

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 21 - 23 janvier 1997**

## PROGRAMMES DE PAYS

Point 5 de l'ordre du  
jour



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.1/97/5/Add.1**  
20 décembre 1996  
ORIGINAL: ANGLAIS

## INDE

1997 - 2001

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

### **Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour examen et approbation.**

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur régional: J. Schulthes tel.: 5228-2209

Fonctionnaire principal  
chargé des opérations: P. Nelson tel.: 5228-2336

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 5228-2641).

## ORIENTATION STRATEGIQUE : L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET LES POPULATIONS PAUVRES QUI SOUFFRENT DE LA FAIM

1. Depuis l'indépendance, l'Inde a régulièrement progressé dans tous les domaines du développement. Le Gouvernement indien met en oeuvre des programmes de grande envergure visant à combattre la pauvreté, la faim et la malnutrition, dont la persistance et l'ampleur sont le paradoxe indien de "la situation d'urgence muette". Toutefois, l'augmentation de la production de céréales alimentaires, qui a porté à plusieurs reprises les stocks régulateurs à un niveau bien supérieur aux besoins, s'est vue neutralisée par la croissance démographique. L'établissement de stocks régulateurs est un choix politique de l'Inde qui lui permet de disposer d'un minimum de céréales vivrières en cas d'urgence. En décembre 1996 toutefois, ces stocks ont baissé au point que le gouvernement a été contraint d'interdire les exportations de blé et même d'envisager l'importation de cette céréale. La poursuite de l'assistance du PAM permettra aux groupes les plus pauvres souffrant le plus de l'insécurité alimentaire, et aux femmes et aux enfants les plus démunis de se nourrir, surtout dans les zones exposées à la sécheresse et dans les ceintures tribales. L'aide du PAM est également utilisée dans les programmes de développement qui visent à remédier à plus long terme à l'insécurité alimentaire.
2. Après consultation des principaux donateurs de l'Inde, l'aide du PAM sera fournie dans le cadre d'un programme quinquennal qui englobera les composantes des activités de développement jusque-là séparées qui s'inscrivent le plus directement dans la mission du PAM. Ce programme visera à améliorer la sécurité alimentaire des groupes suivants:
  - a) les femmes et les enfants pauvres les plus menacés, par le biais du programme de développement intégré de l'enfant (ICDS);
  - b) les castes et les tribus énumérées pauvres, par le biais des Départements des forêts des divers Etats;
  - c) les travailleurs et les colons de la zone du canal Indira Gandhi.
3. Des produits alimentaires seront fournis à ces populations par le biais d'achats locaux de céréales ou d'échanges de produits importés contre des céréales produites localement lorsque les stocks en seront importants, par le biais d'importations directes lorsque les stocks seront dégarnis, ou sous forme d'aliments composés de production locale (*Indiamix*).

### Les populations pauvres qui souffrent de la faim : réponses prioritaires à leurs besoins

#### *Insécurité alimentaire, pauvreté et vulnérabilité aux catastrophes naturelles au niveau national et à celui des ménages*

4. Au cours des 40 dernières années, la production indienne de céréales alimentaires a triplé, les quantités disponibles par habitant étant extrêmement faibles au départ. La progression de 63 pour cent enregistrée entre 1970-1971 et 1990-1991 n'a pas été notablement plus rapide que celle de la croissance démographique (54 pour cent)<sup>1</sup>. Depuis quatre ans, la quantité nette de céréales disponible par habitant a baissé. Les agriculteurs indiens, qui travaillent pour la plupart des terres marginales, dépendent des caprices des

<sup>1</sup> "Nutrition Trends in India", Institut national de la nutrition, NNMB, Hyderabad, 1993.

moussons. Trente-cinq pour cent seulement des terres plantées en céréales alimentaires bénéficient d'une irrigation assurée.

5. L'Inde est classée par la FAO parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier, qui compte le plus grand nombre de personnes vivant dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire au monde<sup>1</sup>. Quelque 360 millions d'habitants, soit 40 pour cent de la population, y vivent dans une pauvreté chronique<sup>2</sup>, leur consommation ne représentant que moins de 80 pour cent de l'apport énergétique minimum requis. Le rapport du PNUD sur le développement humain pour 1996 indique que 38 pour cent de la population urbaine et 49 pour cent de la population rurale vivent dans la pauvreté. En Inde, la pauvreté est aiguë dans les zones forestières (soit 22 pour cent du pays), où les habitants dépendent des ressources de plus en plus rares de la forêt pour survivre et ne connaissent la sécurité alimentaire que pendant deux ou trois mois dans l'année.
6. Dans des Etats comme ceux de l'Orissa, du Madhya Pradesh, du Rajasthan, du Bihar et de l'Uttar Pradesh, l'indice de développement des femmes est si faible qu'il n'est comparable qu'à ceux de pays très pauvres comme Haïti, le Népal ou le Yémen, où le niveau de développement humain des femmes est extrêmement bas<sup>3</sup>. Le régime alimentaire des femmes pauvres se caractérise en particulier par une carence calorique. D'après le sous-comité du CAC chargé de la nutrition, il y avait en Inde en 1993 presque 62 millions d'enfants souffrant d'une insuffisance pondérale, soit une prévalence de 53,4 pour cent; c'est là un indicateur fiable du degré de bien-être d'une population.

### *Stratégies de l'Etat pour lutter contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté et pour atténuer les effets des catastrophes naturelles*

7. Atténuer la pauvreté en créant des emplois et en pourvoyant aux besoins sociaux fondamentaux reste l'un des principaux objectifs du gouvernement<sup>4</sup>. Depuis vingt ans, le gouvernement met en oeuvre des programmes visant à alléger la pauvreté "autociblés" sur les plus pauvres. Ces programmes sont un élément clef du dispositif de lutte contre la sécheresse et peuvent être considérablement élargis durant les périodes où la mousson fait défaut.
8. Deux projets, le Jawahar Rozgar Yojana (JRY) et le plan de garantie de l'emploi (EAS) dépensent chaque année respectivement 30 000 millions de roupies (845 millions de dollars) et 50 milliards de roupies pour fournir des emplois rémunérés à ceux qui vivent en dessous du seuil de pauvreté; 30 pour cent au moins des personnes ainsi salariées sont des femmes. Ce travail crée un capital économiquement productif et une infrastructure sociale en zones rurale et forestière.
9. L'appui nutritionnel dans les écoles primaires (14 000 millions de roupies, soit 394 millions de dollars, en 1996-1997) a démarré en 1995-1996 pour stimuler l'enseignement primaire en augmentant le nombre d'inscrits, en diminuant le taux d'abandon et en favorisant la fréquentation régulière tout en améliorant l'état nutritionnel

<sup>1</sup> Politique nutritionnelle de l'Inde: Gouvernement indien, 1993, page 3 (ronéotypé).

<sup>2</sup> Populations vivant au seuil de la pauvreté, 1987-1988 (total et pourcentages): Groupe d'experts de la Commission du plan, Gouvernement indien.

<sup>3</sup> Rapport du PNUD sur le développement humain pour 1996, page 34, encadré 1.6.

<sup>4</sup> Huitième plan quinquennal (1992-1997), Budget de l'Union (1996-1997).

des enfants pauvres. Ce programme sera élargi à l'échelle du pays tout entier durant la période 1997-1998.

10. Depuis 1975, l'Office indien de l'alimentation (FCI) constitue des stocks régulateurs de céréales alimentaires, prévoyant ses importations et ses achats de manière à maintenir ces stocks à un niveau minimal prédéfini. Les normes sont les suivantes: 15,4 millions de tonnes au 1er janvier; 14,5 millions de tonnes au 1er avril; 22,3 millions de tonnes au 1er juillet; et 16 millions de tonnes au 1er octobre. Elles ont toutefois enregistré des variations importantes au cours du temps. Par exemple, en janvier 1992 et janvier 1993, au total, les stocks de la FCI se situaient à 13,9 et à 11,8 millions de tonnes respectivement, soit dans les deux cas, un niveau inférieur aux volumes minimaux permettant de satisfaire les besoins. Les réserves totales de la FCI ont atteint un niveau de 35,6 millions de tonnes au 31 juillet 1995 en raison d'une bonne mousson et d'une réduction des prélèvements du système public de distribution (PDS), qui sont tombés de 17,5 à 13,5 kilogrammes par habitant entre 1985 et 1995, diminution s'expliquant essentiellement par la réduction des subventions ayant entraîné une plus grande difficulté d'accès des pauvres au PDS, d'où une progression de l'insécurité alimentaire. Au 1er juillet 1996, les stocks sont passés à 28 millions de tonnes car les quantités de blé achetées ont été inférieures aux prévisions. Selon les indications reçues, cette tendance à la baisse s'accroît. La sécheresse pourrait rapidement épuiser ces stocks, ce qui nécessiterait la mise en oeuvre en urgence de programmes vivres-contre-travail de grande envergure.
11. L'ICDS est l'un des principaux filets de sécurité mis en place dans les zones déshéritées. Plusieurs ministères y prennent part; leurs services sont coordonnés à l'échelon des villages, des secteurs, des districts, des Etats et du pays. Ce programme a mis en place une structure générale et des équipements permettant de fournir des services sociaux aux femmes et aux enfants des zones reculées du pays et a donné aux femmes le rôle d'animatrices sociales (les agents *anganwadi*) au sein de leurs communautés villageoises. L'ICDS propose tout un ensemble de services aux femmes, aux enfants de moins de six ans et aux adolescentes. Il s'agit notamment d'une alimentation d'appoint, de vaccinations, de consultations de santé, de services d'orientation des malades vers les hôpitaux, du traitement des affections bénignes, de l'éducation sanitaire et nutritionnelle des adolescentes et des femmes en âge de procréer, ainsi que de l'enseignement préscolaire pour les enfants de trois à six ans. De 60 à 75 pour cent de la population touchée appartiennent aux castes et aux tribus énumérées et aux autres communautés des moins développées.
12. Les projets de développement tribal bénéficiant de l'assistance du PAM se situent dans des zones exposées à la sécheresse et pourraient facilement être élargis si la sécheresse s'abattait sur ces régions. Ces activités, ainsi que celles qui portent sur l'irrigation telles que la construction de barrages de retenue et de canaux d'irrigation ou la diversification des espèces, visent essentiellement à atténuer les effets de la sécheresse et des situations d'urgence.
13. Le soutien apporté par l'Etat aux prix des cultures vivrières tient compte des coûts des intrants, des mesures d'incitation offertes aux producteurs et de la nécessité de nourrir les pauvres; la marge de manoeuvre est limitée. Le creusement des déficits budgétaire et commercial, la chute des taux d'épargne et la mollesse de la croissance des dépenses du plan empêcheront l'expansion des programmes destinés aux pauvres. La Chambre de commerce indienne estime que le déficit budgétaire pour 1996 se situe autour de 750 000 millions de roupies (soit 21 127 millions de dollars), niveau notablement supérieur à la projection budgétaire, qui était de 576 340 millions de roupies (16 235 millions de

dollars). Les difficultés de financement des Etats sont graves. Plusieurs gouvernements locaux ne sont pas en mesure d'effectuer les versements recommandés par la Commission du plan pour financer le volet nutrition de l'ICDS.

14. A titre de mesure structurelle essentielle visant à atténuer la pauvreté en donnant aux femmes plus de pouvoir, les soixante-treizième et soixante-quatorzième amendements à la Constitution de l'Inde (loi Panchayat Raj), adoptés en 1993, garantissent qu'un tiers au moins des sièges de tous les organes élus des collectivités locales seront occupés par des femmes. Environ un million de femmes rejoignent donc le camp des décideurs; 75 000 devraient devenir présidentes de village, de secteur et de district.

### Politique de l'Etat en matière d'aide alimentaire

15. Au cours de la période 1956-1976, plus de 59 millions de tonnes d'aide alimentaire, soit une valeur de 4,8 milliards de dollars, ont été fournies par le Gouvernement des Etats-Unis<sup>1</sup>. Soixante pour cent de ce montant a été investi, avec des effets positifs, dans le développement agricole pour financer la "révolution verte". L'Union européenne fournit du lait écrémé en poudre et du beurre clarifié à l'Office national de développement laitier (NDDB) depuis les années 70, assistance qui transitait à l'origine par le PAM; des fonds de contrepartie ont servi à financer le développement et la modernisation du secteur laitier.
16. Depuis quatre ans, les céréales (en équivalent céréales) fournies à l'Inde dans le cadre de l'aide-projet, y compris les aliments composés, représentent en moyenne 321 000 tonnes<sup>1</sup>. Soixante-dix pour cent de ce total a été fourni par CARE/USA. Le PAM, dont l'assistance représente 25 pour cent du total, est le deuxième donateur et la principale source multilatérale de l'aide alimentaire fournie à l'Inde à titre de don.
17. Bien que le volume de l'aide alimentaire fournie en urgence ait parfois été considérable dans le passé, le Gouvernement indien a actuellement pour politique de ne pas demander d'aide alimentaire pour les secours d'urgence.
18. **Lien avec la Note de stratégie nationale (NSN).** Le Gouvernement indien n'a pas accepté de NSN. Il adhère néanmoins au principe d'un travail concerté entre les institutions des Nations Unies et le Coordonnateur résident pour assurer le suivi des conférences récentes des Nations Unies. Plusieurs groupes de travail interorganisations des Nations Unies ont été créés. Le PAM travaille avec le groupe de travail interorganisations chargé des femmes en vue d'élaborer un plan d'action en faveur de la femme, dont l'objectif est de garantir que les femmes bénéficient directement de 30 pour cent des jours de travail et de 25 pour cent de tous les actifs et de tous les avantages. D'ailleurs, le reste des actifs profite aux communautés villageoises, et par là même, aux femmes. Un nouveau groupe de travail interorganisations sur la sécurité alimentaire et la nutrition est présidé par le représentant de la FAO. Il existe également de tels groupes de travail sur la population et sur le VIH/SIDA. Le gouvernement a donné son accord sur un ensemble de concepts pour le cinquième programme de pays du PNUD, qui devrait constituer le cadre global d'intervention en Inde pour toutes les institutions des Nations Unies. Ce programme comporte un volet consacré à la nutrition et à la sécurité alimentaire et un volet axé sur l'atténuation de la pauvreté, dans le cadre duquel le programme de pays du PAM peut s'inscrire et la coopération entre le PAM et le PNUD est envisagée. Une collaboration est prévue entre l'activité II (assistance en matière de sécurité alimentaire et de développement aux populations des castes et tribus

---

<sup>1</sup> Base de données INTERFAIS du Programme alimentaire mondial.

énumérées) et le projet du PNUD visant à renforcer la prise en charge du développement par les populations dans le district de Bilaspur, dans le Madhya Pradesh.

### *Programmes conjoints des Nations Unies et des ONG visant à combattre la faim et la pauvreté et à renforcer la prévention et la préparation en cas de catastrophes naturelles*

19. La Banque mondiale a entrepris un projet d'une durée de quatre ans dans le secteur forestier de l'Etat du Madhya Pradesh; un projet similaire est en cours d'élaboration pour l'Uttar Pradesh. Les contributions de l'UNICEF, de CARE, de l'USAID et de la Banque mondiale à l'ICDS sont importantes. La Banque mondiale met l'accent sur l'amélioration de la formation des employés de l'ICDS, de l'encadrement des travailleurs, des services sanitaires et nutritionnels, du suivi et de l'évaluation ainsi que sur une plus grande participation communautaire. Tous les donateurs qui soutiennent l'ICDS prennent part aux réunions des donateurs organisées à intervalles réguliers.

### **Evaluation des activités passées et présentes du PAM dans le pays**

#### *Efficacité et rationalité du ciblage de l'aide alimentaire sur les populations pauvres, en particulier les femmes*

20. Tous les programmes du PAM en Inde ont pour cibles les populations pauvres qui souffrent de la faim. Les rapports de recherche et d'évaluation publiés par CARE, par le PAM et par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) confirment que l'ICDS et les activités vivres-contre-travail sont bien mis en oeuvre en faveur des zones les moins développées et des populations les plus démunies. L'aide alimentaire du PAM qui transite par l'ICDS est destinée en totalité à des femmes et à des enfants pauvres vulnérables sur le plan nutritionnel. Les programmes de développement rural du PAM s'adressent essentiellement aux populations des zones forestières qui n'ont guère accès au PDS et dont les sources de revenu et d'alimentation sont insuffisantes et vont s'amenuisant, ainsi qu'aux colons ruraux - groupes qui vivent dans une insécurité alimentaire chronique.

#### *Efficacité et rationalité de la préparation en vue de réduire l'impact des pénuries alimentaires dues aux catastrophes naturelles*

21. La politique du gouvernement en matière de crises d'urgence met l'accent sur l'atténuation des effets de la sécheresse et sur la prévention. Les mesures de secours sont intégrées dans les programmes de développement des Etats. Les Etats ont leur propre codes de secours et leurs propres fonds d'intervention en cas de catastrophe, qui regroupent les contributions de l'Etat fédéral et des gouvernements locaux dans une proportion de 75/25. Les gouvernements des Etats préparent des programmes de secours immédiats et des plans de relèvement dans l'éventualité d'une catastrophe naturelle grave. Une fois les dégâts évalués, une demande d'assistance est présentée au gouvernement central.

#### *Expérience d'autres donateurs et partenaires dont les objectifs et les formes d'intervention sont similaires à ceux du PAM*

22. Tous les organismes qui interviennent dans le secteur forestier en Inde estiment que la participation à la gestion conjointe des forêts (JFM) et au développement des ressources villageoises qui en découle sont essentiels pour assurer la durabilité de l'action. La Banque mondiale, l'Administration du développement d'outre-mer (ODA, Royaume-Uni) et

L'Agence suédoise de développement international (ASDI) ont mis en oeuvre dans le passé, ou ont actuellement en cours, des projets forestiers fondés sur une démarche participative. La Fondation Ford appuie la diffusion du concept JFM et contribue à en améliorer la mise en oeuvre concrète.

### *Implications des expériences passées/enseignements tirés pour le programme de pays proposé*

23. Depuis le milieu des années 70, l'assistance du PAM a essentiellement visé à atténuer la pauvreté. Dans les projets vivres-contre-travail, le système de monétisation appliqué aux distributions alimentaires a évolué. Les travailleurs reçoivent l'intégralité de leur salaire en espèces mais, pour chaque jour de travail effectué, ont le droit d'acheter une ration familiale du PAM à prix réduit. Les fonds ainsi dégagés sont réinvestis dans le développement rural, donc en leur faveur, et le transfert de revenus que représentent les rations diminue l'insécurité alimentaire immédiate dans laquelle ils vivent.
24. En 1982, un précédent a été créé, lorsque les fonds ont été versés dans un compte bancaire spécial, à la disponibilité immédiate des projets. Cette démarche est désormais suivie dans presque tous les projets, mais il a fallu du temps pour parvenir à un tel résultat.
25. A partir du milieu des années 80, les gouvernements des Etats ont commencé à créer des comités de coordination (SLCC), présidés par les plus hautes instances de l'Etat, qui sont chargés des projets du PAM générateurs de fonds. Ces comités approuvent l'utilisation des fonds provenant de l'aide du PAM, qui participe pleinement à leurs travaux. L'étape suivante a été le lancement, en 1989, de réunions d'examen conjointes (gouvernement central, gouvernements des Etats et PAM).
26. Cette évolution, le fruit de négociations qui se sont déroulées sur une dizaine d'années, a eu un impact notable sur l'efficacité des activités du PAM en Inde.

## **Orientation stratégique du programme de pays du PAM**

### *Buts et objectifs*

27. Les buts généraux, conformément aux orientations et aux stratégies fondamentales de la mission du PAM sont les suivants:
  - a) améliorer la nutrition et la qualité de la vie des plus vulnérables dans les périodes critiques de leur existence;
  - b) améliorer de manière durable la sécurité alimentaire des ménages dans des groupes soigneusement sélectionnés des populations les plus pauvres (en privilégiant en particulier les femmes et les enfants) qui ne sont pas en mesure de produire ou de se procurer les aliments nécessaires pour que les membres de la famille mènent une vie saine et active.
28. Les objectifs sont les suivants :
  - a) combattre la malnutrition et investir dans le développement des ressources humaines par le biais de l'ICDS;
  - b) contribuer à améliorer la sécurité alimentaire immédiate de groupes cibles sélectionnés et, avec leur participation, investir les ressources financières ainsi générées dans la sécurité alimentaire durable.
  - c) optimiser la participation active des femmes dans les projets du PAM;



- d) faire connaître le concept de gestion conjointe des forêts;
- e) aider à renforcer les circuits de distribution des céréales alimentaires produites localement;
- f) développer la production agricole et créer des emplois en construisant des canaux d'irrigation, en créant des périmètres irrigués et en favorisant l'installation dans ces zones.

### *Groupes et régions cibles, et principales zones et formes d'assistance*

29. Le programme de pays se transforme en un programme axé sur la sécurité alimentaire durable des ménages qui englobera les composantes de toutes les activités en cours ayant donné les meilleurs résultats. Le nouveau programme aura pour cible les mêmes groupes très vulnérables mais les activités en seront progressivement renforcées dans les domaines où des interventions simultanées pourront être menées pour servir au mieux les objectifs généraux susmentionnés. A titre de premier pas dans ce sens, des programmes en synergie ont déjà été introduits entre les activités I (femmes et enfants vulnérables) et II. Des Etats seront sélectionnés en fonction de critères touchant la sécurité alimentaire et la pauvreté.
30. **Groupe cible I:** les femmes et les enfants vulnérables; on atteindra ce groupe par le biais de l'ICDS. Etant donné la taille de ce groupe, les ressources seront toujours insuffisantes. Le PAM tentera d'améliorer le rapport coût/efficacité et la valeur nutritionnelle des aliments fournis en encourageant l'utilisation d'un aliment de sevrage composé produit localement (*Indiamix*). Les régions qui bénéficieront des activités centrales du programme se situent dans le Kerala, le Madhya Pradesh, le Rajasthan et l'Uttar Pradesh.
31. **Groupe cible II:** les tribus et castes énumérées tirant leur survie de la forêt. Cette activité vise à améliorer la sécurité alimentaire des ménages, notamment des femmes et des enfants. Sa double orientation, à savoir octroi de subventions pour des aliments ciblés et création de revenus extrabudgétaires, sera maintenue. La participation réelle des communautés bénéficiaires sera accrue. Les régions sélectionnées au départ seront essentiellement les secteurs tribaux du Bihar, du Gujarat, du Madhya Pradesh, du Rajasthan, de l'Orissa et de l'Uttar Pradesh.
32. **Groupe cible III:** travailleurs et colons du canal Indira Gandhi (Rajasthan). L'achèvement du canal Indira Gandhi et la colonisation du périmètre irrigué sont des priorités gouvernementales. L'assistance du PAM s'adressera:
- a) aux ouvriers pauvres et sans terre qui en assurent la construction, qui sont surtout issus de castes et tribus énumérées et travaillent dans des conditions particulièrement dures;
  - b) aux colons, en les aidant à préparer leurs nouvelles terres et à attendre leur première récolte, et en investissant les fonds dégagés dans l'infrastructure socio-économique.
33. **Collaboration entre les Nations Unies et les autres donateurs.** Les groupes de travail interorganisations des Nations Unies devraient être élargis pour assurer une place aux donateurs intéressés.

## PROGRAMME DES ACTIVITES DE PAYS

34. Le programme de pays porte sur trois activités distinctes qui permettent au PAM d'intervenir dans divers Etats tout en opérant dans le cadre d'une politique commune; les activités s'adressent aux trois groupes cibles susmentionnés.

## Ressources du programme de pays et préparatifs

35. **Justification des montants proposés pour les ressources potentielles du programme de pays.** Ce programme de pays a été initialement conçu à partir du Schéma de stratégie de pays (SSP), qui avançait que 200 000 tonnes étaient nécessaires par an. Il est évident qu'un tel programme, pour être viable, mobilise des quantités de produits bien supérieures à celles que le PAM ne peut fournir. Comme ses ressources sont limitées et qu'il ne peut affecter à un pays donné plus de dix pour cent de l'ensemble de ses ressources de développement, le Programme a informé le gouvernement qu'il ne prévoit pas de fournir plus de 70 000 tonnes par an dans le cadre de ce programme. Les pouvoirs publics devront donc se procurer le complément par la voie bilatérale. L'objectif est d'obtenir un minimum indispensable de 140 000 tonnes par an - 100 000 tonnes pour le programme de base et 40 000 tonnes pour les activités supplémentaires.
36. Durant les années où les ressources allouées au programme de base sont insuffisantes, les activités I et II et III auront la priorité. On s'attachera alors en priorité à maintenir les volumes alloués à l'activité I, dont les groupes cibles sont les femmes et les enfants des zones reculées pauvres, où les taux de mortalité maternelle et infantile sont élevés. Au titre de l'activité II, les secteurs seront classés par ordre de priorité en fonction de l'insécurité alimentaire qui y règne. Les décisions seront prises après avoir consulté le Comité consultatif national de l'aide alimentaire (CFAAC).
37. **Affectation des ressources au programme de base.** Le programme de pays nécessite 500 000 tonnes d'aliments composés enrichis en protéines et en micronutriments, de riz, de blé, d'huile végétale et de légumes secs pour ses activités de base et de 200 000 tonnes pour ses activités supplémentaires (voir annexe). Le coût estimatif pour le PAM se chiffre à 182 millions de dollars pour le programme de base et à 68,8 millions de dollars pour le programme supplémentaire. Le coût pour le gouvernement est estimé à 376 et 377 millions de dollars respectivement.
38. **Cofinancement et capacité de mise en oeuvre** (gouvernement, organisations des Nations Unies, ONG et autres partenaires). Voir les activités individuelles dans les sections s'y rapportant.

## Préparation du programme de pays

39. Le CFAAC assure la gestion du programme de pays. Il est présidé par le Ministère de l'agriculture, qui est chargé des relations avec le PAM, et se réunit tous les six mois; il comprend des représentants du Ministère du développement des ressources humaines (Département chargé du développement de la femme et de l'enfant - DWCD), du Ministère des forêts et de l'environnement, du Ministère de l'irrigation et de l'énergie et du Ministère des finances (département des affaires économiques), le Coordinateur résident des Nations Unies et le Directeur de pays du PAM. Ce comité est chargé des questions touchant aux principes généraux de l'action, y compris la coopération et la coordination entre les divers ministères, et de l'orientation globale du programme.
40. Un sous-comité consultatif de l'aide alimentaire (FAASC), présidé par le Ministère compétent, a été créé pour chacune des trois activités. Ces sous-comités se réunissent tous les trois mois et sont composés de représentants des ministères de tutelle, du Ministère de l'agriculture, de la Commission du plan et du Directeur de pays du PAM. Les représentants des services concernés des gouvernements des Etats y sont également représentés. Le rôle de ces sous-comités est semblable à celui du CFAAC, mais uniquement pour ce qui est de l'activité concernée.

## Activité I: les femmes et les enfants vulnérables

41. **L'orientation stratégique** est de toucher les femmes et les enfants de moins de six ans dans le cadre d'une intervention portant sur l'alimentation complémentaire ciblée et sur le développement de l'enfant en bas âge par l'intermédiaire de l'ICDS, qui fournit tout un ensemble de services intégrés d'alimentation d'appoint, d'éducation nutritionnelle, de soins de santé primaires, d'éducation et de développement du petit enfant.
42. **Analyse des problèmes.** En Inde, plus de 70 millions d'enfants de moins de cinq ans sont gravement sous-alimentés. Le taux de mortalité infantile est parmi les plus élevés au monde. L'ICDS représente l'action la plus importante du gouvernement en ce domaine et est un mécanisme d'intervention directe approprié pour combattre la malnutrition et améliorer la santé. Ce programme comprend actuellement 3 907 projets et touche 17,8 millions d'enfants et 3,8 millions de femmes. Son élargissement pose de gros problèmes budgétaires à certains Etats. Son rayon d'action couvre désormais toutes les zones tribales.

### *Objectifs et résultats escomptés*

43. L'un des objectifs est de fournir des aliments et d'encourager le développement des enfants en bas âge par l'entremise de l'ICDS dans les populations les plus démunies des régions les moins développées et les plus reculées. Un second objectif est de consolider l'ICDS et de renforcer l'aptitude des gouvernements des Etats à en assurer la gestion, en améliorant la sélection des groupes cibles et la formation des agents de terrain, en faisant plus étroitement participer les communautés, en favorisant l'éducation sanitaire et nutritionnelle et en encourageant la production locale d'aliments composés.
44. Le PAM apporte actuellement son assistance à 2,2 millions de personnes dans cinq Etats: Assam, Kerala, Madhya Pradesh, Uttar Pradesh et Rajasthan. Le programme de base envisage de faire passer le nombre des bénéficiaires dans ces Etats à 1,68 million.

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

45. L'aide alimentaire complète le régime alimentaire des femmes, des enfants et des adolescentes vulnérables. Elle représente pour les Etats un soutien budgétaire visant à favoriser l'élargissement du programme ICDS et sert d'incitation à participer à ce dernier. Pour la ration standard de l'ICDS, le produit le plus adapté est un aliment composé enrichi en protéines et en micronutriments qui réponde aux critères suivants: apport énergétique de 300 kilocalories et de 10 grammes de protéines (proportion fixée par le Conseil indien de l'alimentation et de la nutrition); enrichissement par adjonction de micronutriments (vitamine A et fer); teneur en matière grasse appropriée pour faciliter la métabolisation de la vitamine A; et teneur en sucre inférieure à 15 pour cent.
46. Durant la phase en cours, un aliment composé portant le nom d'*Indiamix* sera produit localement, ce qui stimulera l'industrie locale, diminuera les coûts du produit et de la logistique et limitera la dépendance à l'égard de l'aide extérieure. La ration individuelle quotidienne proposée est de 80 grammes de cet aliment composé. Dans l'immédiat, les importations de mélange maïs-soja seront poursuivies.

### *Stratégie d'exécution*

47. L'ICDS dépend du DWCD; il est exécuté par les services des gouvernements des Etats. La coordination est assurée à l'échelon des villages, des secteurs, des districts et des Etats. Des

initiatives sont lancées pour faire participer les organisations communautaires bénévoles et les groupements de femmes.

48. Tout ce qui touche aux politiques générales, aux orientations futures, aux examens à mi-parcours, aux bilans et à l'évaluation, ainsi qu'aux décisions concernant les ajustements à effectuer entre les Etats, est du ressort du FAASC. L'aide alimentaire du PAM sera orientée sur les zones les plus démunies et sur les groupes accessibles les plus vulnérables. Des réaffectations pourront avoir lieu à l'intérieur d'un même Etat, et même d'un Etat à un autre, en fonction de l'efficacité des opérations, notamment du financement approprié du transport des produits, de la réalisation des objectifs alimentaires fixés et de l'affectation d'un personnel adéquat.
49. **Bénéficiaires et avantages escomptés.** Tous les bénéficiaires sont des femmes et des enfants. Le programme de base touchera 1,68 million d'enfants et de femmes 300 jours par an dans quatre Etats: Kerala, 512 218; Rajasthan, 428 782; Madhya Pradesh, 330 000; Uttar Pradesh, 413 350. Le programme supplémentaire s'adressera à 500 000 bénéficiaires. En outre, les bénéficiaires auront accès aux services d'immunisation, de consultation médicale, d'éducation sanitaire et nutritionnelle, de suivi de la croissance et d'enseignement préscolaire.

### *Dispositions concernant le soutien, la coordination, le suivi et l'évaluation*

50. Des structures administratives adéquates ont été mises en place à l'échelon fédéral et à celui des Etats et des projets pour assurer la coordination de l'ICDS. Les organismes donateurs se réunissent périodiquement pour coordonner les opérations et échanger leurs idées sur l'exécution du programme.
51. Le bilan du projet Inde 2206 (Elarg. 6) a été effectué à l'issue d'une mission d'étude (mai 1993) réalisée par des experts de l'UNESCO, de l'UNICEF et de l'USAID et d'une mission d'examen préalable (avril/mai 1994) réalisée notamment par des représentants de l'USAID et de Save the Children/USA. Les recommandations qui en sont issues constituent l'ossature du présent projet.
52. Une évaluation à mi-parcours sera effectuée au milieu de 1998 en collaboration avec les organismes bilatéraux et multilatéraux concernés. Les questions à examiner sont notamment les indicateurs d'impact, l'affectation des ressources par les Etats, l'utilisation de l'*Indiamix*, l'extension du rayon d'action aux enfants de moins de trois ans, la formation du personnel, la charge de travail des agents *anganwandi* et les progrès réalisés dans le volet destiné aux adolescentes et dans celui qui porte sur l'éducation des enfants en bas âge.
53. Les données relatives à l'utilisation des produits alimentaires sont tirées des rapports mensuels sur les réserves des points de distribution, des rapports trimestriels de situation, des comptes annuels vérifiés et des visites sur le terrain. Un système de suivi informatisé mis au point par le PAM, "Nutrimonitor", permet une surveillance des aspects logistiques, de l'utilisation des produits alimentaires et de la composition des bénéficiaires. L'impact du programme ICDS sera évalué à partir des données contenues dans les rapports du PAM et du gouvernement, du suivi sur le terrain, des études de recherche-action commanditées par le PAM et d'autres donateurs, et des recherches effectuées par des instituts indiens.
54. Plusieurs initiatives sont prévues ou déjà lancées dans les zones bénéficiant de l'assistance du PAM et visent à:
- a) améliorer la qualité et la nature de la formation du personnel de terrain;
  - b) renforcer les capacités de gestion des homologues;

- c) cibler plus efficacement le programme sur les enfants de moins de trois ans et sur les femmes enceintes et les mères allaitantes;
- d) faire davantage participer les communautés à l'ICDS (par exemple par le biais des groupements de femmes);
- e) améliorer la qualité de l'enseignement destiné à la petite enfance;
- f) renforcer l'éducation sanitaire et nutritionnelle des mères et des adolescentes;
- g) améliorer le suivi et tout le dispositif permettant d'obtenir des informations en retour, ainsi que l'évaluation de l'impact du programme.

55. **Estimation des coûts** (PAM, gouvernement, autre assistance). Ce programme nécessite 200 000 tonnes d'aliments composés enrichis en protéines et en micronutriments pour les activités de base et 53 000 tonnes pour les activités supplémentaires (voir annexe). Les coûts estimés pour le PAM se chiffrent à 80,4 millions de dollars pour les activités de base et à 21,3 millions pour les activités supplémentaires. Les coûts pour le gouvernement sont estimés à 92 et à 25 millions de dollars respectivement.

## Activité II: Sécurité alimentaire et aide au développement des populations appartenant aux castes et tribus énumérées

### *Orientation stratégique*

56. Cette activité est orientée sur l'amélioration durable de la sécurité alimentaire des groupes de population appartenant aux castes et tribus énumérées qui vivent dans la pauvreté et dont la survie dépend des ressources de la forêt. Elle porte sur une aide alimentaire directe qui est essentielle pour parvenir à une sécurité alimentaire immédiate et sur des actions de développement qui tiennent compte du rapport crucial existant entre ressources de la forêt et sécurité alimentaire, ainsi que sur des initiatives visant à proposer de nouvelles sources d'alