le Sommet mondial pour le développement social a réaffirmé le rôle critique que joue l'éducation s'agissant de réduire la pauvreté et de soutenir le développement.

20. En concentrant ses activités sur l'éducation des filles, le PAM s'attaque à l'un des principaux problèmes de développement du Pakistan. La pauvreté, en son sens le plus large et peut-être le plus vrai, est un déni de possibilités. Aujourd'hui, environ 30 pour cent des Pakistanais vivent en deçà du seuil monétaire de pauvreté, mais près de 50 pour cent sont privés des possibilités les plus élémentaires. Or, la pauvreté est surtout concentrée parmi les femmes rurales. Environ 72 pour cent des femmes, contre 47 pour cent des hommes, sont privées d'instruction<sup>11</sup>. La pauvreté est la principale raison pour laquelle les enfants ne fréquentent pas l'école ou abandonnent leurs études<sup>12</sup>. Parmi les ménages pauvres, c'est l'éducation des fils, qui pourront un jour gagner de l'argent, qui est fortement privilégiée.
21. Le PAM affinera la stratégie qu'il applique actuellement pour accroître les taux de scolarisation, améliorer l'assiduité et réduire le taux d'abandons scolaires des filles dans les écoles primaires ciblées. Ces mêmes objectifs sont reflétés dans le nouveau Programme de réduction de la pauvreté du gouvernement, lequel tend à accélérer la scolarisation, (surtout des filles) en combinant différentes stratégies comme plaider, émancipation sociale, amélioration de la formation des maîtres et réduction des coûts de l'éducation pour les familles. L'alimentation comme "encouragement" a été identifiée comme une des principales stratégies à suivre pour amener les filles à fréquenter l'école.
22. L'aide alimentaire est un moyen efficace d'accroître les taux de scolarisation et d'améliorer l'assiduité scolaire<sup>13</sup>. L'accent sera mis, dans le cadre du programme de pays, sur la réalisation de ces objectifs pour les filles, dont une proportion considérable ne fréquente pas l'école. Cela aidera le gouvernement à assurer une éducation primaire universelle d'ici à 2010<sup>14</sup>. Cependant, les problèmes qui se posent dans le secteur de l'éducation ne peuvent pas tous être résolus au moyen d'une aide alimentaire. Les autorités fédérales et provinciales et les autres acteurs intéressés devront s'attacher à résoudre les problèmes qui se posent dans les domaines de la gestion, des programmes scolaires et des matériels pédagogiques.
23. S'il a été reconnu dans le rapport d'évaluation du programme précédent que l'aide alimentaire contribue beaucoup à amener les filles à fréquenter l'école primaire, il a été souligné également qu'il fallait garantir des normes de qualité acceptables dans l'enseignement. Pour résoudre ce problème, les écoles seront sélectionnées sur la base des critères minimums de base définis par l'UNESCO pour le Pakistan.
24. Cette activité contribuera à réaliser la deuxième des priorités de développement du PAM, qui est pleinement conforme aux Engagements du PAM en faveur des femmes<sup>15</sup> et est axée exclusivement sur les filles.

<sup>10</sup> Evaluation de la pauvreté au Pakistan, Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1995.

<sup>11</sup> Profil de la pauvreté au Pakistan, Centre Mabub ul Haq pour le développement humain/PNUD, février 1999.

<sup>12</sup> *An Overview of Basic Education under the Social Action Plan in Pakistan, Sustainable Development Policy Institute, 1999.*

<sup>13</sup> Directives opérationnelles pour l'assistance du PAM dans le domaine de l'éducation (document SCP/15/INF/3), Programme alimentaire mondial, 23 octobre 1995.

<sup>14</sup> Programme Pakistan 2010, Ministère de la planification et du développement du Gouvernement pakistanais, 1998.

<sup>15</sup> Engagements du PAM en faveur des femmes, 1995.



### **Analyse des problèmes**

25. Au Pakistan, les femmes sont vulnérables à la pauvreté économique, sociale et psychologique. La pauvreté économique résulte de l'absence d'avoirs et d'une faible dotation en capital humain. La pauvreté sociale reflète le refus de la société de reconnaître l'égalité des femmes et leurs droits économiques, politiques et culturels. La pauvreté psychologique tient à la subjugation des femmes aux diktats des coutumes et des traditions, qui leur ôtent tout contrôle sur leur propre vie. Si l'on examine l'évolution de la situation depuis la Conférence de Nairobi sur les femmes<sup>16</sup>, il est préoccupant de constater que très peu de progrès ont été accomplis sur la voie de la réduction de l'inégalité d'accès des femmes à l'éducation et à la formation. Les principaux problèmes qui entravent l'éducation primaire des filles sont la pauvreté, l'absence de mobilité, des taux d'abandons scolaires élevés et l'absentéisme des maîtres<sup>17</sup>.

#### **Au Pakistan, les taux d'alphabétisation et de scolarisation sont parmi les plus faibles du monde:**

- 76 pour cent des femmes adultes sont illettrées;
- 8,2 millions d'enfants ne fréquentent pas l'école, dont 5,9 millions de filles;
- 75 pour cent des filles rurales abandonnent leurs études au niveau de l'école primaire;
- trois pour cent seulement des filles rurales de 12 ans fréquentent encore l'école, contre 18 pour cent des garçons;
- 57 pour cent des filles en âge de fréquenter l'école primaire sont scolarisés, contre 89 pour cent des garçons: et
- les taux de participation des filles à tous les niveaux sont inférieurs à ceux des garçons.

### **Objectifs, résultats escomptés et produits**

26. L'objectif à long terme de cette activité est de promouvoir l'éducation primaire des filles dans les régions touchées par l'insécurité alimentaire et d'accroître le taux d'alphabétisation des filles en général. Pour atteindre cet objectif, les efforts seront concentrés dans les régions où les taux de scolarisation et de poursuite des études sont très faibles.
27. En encourageant les filles et leurs parents à considérer la fréquentation de l'école comme une chose normale et acceptable, cette activité contribuera peut-être à promouvoir le changement social en atténuant le problème que pose la mobilité des femmes au sein de communautés traditionnelles et conservatrices. Cette mobilité est en effet une condition préalable indispensable à toute intervention visant à améliorer la condition socio-économique des femmes. Une aide alimentaire serait utilisée comme encouragement pour attirer et maintenir les filles à l'école primaire, première étape sur la voie de leur épanouissement. Le résultat escompté de cette activité est le suivant:
- accroître les taux de scolarisation, d'assiduité et de poursuite des études dans les écoles primaires de filles sélectionnées des régions ciblées.

<sup>16</sup> Troisième Conférence mondiale sur les femmes, Nairobi, 1985.

<sup>17</sup> Rapport national du Pakistan, Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, septembre 1995.



28. Les produits escomptés sont les suivants:
- les 44 000 filles qui fréquentent déjà les 1 800 écoles sélectionnées dans les régions ciblées recevront chaque mois, comme rations à emporter à la maison, un bidon de quatre litres d'huile comestible pendant toute la période de 30 mois que durera le programme si elles restent à l'école; et
  - pendant les 30 mois couverts par le programme, 100 000 filles de plus s'inscriront dans ces écoles et recevront la même ration à emporter à la maison.

### **Participants et avantages escomptés**

29. Le manque d'argent est le problème le plus souvent cité par les familles pour expliquer pourquoi elles n'envoient pas leurs enfants à l'école, suivi par la nécessité de pouvoir compter sur l'aide des enfants à la maison<sup>18</sup>. Dans les districts ciblés, c'est aux filles de ces familles que l'on donnera les moyens de fréquenter l'école et de poursuivre leurs études. Cette activité devrait toucher 1 800 écoles desdits districts et amener sur une période de trois ans 100 000 filles de plus à fréquenter l'école. Le PAM aidera à poursuivre leurs études les filles qui devraient autrement les abandonner par suite de la pauvreté et de contraintes sociales.

### **Rôle et modalités de l'aide alimentaire**

30. Au Pakistan, un tiers environ de la population, soit 45 millions de personnes, n'a pas assez à manger. Il s'agit là d'un problème chronique dans la mesure où les intéressés ne peuvent pas produire les aliments dont ils ont besoin, pas plus qu'ils n'ont le minimum de revenu nécessaire pour les acheter. En moyenne, les ménages pauvres dépensent plus qu'ils ne gagnent et leur endettement croissant ne fait que limiter la possibilité qu'ils auraient d'échapper au piège de la pauvreté. Le revenu par habitant de ménages pauvres ne représente que 30 pour cent de celui des autres<sup>19</sup>. Les pauvres consacrent moins de 2 pour cent de leurs dépenses à l'éducation et aux soins de santé. L'éducation des garçons étant privilégiée, il ne reste presque rien pour les filles, même si la famille veut les instruire.
31. La ration que le PAM distribuera tous les mois aux filles pour qu'elles l'emportent à la maison, c'est-à-dire quatre litres d'huile comestible, est l'une des denrées de base du régime alimentaire des familles pakistanaises même les plus pauvres. Sa valeur locale est d'environ 3,5 dollars, tandis que le revenu mensuel moyen d'une famille pauvre n'est que de 33 dollars<sup>20</sup>. La valeur économique de cette huile pour les bénéficiaires est donc considérable et contribuera à compenser le coût de l'éducation des filles. Elle sera enrichie en vitamine A.

### **Stratégie d'exécution**

32. Cette activité sera axée sur les écoles primaires de filles dans les régions touchées par l'insécurité alimentaire où les taux de scolarisation sont inférieurs à la moyenne nationale. La distribution de rations d'huile comestible tendra à encourager les familles pauvres à envoyer leurs filles à ces écoles. Chaque mois, pendant les neuf mois que dure l'année scolaire, les élèves recevront chacune un bidon de quatre litres d'huile à condition de

<sup>18</sup> *An Overview of Basic Education under the Social Action Plan in Pakistan, Sustainable Development Policy Institute, 1999.*

<sup>19</sup> Profil de la pauvreté au Pakistan, Centre Mabub ul Haq pour le développement humain/PNUD, février 1999.

<sup>20</sup> Ibid.



fréquenter l'école au moins 20 jours par mois. Les services provinciaux de l'éducation seront les principaux organismes d'exécution associés à cette activité.

33. L'UNESCO a établi une liste de contrôle concernant les "exigences minimums pour les écoles rurales au Pakistan" pour faire en sorte que le PAM n'attire pas les filles vers des écoles ne répondant pas aux normes minimums. Cette liste porte sur des points comme l'adéquation des locaux, le niveau de qualification des maîtres et la disponibilité de matériels pédagogiques, de latrines et d'eau potable.
34. Au Pakistan, 90 pour cent des écoles primaires publiques n'ont pas d'eau ni de sanitaires, et plus de 50 pour cent n'ont pas de toit ou de cloisons, ce qui, joint aux contraintes culturelles qui entravent la mobilité des filles, affecte leur scolarisation. Le PAM fera le nécessaire auprès des autorités fédérales et provinciales pour qu'une infrastructure de base répondant aux suggestions élaborées par l'UNESCO soit disponible. Il utilisera les activités vivres-contre-travail organisées dans le contexte du programme de création d'avoirs pour les femmes rurales pour aménager avec les organismes associés un approvisionnement en eau potable, des latrines et des cloisons de séparation.
35. Cette huile sera livrée à Karachi au Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de l'élevage. Les services provinciaux de l'éducation en prendront livraison à Karachi et la feront transporter jusqu'aux sites du projet pour distribution aux bénéficiaires.

### ***Appui, coordination, suivi et évaluation***

36. Cette activité comportera trois principaux volets:
  - distribution d'une aide alimentaire pour accroître les taux de scolarisation, d'assiduité et de poursuite des études;
  - établissement, au niveau des provinces, de liens avec le Système d'information de gestion sur l'éducation (EMIS) du gouvernement; et
  - promotion de la participation des communautés au niveau des villages.
37. Le PAM collaborera avec l'UNESCO, l'UNICEF et les donateurs au Programme d'action sociale<sup>21</sup> afin de renforcer la participation communautaire et de promouvoir une utilisation plus rationnelle du système EMIS afin de suivre et d'analyser les taux d'abandons scolaires et de poursuite des études dans les écoles bénéficiant de l'assistance du PAM. Les visites sur place qu'effectueront périodiquement les contrôleurs du PAM devraient permettre de promouvoir la coopération avec les organisations communautaires existantes et les associations de parents et de maîtres et les encourager à appuyer l'éducation primaire. Des partenariats seront établis avec l'UNICEF pour mettre en oeuvre des stratégies complémentaires afin d'accroître la scolarisation des filles au niveau primaire dans les districts où les deux organisations réalisent des programmes.
38. Cette activité exigera 9 272 tonnes d'huile comestible sur une période de 30 mois, à un coût de quelque 7,8 millions de dollars. Les ressources engagées par le gouvernement seraient de l'ordre de 13 millions de dollars, afin de couvrir le coût des traitements, de l'entretien des locaux scolaires, des fournitures scolaires, du transport, etc.

---

<sup>21</sup> Les principaux donateurs sont la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, l'Union européenne et les Gouvernements du Canada, de la Norvège, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.



## Activité supplémentaire

39. Le programme de pays pour le Pakistan pour la période 2001–2003 tend à accroître de 100 000, sur une période de trois ans, le nombre de filles fréquentant les écoles primaires rurales. Des ressources additionnelles, si disponibles, permettraient au PAM d'accroître ce chiffre de 84 000 de plus, ce qui faciliterait la réalisation de l'objectif que s'est fixé le gouvernement dans le Programme de réduction de la pauvreté, que le UNDG a aidé à préparer. Ce programme tend à accélérer la scolarisation, en particulier des filles. La distribution de produits alimentaires comme encouragement a été identifiée comme étant l'une des principales stratégies à suivre pour attirer les filles à l'école. Les produits escomptés de cette activité supplémentaire seraient les suivants:
- 36 000 filles de plus fréquentant déjà les 1 500 écoles sélectionnées dans les régions ciblées recevront pendant la période de 30 mois couverte par le projet une ration mensuelle de quatre litres d'huile comestible si elles restent à l'école; et
  - 84 000 filles de plus fréquenteront les mêmes écoles et recevront, pendant cette période de 30 mois, la même ration à emporter à la maison.
40. Les activités supplémentaires ne pourront être exécutées que si des contributions bilatérales ou des contributions multilatérales à emplois spécifiques supplémentaires sont disponibles. Toutes les ressources du PAM proviennent de contributions volontaires des donateurs.
41. Pour atteindre 120 000 filles de plus, il faudra 7 750 tonnes d'huile comestible sur une période de 30 mois, à un coût d'environ 6,4 millions de dollars. Le gouvernement devrait s'engager pour quelque 10 millions de dollars de ressources pour couvrir le coût des traitements des enseignants, de l'entretien des locaux scolaires, des fournitures scolaires, du transport, etc.

## Activité 2: Promotion de maternité sans risques

### *Orientation stratégique*

42. Un mauvais état de santé et la malnutrition parmi les femmes et les enfants constituent un problème sérieux et généralisé dans l'ensemble du Pakistan. Cette activité tend à répondre aux besoins particuliers en matière de nutrition et de santé nutritionnelle des femmes enceintes et des mères allaitantes ainsi que de leurs jeunes enfants et à investir dans le capital humain en sensibilisant les bénéficiaires aux questions de santé. Cette activité a été considérablement améliorée, dans le sens des recommandations formulées lors de l'évaluation du programme de pays précédent. Le ciblage est plus net, le nombre de dispensaires participants a été réduit et seuls ceux qui fournissent des services de qualité seront sélectionnés sur la base des critères de disponibilité minimums des services de base définis par l'OMS. Des liens ont été établis avec des autres partenaires afin de renforcer et d'affiner la campagne d'information sur la santé. L'on continuera de distribuer de l'huile comestible car cela encourage beaucoup les femmes enceintes et les mères allaitantes à fréquenter les dispensaires publics sous-utilisés pour y recevoir des soins prénatals et postnatals.
43. Cependant, la distribution d'un bidon d'huile aux femmes qui reçoivent les soins des dispensaires—ce qui résout une série de problèmes de santé liés à la nutrition—ne permet pas de s'attaquer comme il convient aux autres aspects de la malnutrition. Aussi est-il prévu d'entreprendre pendant une période de 18 mois un programme pilote de nutrition faisant appel à la distribution d'aliments mélangés enrichis, qui seront dans un premier temps un mélange blé-soja. Le projet pilote sera exécuté en même temps que l'activité en

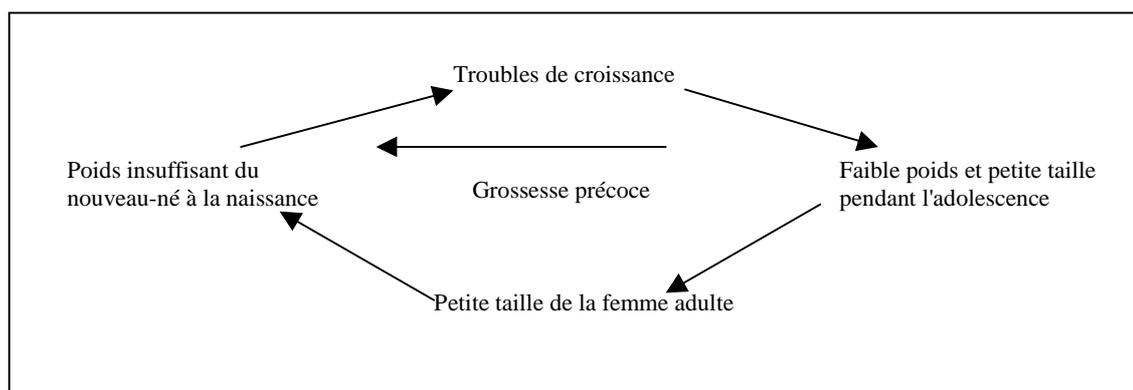


cours. Une fois qu'il aura apporté la preuve de son efficacité, il sera étendu à l'ensemble de l'activité, ce qui exigera peut-être une révision budgétaire, l'huile devant être remplacée par un aliment mélangé enrichi approprié. L'on s'emploie actuellement à mobiliser des ressources afin de fournir un appui technique à cette initiative et de permettre aux ONG de l'appuyer. Cette activité contribuera à promouvoir l'objectif que s'est fixé le gouvernement dans son Programme de réduction de la pauvreté, à savoir réduire la mortalité maternelle et la malnutrition chez les jeunes enfants.

44. Cette activité correspond aux priorités 1 et 2 de la politique du PAM visant à favoriser le développement. Elle va également dans le sens des Engagements du PAM en faveur des femmes dans la mesure où elle est axée exclusivement sur les femmes et les nouveau-nés.

### Analyse du problème

45. L'on a constaté lors de la dernière enquête nationale sur la nutrition<sup>22</sup> que 45 pour cent des femmes enceintes et des mères allaitantes étaient anémiques, dont 10 pour cent sérieusement. Lors d'une enquête nationale sur la santé qui a été réalisée depuis lors à plus petite échelle, l'on a découvert des taux semblables<sup>23</sup>. De plus, l'apport calorique est inférieur à 70 pour cent de ce qu'il devrait être pour 28 pour cent des femmes enceintes et 45 pour cent des mères allaitantes. Au Pakistan, chaque année il y a plus de cinq millions de femmes enceintes. Sur ce chiffre, il en meurt 30 000 par suite de causes liées à la grossesse et à l'accouchement, tandis que 600 000 autres souffrent de complications et d'incapacités à vie. Le taux de mortalité maternelle, qui est de 340 (voire 760 dans certains districts les plus pauvres) pour 100 000 naissances vivantes est alarmant en comparaison du taux moyen enregistré dans les pays développés, qui est de trois pour 100 000<sup>24</sup>. Trois des cinq principales causes de mortalité maternelle sont directement liées à la malnutrition. L'une des causes notables de malnutrition maternelle est un trop grand nombre de grossesses trop rapprochées. L'épuisement des ressources de son organisme accroît pour la femme le risque de donner le jour à un enfant de poids insuffisant, ce qui, à son tour, entraîne d'une génération à l'autre un cycle de malnutrition et de mauvaise santé qui coûte extrêmement cher à la société en termes de réduction des capacités mentales et physiques, de pertes de productivité et de risques pour la survie en général des ménages.



46. Bien que le pays produise presque assez d'aliments pour suffire à ses besoins, plus d'un nouveau-né sur quatre souffre d'insuffisance pondérale à la naissance (moins de

<sup>22</sup> Enquête nationale sur la nutrition au Pakistan, *National Institute of Health*, 1988.

<sup>23</sup> Enquête nationale sur la santé au Pakistan, *Pakistan Medical Research Council*, 1996.

<sup>24</sup> La santé des femmes au Pakistan, *Pakistan National Forum on Women's Health*, 1997.



2,5 kilogrammes), chiffre qui est demeuré inchangé depuis 1979<sup>25</sup>. Cet état de choses est dû principalement à la malnutrition et à l'anémie maternelles. Plus de 38 pour cent des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition. Le taux de mortalité infantile—105 pour 1 000—est très élevé. Il ressort des statistiques récentes que plus de 45 pour cent des décès chez les enfants de moins de cinq ans surviennent au cours des premiers mois. Ces décès sont dus surtout au mauvais état de santé et à la malnutrition de la mère, au faible taux de vaccination des femmes enceintes contre le tétanos (58 pour cent)<sup>26</sup> et aux complications lors de l'accouchement. Parmi les enfants dont la mère n'a pas reçu de soins prénatals ou d'assistance lors de l'accouchement, le taux de mortalité dépasse 70 pour cent de celui des autres enfants<sup>27</sup>. Différentes études ont montré que la malnutrition chronique débute dès la jeune enfance et est aggravée par des pratiques alimentaires déficientes. La plupart des décès chez la mère et le nouveau-né sont dus à des causes qui pourraient être évitées au moyen de techniques médicales simples, de soins prénatals, d'une meilleure information et d'un accès plus facile aux services de santé. Or, ces services ne peuvent pas être fournis par les accoucheuses traditionnelles non formées, qui assistent 80 pour cent des accouchements au Pakistan.

47. Utiliser l'aide alimentaire pour promouvoir l'utilisation des services de santé maternelle et infantile et mener une campagne d'information sur la vie familiale et la santé constituent la première étape des efforts tendant à valoriser le capital humain de ces groupes, qui sont les plus vulnérables parmi les communautés pauvres.

### **Objectifs, résultats escomptés et produits**

48. L'objectif d'ensemble de cette activité est d'améliorer l'état de santé des femmes et des enfants dans les régions ciblées grâce à un effort de promotion d'une maternité sans risques. Les produits escomptés sont les suivants:
- encourager les femmes enceintes à utiliser les dispensaires publics où elles peuvent obtenir des services de soins de santé génésique;
  - promouvoir des vaccinations spécifiques pour les mères et les nouveau-nés; et
  - encourager des pratiques bénéfiques grâce à une éducation sanitaire portant notamment sur la nutrition maternelle, l'utilisation d'accoucheuses formées, l'allaitement au sein, la planification de la famille et de bonnes pratiques de sevrage.
49. Les produits escomptés sont les suivants:
- Pendant la période couverte par le programme de pays, 388 500 femmes enceintes et mères allaitantes consulteront les dispensaires et chacune recevra un bidon de quatre litres d'huile comestible à quatre étapes cruciales des soins prénatals et postnatals; et
  - 4 000 femmes enceintes recevront des rations d'aliments préparés enrichis.

### **Rôle et modalités de l'aide alimentaire**

50. Cette activité utilise un produit de grande valeur, l'huile comestible, enrichie en vitamine A. L'on estime que cette huile ajoutera quelque 200 calories par jour au régime alimentaire des femmes enceintes. Le fait qu'elle est utilisée à la maison par presque tous

<sup>25</sup> Analyse de la situation des femmes et des enfants au Pakistan, UNICEF, 1998.

<sup>26</sup> *Federal EPI/CDD Cell, National Institute of Health*, 1997.

<sup>27</sup> Enquête sur la santé démographique au Pakistan, 1992.



les bénéficiaires (94 pour cent)<sup>28</sup> démontre son acceptabilité comme produit de remplacement du ghee, qui est l'un des produits régulièrement acheté sur les marchés par la plupart des ménages ruraux (96 pour cent).

51. Les carences en calories constituent le principal problème dans le régime alimentaire des femmes enceintes au Pakistan<sup>29</sup>. Des essais ont montré qu'avec des conseils appropriés, les femmes enceintes pauvres pouvaient accroître leur consommation de calories en utilisant les aliments disponibles au foyer mais qu'il subsistait un déficit de 700 calories dans le régime alimentaire de plus de la moitié des femmes interrogées. Bien que la distribution d'un bidon d'huile attire les mères aux dispensaires, elle ne résout qu'indirectement le problème de nutrition. Pour contribuer plus directement à améliorer la nutrition, l'huile pourrait être remplacée par un aliment préparé enrichi, qui risque moins d'être partagé entre tous les membres de la famille. Toutefois, avant de pouvoir changer totalement de produit, l'on s'attachera à déterminer, dans le cadre du projet pilote sur la nutrition: i) son acceptabilité; ii) le rôle d'encouragement du nouveau produit; et iii) l'impact d'un aliment préparé enrichi sur la situation nutritionnelle des femmes et de leurs enfants.

### **Stratégie d'exécution**

52. Le PAM continuera d'utiliser la distribution d'huile pour encourager les femmes enceintes et les mères allaitantes à fréquenter les dispensaires publics sélectionnés. Un bidon d'huile sera distribué aux femmes qui auront consulté le dispensaire deux fois avant la naissance et deux fois après. Pendant les visites prénatales, les femmes seront vaccinées contre le tétanos et des conseils leur seront fournis en matière de maternité sans risques et de santé génésique. Les mêmes conseils seront donnés lors des visites postnatales, en même temps que les nouveau-nés seront vaccinés au *Bacillus Calmette-Guerin* (BCG) contre la tuberculose et recevront la première dose de vaccin contre la diphtérie, la poliomyélite et le tétanos (DPT1). Les femmes bénéficiaires recevront également des comprimés de folate de fer dans le cadre d'une initiative conjointe Agence canadienne de développement international (ACDI)/PAM tendant à distribuer aux femmes vulnérables des micronutriments essentiels. Un mécanisme de collaboration a été mis en place avec l'UNICEF, qui reçoit également des comprimés de fer de l'ACDI, ainsi qu'avec l'*Asia Foundation* pour la formation et des études d'impact. Les services provinciaux de santé seront les principaux organes d'exécution de cette activité.
53. Lors de l'évaluation du programme de pays précédent, l'on a constaté que cette activité était défailante à deux égards. Premièrement, l'approvisionnement en huile, insuffisant et erratique, causait un problème et les activités n'étaient pas suivies comme il convenait par le PAM et par le gouvernement. L'autre principal problème tenait à l'insuffisance de la formation sanitaire diffusée par les visiteuses itinérantes et à la médiocre qualité des services de santé fournis. Pour résoudre le premier de ces problèmes, le nombre de districts participants doit être réduit à nouveau et ramené à un niveau plus gérable (de 80 districts en 1997 à 50 en 1999 et à 34 seulement pour 2001-2003), tandis que le nombre de dispensaires participants, à l'intérieur des districts sélectionnés, sera accru. Pour régler la deuxième difficulté, les dispensaires seront sélectionnés sur la base des critères minimums de disponibilité des services de base définis par l'OMS, compte tenu des réalités des régions rurales du Pakistan. Afin d'améliorer la qualité de la formation sanitaire diffusée, le

<sup>28</sup> Rapport du PAM, "Appui à l'évaluation du programme social—Evaluation des soins de santé primaires", bureau de pays du PAM au Pakistan, 1998.

<sup>29</sup> *Taking Charge-What Families In Pakistan Can Do To Improve Health Of Mothers And Children*, Mothercare/Manoff/Asia Foundation, 1998.



PAM collabore avec le FNUAP, qui prépare la mise en oeuvre avec le gouvernement, dans huit districts, d'un programme général de services de santé génésique intégrés qui comprend notamment une formation des visiteuses itinérantes à l'information sanitaire ainsi que des campagnes de sensibilisation des communautés. Ce programme est reflété dans le descriptif de projet du FNUAP.

54. Pour l'activité pilote, les activités de base dans le domaine de la santé seront modifiées à trois égards:
- **Produits.** L'huile comestible sera remplacée par un aliment préparé enrichi, initialement un mélange maïs-soja, conçu de manière à apporter 1 200 kilocalories par jour aux femmes enceintes et aux mères allaitantes et à leurs enfants.
  - **Calendrier de livraison.** La ration d'aliments préparés enrichis sera distribuée une fois par mois au dispensaire sur une période de 12 mois, à partir du troisième mois de grossesse.
  - **Promotion sociale.** Outre un programme d'information sanitaire, il sera entrepris auprès des bénéficiaires une solide campagne pour leur apprendre à utiliser comme il convient l'aliment préparé enrichi, leur donner des recettes et faire en sorte que cet aliment soit utilisé comme supplément exclusivement pour les femmes enceintes et les mères allaitantes pour qu'il ne soit pas distribué aux autres membres de la famille.
55. Le projet pilote serait réalisé pendant une période minimum de 18 mois. La décision concernant le produit le mieux approprié en vue d'une future campagne de promotion de la santé sera prise après l'évaluation des activités pilotes.

### **Participants et avantages escomptés**

56. Les personnes qui en ont les moyens utilisent des cliniques privées. Ceux qui fréquentent les dispensaires publics sont les pauvres, qui sont la cible de cette activité. Toutes les femmes enceintes qui consulteront les dispensaires sélectionnés pourront recevoir une aide alimentaire. Il n'est pas souhaitable d'aller plus loin dans la sélection des bénéficiaires car cela créerait trop de travail pour les agents des dispensaires et risquerait de les mettre en conflit avec la communauté. Les femmes enceintes et les mères allaitantes seront les bénéficiaires principales de cette activité, mais celle-ci profitera également directement et indirectement à leurs familles. L'infléchissement dans un sens positif des pratiques de santé bénéficiera à la communauté tout entière. Les avantages que peut apporter la rupture du cycle de la faim d'une génération à l'autre sont bien documentés<sup>30</sup>. Un mauvais état de santé et la malnutrition réduisent le potentiel productif des femmes, qui est actuellement sous-évalué et mal utilisé. Une amélioration de l'état de santé et du potentiel productif au Pakistan contribuera beaucoup à promouvoir le développement sous tous ses aspects, et notamment l'expansion économique du pays.

### **Appui, coordination, suivi et évaluation**

57. Le FNUAP assurera, dans le cadre de son programme de services intégrés de santé génésique la formation technique des visiteuses itinérantes. Les documents d'information sur l'éducation sanitaire et l'exécution du programme que le PAM distribue aux visiteuses itinérantes seront revus afin d'en améliorer l'efficacité. Le PAM et le FNUAP collaboreront, dans un premier temps, dans cinq districts. Le PAM s'efforcera d'élargir sa

<sup>30</sup> "Ending the Hunger Inheritance", Séminaire PAM/Université des Nations Unies, Rome, 1997.



collaboration avec le programme de visiteuses itinérantes pour qu'elles diffusent une solide information sanitaire dans les districts sélectionnés.

58. Les agents d'exécution associés demeureront les services provinciaux de la santé, en coordination avec les services provinciaux de planification et du développement. Le PAM continuera de collaborer étroitement avec les autres organismes des Nations Unies, comme le FNUAP, l'UNICEF et l'OMS, et s'attachera à resserrer sa coopération avec les ONG qui poursuivent efficacement des objectifs semblables, comme l'Asia Foundation. Les fonctionnaires du PAM et les agents de santé de district suivront systématiquement cette activité avec l'appui, pour les analyses, du bureau de pays à Islamabad. Des liens seront établis avec le Système d'information de gestion sur la santé (HMIS) au niveau des provinces, de sorte que l'on puisse surveiller l'évolution des indicateurs sélectionnés ainsi que la fréquentation des dispensaires bénéficiant de l'assistance du PAM.
59. Cette activité exigera 5 750 tonnes d'huile comestible sur une période de 30 mois et 540 tonnes de mélange maïs-soja, à un coût total d'environ cinq millions de dollars. Le gouvernement devra engager quelque 14,1 millions de dollars pour couvrir le coût des salaires, de l'entretien des dispensaires, des fournitures sanitaires, du transport et de l'entreposage.

### Activité 3: Création d'avoirs pour les femmes rurales

#### *Orientation stratégique*

60. La pauvreté est endémique dans les régions rurales du Pakistan et affecte la vie de la majeure partie des populations, mais surtout des femmes et des enfants. Les femmes rurales sont obligées de s'en remettre à un environnement social et matériel extrêmement fragile et sont enfermées dans une lutte insistante pour la survie, n'ayant guère accès à une eau salubre, n'ayant que peu d'instruction, voire aucune, et n'ayant pas voix au chapitre dans la prise de décisions. L'insécurité alimentaire, le manque d'infrastructure physique de base et l'absence de possibilités économiques et de développement signifient que les femmes rurales continuent de vivre dans le dénuement, n'ont pas d'avoirs qui leur soient propres et n'ont guère d'espoir d'une vie meilleure. En outre, elles sont souvent laissées en marge des principales initiatives de développement, ce qui ne fait qu'aggraver leur situation de dénuement.
61. Cette activité tend principalement à créer et à préserver des avoirs matériels, économiques et sociaux durables pour les femmes rurales et leurs familles, conformément aux Engagements du PAM en faveur des femmes et à la politique de développement du Programme. Le programme de création d'avoirs pour les femmes rurales a pour but de donner naissance à des possibilités d'emploi et d'occupations génératrices de revenus au moyen d'activités vivres-contre-travail, d'appuyer la valorisation des ressources humaines au moyen d'activités vivres pour la formation et de contribuer à atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions sélectionnées. Elle tend à mettre les femmes rurales pauvres à même de réduire leurs charges de travail (ce qui est indispensable pour des raisons aussi bien pratiques que stratégiques) et à leur permettre d'avoir accès à des services sociaux fort nécessaires. Cette activité s'intègre fort bien au Programme de réduction de la pauvreté du gouvernement et contribuera à réaliser la troisième priorité de la politique du PAM tendant à favoriser le développement.
62. Le PAM et les autres institutions se sont, de plus en plus, attachés à promouvoir la participation des communautés et des femmes aux projets de développement, ce qui a contribué à donner naissance à des organisations communautaires qui constituent un cadre culturellement acceptable à l'intérieur duquel les femmes rurales peuvent faire connaître



leurs besoins et leurs préoccupations. Les organisations féminines qui sont apparues récemment constitueront un tremplin pour le lancement des activités de création d'avoirs pour les femmes rurales. Une participation accrue des communautés devrait assurer la durabilité à long terme des activités et contribuer à renforcer l'implication des bénéficiaires.

### **Analyse des problèmes**

63. Dans les districts sélectionnés, la productivité est très faible, l'eau est rare, les ressources naturelles sont dégradées et les possibilités d'emploi sont peu nombreuses, lorsqu'il y en a. L'infrastructure est sous-développée ou inexistante, et les services d'éducation et de santé ne sont souvent pas disponibles. La mobilité des femmes est limitée par les conditions culturelles et sociales, qui varient en fonction de l'âge des intéressées et du milieu socio-économique de la famille. Dans ces régions, les femmes et les filles sont triplement désavantagées en ce sens qu'elles vivent dans des conditions naturelles difficiles, souffrent de préjugés sociaux et culturels et doivent faire face, sans guère d'aide, au lourd fardeau représenté par les tâches du ménage et les travaux de production. Les femmes et leurs familles sont tributaires de ressources naturelles limitées, qu'il s'agisse de bois de feu, d'eau ou de fourrage, et doivent souvent, dans un environnement dégradé, faire de longues heures de marche pour se les procurer.

### **Objectifs, résultats escomptés et produits**

64. L'objectif à long terme est d'améliorer les conditions de vie des femmes rurales et de réduire leur charge de travail.
65. Cette activité aiderait les femmes à avoir plus facilement accès aux services sociaux de base ainsi qu'aux marchés. En améliorant la disponibilité et l'entreposage de l'eau, elle pourra leur éviter de devoir faire de longues heures de marche pour chercher de l'eau salubre, dont la disponibilité influe directement sur l'hygiène et la santé des familles.
66. Les activités envisagées créeraient pour les femmes des possibilités d'accroître le revenu familial et d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages en participant à des activités rémunératrices vivres-contre-travail comme micro-entreprises, plans d'épargne et élevage de bétail et de volaille. Les activités vivres pour la formation permettraient aux femmes de participer à des cours d'alphabétisation pour adultes et à d'autres programmes de formation pratique. Toutes les activités ont pour effet d'habiliter les femmes.
67. Les résultats escomptés dans le domaine du développement social sont notamment la création de nouvelles organisations féminines ou le renforcement des organisations existantes, une meilleure qualification des femmes et des filles et l'effet de démonstration que peut avoir le fait pour les femmes d'assumer un contrôle plus direct de leur propre vie, ce qui, à terme, aura pour effet d'améliorer la condition sociale des femmes au sein des communautés ciblées.
68. Les résultats escomptés sont les suivants:
- aider à créer des avoirs matériels, économiques et sociaux pour les femmes rurales pauvres et leurs familles;
  - garantir et faciliter l'accès des femmes rurales aux ressources naturelles et aux services sociaux nécessaires; et
  - rehausser le rôle des femmes rurales pauvres dans les processus de prise de décisions.
69. Cette activité déboucherait sur des produits matériels tangibles, comme l'aménagement de citernes ou de mares, de latrines et de cloisons de séparation (notamment dans les écoles



primaires de filles), de barrages de retenues et de canaux d'approvisionnement en eau, de chemins et routes d'accès et de lopins boisés. Pour ce qui est des produits économiques, les activités de création d'avoirs pour les femmes rurales offrirait des possibilités pour différents programmes de création d'occupations génératrices dans le cadre d'activités vivres-contre-travail ainsi que de programmes de crédit fondés sur des bons d'alimentation. Pour générer les fonds nécessaires aux programmes de crédit, les femmes participantes recevront des bons d'alimentation pour acheter les produits destinés à la consommation du ménage. Une partie de l'argent qui serait autrement consacré à l'alimentation pourrait alors être affecté à un programme de crédit géré par une organisation féminine ou une ONG.

70. L'on trouvera à l'annexe III une liste indicative des produits escomptés. Cependant, les activités effectivement entreprises et les produits devant en résulter dépendront de l'ordre de priorités arrêté par les organisations féminines.

### **Rôle et modalités de l'aide alimentaire**

71. Dans les districts sélectionnés, les communautés ne peuvent pas se nourrir comme il convient<sup>31</sup>. Le PAM, au moyen d'activités vivres-contre-travail, aiderait les communautés à satisfaire les besoins alimentaires des habitants et entreprendrait de développer l'infrastructure physique en fonction des priorités identifiées par les femmes rurales. Il prendrait à sa charge les salaires journaliers sous forme de bons d'alimentation que les participantes pourraient utiliser pour acheter des denrées alimentaires de grande consommation dans les magasins du voisinage, ce qui contribuerait à accroître les ressources alimentaires des ménages pendant la phase d'exécution de ces activités. Les bons d'alimentation seront utilisés aussi pour appuyer les activités vivres pour la formation.
72. Par le passé, les bons d'alimentation ont été financés au moyen du blé transféré par le PAM au Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de l'élevage à Karachi. Le ministère, à son tour, a fourni au PAM l'équivalent en bons d'alimentation de la valeur coût, assurance et fret (CAF) de l'expédition. Le PAM propose d'utiliser cette formule ou bien de vendre par appels d'offres le blé ou tout autre produit approprié, comme de l'huile comestible en barils de 200 litres. Comme la situation des marchés peut varier d'une période à l'autre, il faut ménager la souplesse nécessaire. Aux fins de l'établissement du budget, toutefois, il a été supposé que c'est du blé qui serait échangé contre des bons d'alimentation. Par le passé, le produit du transfert de blé a servi à acheter des bons d'alimentation à Pakistan Bait-ul-Mal (PBM), qui est l'organisme chargé d'administrer le système de bons d'alimentation du gouvernement lui-même. Le PAM paie la valeur nominale des bons et PBM reçoit des organes gouvernementaux d'exécution une commission de quatre pour cent pour couvrir ses frais d'administration. Les bons d'alimentation sont ensuite remis aux autorités chargées du projet pour distribution aux bénéficiaires, lesquels les utilisent pour acheter des produits dans des magasins déterminés. Les commerçants retournent les bons d'alimentation aux succursales bancaires désignées, en contrepartie desquels ils reçoivent les fonds que PBM a transférés à celles-ci. L'on utilisera du blé lorsque de telles facilités n'existent pas.
73. Le système de bons d'alimentation réunit un certain nombre de conditions clés. En particulier, il transforme les produits en aide alimentaire en donnant au bénéficiaire un bon qui lui permet d'acheter des aliments, ce qui lui laisse une plus large gamme de choix. Les évaluations ont montré qu'au Pakistan, le système de bons d'alimentation garantit la consommation des aliments achetés par le ménage bénéficiaire. C'est également un

<sup>31</sup> Évaluation de l'impact des projets de gestion des ressources naturelles appuyés par le PAM dans la Province de la frontière Nord-Ouest et le Bélouchistan, *Enterprise and Development Consulting*, mai 2000.



système efficace et économique car il évite les coûts de transport interne et d'entreposage ainsi que les dépenses afférentes à la distribution des produits au niveau des communautés.

### **Stratégie d'exécution**

74. L'activité sera exécutée dans les régions touchées par l'insécurité alimentaire, où des partenaires existent déjà pour mener à bien des efforts d'organisation sociale et de mobilisation des communautés et où le PAM réalise déjà des activités dans les domaines de la santé et de l'éducation. Les activités de création d'avoirs pour les femmes rurales sont fondées sur une approche participative et sur la pleine implication des femmes et communautés dans la planification et la gestion de toutes les activités. Les interventions seront déterminées par la demande et par les besoins et priorités des femmes rurales pauvres. Les communautés participeraient aux coûts des activités et seraient encouragées à assumer la responsabilité de l'exploitation et de l'entretien des avoirs créés au plan local. Des approches participatives, comme les évaluations rurales participatives, seraient utilisées pour identifier les besoins et les priorités.
75. Les agents d'exécution associés varieront d'une province à une autre selon les besoins et leurs capacités. Par exemple, dans certains districts, le Ministère des administrations locales et du développement rural sera peut-être le principal agent d'exécution des activités d'assistance technique (développement d'infrastructures physiques) et serait à son tour assisté par des ONG. Toutefois, ce ministère n'est pas pleinement équipé pour mobiliser les femmes rurales, spécialement pour promouvoir la création d'organisations féminines, de sorte que, dans un premier temps, le programme de création d'avoirs pour les femmes rurales sera mis en oeuvre dans les régions où les ONG et d'autres projets de développement ont déjà organisé les communautés en groupes.
76. Des consultations avec les ONG qui pourraient être associées à la réalisation des activités dans les districts sélectionnés ont montré que des partenaires potentiels extrêmement divers sont disposés à collaborer avec le PAM. Dans la Province de la frontière du Nord-Ouest, par exemple, la *Sungi and Sarhad Rural Support Corporation* pourrait appuyer les efforts de mobilisation sociale, de constitution de groupes et de formation technique. Dans le Sindh, des ONG comme *Thardeep* et le *Participatory Village Development Programme* jouent déjà un rôle actif dans les domaines de la mobilisation sociale et le perfectionnement des compétences et des programmes de crédit. Le bureau de pays du PAM a établi une matrice de partenariats potentiels englobant les 34 districts ciblés.

### **Participants et avantages escomptés**

77. Les bénéficiaires des activités de création d'avoirs seront les femmes rurales pauvres, qui doivent consacrer la majeure partie de leurs ressources limitées à l'alimentation. Ces femmes viennent en bas de la liste des priorités pour ce qui est de l'alimentation, de l'éducation et des soins de santé, manquent d'assurance et sont mal considérées aux yeux de la communauté. Elles n'interviennent guère dans la prise de décisions au sein du ménage ni dans la vie sociale ou la gestion des affaires de la communauté.
78. Les activités de création d'avoirs tendent à satisfaire les besoins sociaux et économiques des femmes rurales et de leurs familles. Ces dernières bénéficieraient directement des possibilités d'emploi et des avoirs matériels créés au moyen des activités vivres-contre-travail (par exemple, les femmes et les filles pourraient se rendre plus facilement, dans des conditions plus sûres et plus rapidement à l'école ou aux dispensaires grâce au sentier construit au moyen d'activités vivres-contre-travail), il y aurait au foyer une femme mieux qualifiée pour avoir participé à un programme de formation appuyé par



des activités vivres-contre-travail, ou le ménage disposerait de revenus accrus, une femme ayant par exemple participé à un programme d'élevage de volaille organisé en partenariat avec une ONG.

79. La création d'avoirs matériels au moyen d'activités vivres-contre-travail soulève un certain nombre de problèmes pour ce qui est des personnes qui prendront véritablement les décisions, qui accompliront le travail et qui continueront de bénéficier des avoirs créés. Il n'existe aucune formule toute faite permettant de garantir que les femmes ne soient pas indûment influencées par les hommes dans leur sélection des activités vivres-contre-travail. Il s'agit là d'une question à régler selon les circonstances, selon le type d'activités proposées et selon les personnes qui pourront vraisemblablement en bénéficier. Il n'en demeure pas moins que donner aux femmes la possibilité de choisir les avoirs qui seront créés au moyen de la modalité vivres-contre-travail leur offre de plus larges possibilités de jouer un rôle accru dans le travail physique. Il ne s'agira plus de préparer des travailleuses à réaliser une activité sélectionnée par les hommes. En outre, comme de plus en plus de travailleurs seront sans doute des femmes, le fait que les salaires seront payés sous forme de bons d'alimentation se traduira par une augmentation de la consommation d'aliments au sein du ménage. Enfin, pour ce qui est du contrôle et de l'utilisation des avantages découlant des avoirs créés, des activités librement choisies par les femmes ont, par définition, de bien meilleures chances d'être contrôlées et utilisées par elles. Il faudra cependant revoir chaque situation particulière pour veiller à ce que tel soit effectivement le cas.

### ***Appui, coordination, suivi et évaluation***

80. Comme cette activité est nouvelle, il importe que les ministères sectoriels et les autres partenaires potentiels, y compris les ONG, comprennent bien quel est son but et quelles seront, du point de vue opérationnel, ses modalités de réalisation. Il faudra avoir recours à divers partenaires pour mener à bien les différents éléments. Il est proposé d'organiser une série d'ateliers, de programmes de formation et d'échanges pour que tous s'entendent sur ce qui doit être accompli et sur le rôle que chaque partenaire doit jouer. (Il n'est pas possible de donner ici une liste exhaustive des types d'activités que pourraient choisir les organisations féminines et qui devraient être appuyées au moyen de l'aide alimentaire en partenariat avec d'autres acteurs du développement).
81. Les programmes de travail préparés par les organisations féminines constitueraient le cadre des activités participatives de création d'avoirs, et il serait élaboré sur cette base des indicateurs appropriés. Les fonctionnaires du PAM, en collaboration avec les agents des organismes sectoriels intéressés, procéderaient à des contrôles périodiques. Les bureaux de pays réaliseraient des études d'impact pour veiller à ce que les femmes participantes bénéficient effectivement des activités.
82. Cette activité exigera 36 300 tonnes de blé sur une période de 30 mois, à un coût de 7,2 millions de dollars. Les ressources devant être engagées par le gouvernement sont estimées à approximativement 14 millions de dollars.

### **Activités menées par le PAM dans le cadre d'opérations d'urgence, d'interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) et d'opérations spéciales**

83. Le PAM mène depuis 1997 une opération d'urgence visant à secourir les réfugiés afghans au Pakistan. En août 2000, dans le contexte de l'opération d'urgence 5818.01, le PAM distribuait des vivres à 22 878 réfugiés mais, les hostilités s'intensifiant dans le nord de l'Afghanistan et la sécheresse s'aggravant, le nombre d'Afghans cherchant refuge au



Pakistan et ayant besoin d'assistance a considérablement augmenté. En novembre, le PAM fournissait une assistance à 56 796 réfugiés, et les stocks disponibles pour l'opération d'urgence 5818.01 étaient épuisés. Le gouvernement a demandé au PAM de l'aider à distribuer des vivres à 60 000 réfugiés afghans récemment arrivés de leur pays. Une nouvelle opération d'urgence (10043.0 (ancien No WIS 6321.00)) a été approuvée fin décembre pour fournir des secours alimentaires à 60 000 réfugiés pendant une période de 12 mois, à un coût total de 4,9 millions de dollars, bien que ce chiffre augmentera très probablement. Les réfugiés sont logés dans deux camps à quelque 60 kilomètres et 40 kilomètres respectivement de Peshawar, à Akora Khattak et New Shamshatoo. L'état physique des nouveaux réfugiés les plus vulnérables est nettement pire que celui des réfugiés arrivés précédemment. Les réfugiés interrogés ont évoqué les hostilités généralisées qui se poursuivaient dans le nord de l'Afghanistan ainsi que les représailles dont faisait l'objet la population ne faisant pas partie des Pachtou. La situation est encore aggravée par l'impact de la pire sécheresse que l'Afghanistan ait connue de mémoire d'homme. Le programme du PAM en Afghanistan estime que de trois à quatre millions de personnes sont gravement affectées et que nombre d'entre elles devront migrer soit vers les centres urbains de l'Afghanistan soit vers les pays voisins.

84. Le gouvernement, par l'entremise du Commissariat aux réfugiés afghans, vérifie le nombre de réfugiés ayant besoin d'assistance et en communique une liste au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) de sorte que les réfugiés puissent être enregistrés et être installés dans le nouveau camp de réfugiés de New Shamshatoo. Le Commissariat aux réfugiés afghans appuie également les distributions mensuelles de vivres du PAM en vérifiant si leurs bénéficiaires y ont effectivement droit et en assurant la sécurité nécessaire dans les camps pendant les distributions de vivres.
85. Les distributions de vivres dans les deux camps sont assurées par l'ONG internationale *Shelter Now International*, qui soumet chaque mois un rapport à ce sujet au PAM.

### Activités d'appui

86. Le PAM s'emploie à mobiliser des ressources pour permettre à l'Unité ACV de préparer une enquête sur la sécurité alimentaire afin de déterminer:
  - l'étendue et la nature de l'insécurité alimentaire dans les villages des districts sélectionnés;
  - la mesure dans laquelle l'insécurité alimentaire empêche les femmes et les filles de tirer parti des activités de développement; et
  - la mesure dans laquelle les femmes et les filles pourraient, grâce à une aide alimentaire, fréquenter l'école et recevoir des soins des dispensaires, bénéficier des activités de lutte contre la malnutrition ou participer à la création d'avoirs physiques qu'elles auront elles-mêmes identifiés.
87. Le système de prévision des crues mis en place par le gouvernement est bien développé, mais tel n'est pas le cas des systèmes de prévision et de surveillance de la sécheresse. Le PAM, par l'intermédiaire de son Unité ACV, aiderait le gouvernement à perfectionner son système d'alerte avancée des sécheresses.
88. L'on a entrepris de constituer une base de données relatives aux activités réalisées dans les sous-districts sélectionnés. Elle comprendra des indicateurs de la sécurité alimentaire, des indicateurs de suivi du programme et des statistiques sur la population, l'alphabétisation, la parité hommes-femmes, la répartition par âge et les sources de revenus. Les données provenant des enquêtes sur la sécurité alimentaire seront également incorporées à la base de données. Tel sera également le cas d'informations concernant les



limites des circonscriptions administratives, les routes et cours d'eau et l'emplacement des écoles et des dispensaires.

### Principaux problèmes, hypothèses et risques

89. Les autorités fédérales et provinciales ont approuvé la stratégie que le PAM entend suivre dans le cadre de ce programme de pays pour cibler les activités sur les régions du pays qui sont les plus pauvres et qui souffrent le plus de l'insécurité alimentaire. Les activités sont pleinement intégrées à celles prévues par le Programme de réduction de la pauvreté élaboré par le gouvernement et il est clair que les pouvoirs publics sont résolus à mener à bien ce dernier programme. Le succès du programme de pays dépendra néanmoins de la mesure dans laquelle le gouvernement traduira cet engagement dans des mesures concrètes visant à améliorer la condition socio-économique des filles et des femmes au Pakistan. Il dépendra aussi de la mesure dans laquelle le PAM pourra livrer des produits alimentaires aux pays au moment opportun et fournir les ressources nécessaires à l'exécution du programme de pays. Les autres principaux problèmes et risques sont les suivants:

- disponibilité de personnel gouvernemental, et spécialement de personnel sanitaire et de personnel enseignant de sexe féminin formé comme il convient;
- disponibilité de partenaires dans les districts sélectionnés;
- possibilité de mobiliser la participation des communautés;
- qualité des services de santé et d'éducation fournis dans les écoles et les dispensaires participants;
- possibilité d'amener une plus large gamme de partenaires potentiels à collaborer à la conception des projets et à fournir des apports et un concours technique; et
- mesure dans laquelle il sera possible d'infléchir les attitudes traditionnelles concernant la participation des filles et des femmes à toutes les activités.

## PROCESSUS DE GESTION DU PROGRAMME

### Examen

90. Il sera procédé à un examen de chaque activité avant que son résumé soit communiqué au bureau sous-régional d'Islamabad pour analyse. Lorsqu'il y aura lieu, le bureau de pays aura recours au concours technique du bureau sous-régional ainsi qu'aux partenaires de l'UNDG et des autres organismes des Nations Unies, comme l'UNESCO et l'OMS. Il sera entrepris un examen du projet pilote concernant la nutrition.

### Exécution du programme

91. L'exécution du programme sera fondée sur des "contrats opérationnels" reflétés dans des échanges de lettres entre le PAM et le gouvernement tant au niveau fédéral qu'au niveau des provinces. Chaque contrat résumera les traits saillants de la tâche à entreprendre, ainsi que les critères de ciblage des bénéficiaires et de sélection des activités et des districts où ces dernières seront réalisées. Le contrat indiquera en détail les responsabilités respectives en matière d'exécution du gouvernement, du PAM et des organismes associés. En même temps que ces contrats, les documents connus au Pakistan sous l'appellation "PC-1" (formulaire 1 de la Commission de la planification) seront approuvés pour la période



couverte par le programme de pays par les services fédéraux et/ou provinciaux de la planification et du développement. L'approbation des "PC-1" constitue pour le gouvernement un engagement formel de fournir le personnel et les fonds requis pour s'acquitter de ses obligations. Le décaissement effectif des fonds sera fondé sur les plans annuels préparés par les ministères fonctionnels intéressés et approuvés par les services provinciaux de la planification et du développement.

### Suivi du programme et audit

92. Le suivi sera renforcé et l'accent sera mis non plus tant sur le suivi des intrants mais plutôt sur celui des produits et résultats. L'on s'efforcera de passer à un système de suivi axé sur les résultats en élaborant en collaboration avec les partenaires (le gouvernement et les ONG) des systèmes permettant de surveiller la réalisation des objectifs du programme, des avantages escomptés, des résultats obtenus et de l'exécution des rôles respectifs.
93. Des analyses de la vulnérabilité sont utilisées pour suivre la situation en ce qui concerne la sécurité alimentaire dans les districts sélectionnés. Des indicateurs de la sécurité alimentaire sont utilisés pour déterminer dans quelles circonstances il y aura lieu d'entreprendre des activités dans un district ou d'y mettre fin. Des indicateurs portant sur des activités spécifiques, comme les taux de scolarisation pour les activités relatives à l'éducation, seront utilisés pour déterminer quand il y aura lieu de mettre fin à l'assistance du PAM. Par exemple, lorsque les taux de scolarisation des filles au niveau primaire dans un district déterminé dépasseront 85 pour cent, le PAM cessera de fournir un appui à cette activité dans le district en question.
94. Le suivi sera assuré essentiellement au moyen de trois mécanismes. Premièrement, des contrôleurs basés à Islamabad et dans les bureaux de terrain du PAM rassembleront les informations standard indiquées sur les listes de contrôle pendant leurs visites périodiques dans les districts où seront réalisées les activités. Jusqu'à présent, ces visites ont porté surtout sur les indicateurs concernant les apports, comme les quantités d'huile livrées et distribuées ou le nombre de bons d'alimentation remis aux bénéficiaires ou d'arbres plantés. Les résultats des visites de suivi sont discutés avec les partenaires locaux et, dans tous les cas où cela est possible, le nécessaire est fait au niveau du terrain pour résoudre les problèmes éventuellement identifiés. Un résumé des principales conclusions des visites sera adressé au bureau d'Islamabad pour examen. Des décisions seront alors adoptées touchant l'information à fournir en retour ou les mesures à adopter. Le deuxième mécanisme de suivi des activités est le contact avec les bénéficiaires, qui permet de comparer les résultats effectivement obtenus et les résultats escomptés ainsi qu'avec les résultats officiellement déclarés par les autorités responsables du projet. Les contacts avec les bénéficiaires sont pris par des agents de sexe féminin étant donné que presque tous les bénéficiaires directs seront des femmes. Le troisième mécanisme de suivi consiste en études périodiques des résultats des activités au moyen d'une évaluation des indicateurs de produits et de résultats.
95. Il sera organisé des examens annuels pour passer en revue l'avancement des activités. Un Comité provincial d'évaluation des activités sera constitué sous la direction du Ministère de la planification et du développement, auquel seront représentés le PAM, les agents d'exécution associés et des représentants des organismes membres de l'UNDG et des institutions spécialisées.

### Ajustements du programme et activités supplémentaires

96. Il n'est pas prévu que des modifications majeures doivent être apportées au programme pendant son exécution, d'autant que le gouvernement doit approuver des "PC-1" pour



couvrir le coût de l'exécution des activités convenues, après quoi il est à la fois long et difficile d'apporter des modifications notables aux activités prévues par le programme. Le PAM pourra modifier le programme de pays sur des points mineurs, en particulier si cela n'exige pas de financement supplémentaire du gouvernement. Le PAM pourrait, par exemple, ajouter des activités financées par d'autres donateurs.

97. Lorsque l'intervention pilote concernant la nutrition sera achevée et si elle est couronnée de succès, l'huile comestible sera remplacée, pour le volet santé, par un aliment préparé enrichi. L'on étudiera alors la possibilité d'établir une usine locale qui puisse fournir 10 000 tonnes de cet aliment.
98. Le bureau du PAM en Afghanistan a récemment reçu des fonds au titre d'une subvention canadienne pour enrichir des aliments mélangés, pour réaliser des études sur les carences en micronutriments et pour entreprendre une analyse des capacités existantes en matière de meunerie et d'enrichissement des aliments au Pakistan et en Afghanistan. Selon les résultats de cette évaluation, le bureau du PAM au Pakistan envisagera la possibilité d'entreprendre une opération conjointe avec son homologue en Afghanistan pour fabriquer les aliments mélangés enrichis.

## Evaluation

99. Comme le présent programme de pays est un programme relais d'une durée de deux ans et demi, une évaluation formelle devrait être entreprise à la fin de 2002, laquelle coïnciderait ainsi avec l'exercice de préparation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Les résultats de l'évaluation serviraient de base aussi bien à la préparation de ce Plan-cadre qu'à l'élaboration du programme de pays du PAM pour la période suivante (2004-2008). Il n'y aurait donc pas lieu de réaliser un examen à mi-parcours.

---

## RECOMMANDATION

100. Il est recommandé au Conseil d'administration d'approuver, sous réserve que des ressources soient disponibles, un engagement de 20 millions de dollars, représentant l'intégralité des coûts opérationnels directs de base, ainsi que de 6,4 millions de dollars au titre des ressources supplémentaires.



## ANNEXE I

### RESUME DU SSP

Le Pakistan est un pays à faible revenu et à déficit vivrier, avec un revenu par habitant de 460 dollars des Etats-Unis par an. Le pays importe environ 15 pour cent de son produit alimentaire de base, le blé. Le Pakistan est en proie à d'immenses problèmes politiques, économiques et sociaux. Selon la Banque mondiale, quelque 30 millions de personnes, soit 23 pour cent de la population, vivaient en 1998 dans une situation de "pauvreté de consommation" (par rapport à un niveau minimal acceptable de consommation privée). Les personnes vivant en milieu rural et les femmes représentent une proportion anormalement élevée des pauvres du pays. Environ 52 pour cent des femmes pakistanaïses sont victimes de la "pauvreté de chances" (un indicateur qui combine des données relatives à la santé, à l'éducation et au revenu), contre 37 pour cent seulement des hommes. La pauvreté en termes de consommation empêche les pauvres souffrant de la faim de surmonter la pauvreté de chances. La nouvelle stratégie de pays du PAM au Pakistan sera donc axée sur les besoins des femmes en situation d'insécurité alimentaire et sur leurs enfants, de manière à leur permettre de saisir les chances qui s'offrent en matière de développement.

Le PAM repensera ses programmes au Pakistan pour les mettre en conformité avec les décisions du Conseil d'administration concernant l'aide alimentaire et le développement. La priorité accordée aux femmes et aux filles demeure un élément central. L'importance accordée aux secteurs sociaux sera donc maintenue. L'appui fourni par le PAM à l'éducation des filles sera renforcé. L'appui à la satisfaction des besoins de santé doit être radicalement réorienté, et il sera reformulé. Enfin, l'appui actuel du PAM en matière d'aménagement des ressources naturelles sera remplacé par un nouvel ensemble d'activités, la création d'actifs pour les femmes rurales.

Le PAM doit veiller à ce que l'aide alimentaire parvienne aux personnes dont les besoins sont les plus grands. Il recourra à l'analyse et à la cartographie de la vulnérabilité pour renforcer le ciblage géographique, et à l'intérieur des zones géographiques, il ciblera son aide sur les femmes et les enfants les plus touchés par l'insécurité alimentaire. Les partenariats sont cruciaux pour le développement. Le PAM utilisera des méthodes faisant appel à la participation pour identifier les besoins particuliers des bénéficiaires, et il agira de concert avec le gouvernement et d'autres partenaires de développement pour veiller à ce que l'aide alimentaire qu'il fournit permette à ces bénéficiaires de tirer parti des possibilités de développement. Cette manière de procéder exige d'élargir le cercle actuel de partenaires afin de solliciter une participation plus active des collectivités locales, des ONG et des organisations à assise communautaire.

La démarche proposée est conforme à la vision stratégique du Gouvernement du Pakistan, et à ses politiques et priorités nationales. Elle s'appuie par ailleurs directement sur la participation du PAM au bilan commun de pays. Le PAM structurera le programme de pays dans le cadre du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, qui sera achevé au cours des quelques mois à venir.



## ANNEXE II

## PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES POUR LE PROGRAMME DE PAYS DU PAKISTAN (2001–2003)

## Activités fondamentales

	Activité I	Activité II	Activité III	Total
Produits alimentaires (en tonnes)	9 272	6 290	36 300	<b>51 862</b>
Produits alimentaires (valeur)	6 490 400	4 219 000	4 719 000	<b>15 428 400</b>
Transport extérieur	928 832	631 100	2 359 000	<b>3 918 932</b>
TTEM (total)	0	0	0	<b>0</b>
TTEM (coût par tonne)	0	0	0	<b>0</b>
Autres COD	304 450	160 000	135 000	<b>599 450</b>
<b>Total, coûts opérationnels directs</b>	<b>7 777 682</b>	<b>5 010 100</b>	<b>7 213 000</b>	<b>20 000 782</b>
CAD <sup>1</sup>				<b>1 198 500</b>
CAI <sup>2</sup>				<b>1 653 610</b>
<b>Total, coûts pour le PAM</b>				<b>22 852 892</b>
<b>Contribution du gouvernement</b>				<b>51 118 640</b>

<sup>1</sup> Le montant des coûts d'appui directs (CAD) est un chiffre purement indicatif présenté au Conseil pour information. L'allocation annuelle des CAD à un programme donné est passée en revue et fixée chaque année après évaluation des montants nécessaires au titre des CAD et des ressources disponibles.

<sup>2</sup> Le taux appliqué aux coûts d'appui indirects (CAI) peut être modifié par le Conseil au cours de la période couverte par le programme de pays.



## ANNEXE II (suite)

### PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES POUR LE PROGRAMME DE PAYS DU PAKISTAN (2001–2003)

#### Activités complémentaires

	Activité I	Total
Produits alimentaires (en tonnes)	7 750	<b>7 750</b>
Produits alimentaires (valeur)	5 425 000	<b>5 425 000</b>
Transport extérieur	821 500	<b>821 500</b>
TTEM (total)	0	<b>0</b>
TTEM (coût par tonne)	0	<b>0</b>
Autres COD	190 000	<b>190 000</b>
<b>Total, coûts opérationnels directs</b>	<b>6 436 500</b>	<b>6 436 500</b>
CAD <sup>1</sup>		<b>385 500</b>
CAI <sup>2</sup>		<b>532 116</b>
<b>Total, coûts pour le PAM</b>		<b>7 354 116</b>
<b>Contribution du gouvernement</b>		

<sup>1</sup> Le montant des coûts d'appui directs (CAD) est un chiffre purement indicatif présenté au Conseil pour information. L'allocation annuelle des CAD à un programme donné est passée en revue et fixée chaque année après évaluation des montants nécessaires au titre des CAD et des ressources disponibles.

<sup>2</sup> Le taux appliqué aux coûts d'appui indirects (CAI) peut être modifié par le Conseil au cours de la période couverte par le programme de pays.



## ANNEXE III

<b>ACTIVITÉ 3—CRÉATION D'AVOIRS POUR LES FEMMES RURALES TOTAL DES PRODUITS ESCOMPTÉS</b>
--

**Produits de développement**

Femmes membres de comités VCT	6 000
Hommes membres de comités VCT	600
Cours de formation	1 200
Nombre de femmes formées	20 500
Routes construites (km)	300
Routes remises en état/entretenues (km)	500
Terres reboisées (ha)	10 000
Superficie des terres agricoles irriguées et remises en état	2 000
Systèmes d'irrigation remis en état/entretenus	100
Nombre de barrages/mars aménagés	300
Nombre de barrages/mars entretenus	500
Superficie des terres cultivées (ha)	5 000
Superficie des terres bonifiées (ha)	8 000





---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
BCG	<i>Bacillus Calmette-Guerin</i>
CAD	Coûts d'appui directs
CAF	Coût, assurance et fret
CAI	Coûts d'appui indirects
COD	Coûts opérationnels directs
DPT1	Première dose de vaccin contre la diphtérie, la poliomyélite et le tétanos
EMIS	Système d'information de gestion sur l'éducation
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HMIS	Système d'information de gestion sur la santé
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PBM	Pakistan Bait-ul-Mal
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNDG	Groupe des Nations Unies pour le développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail

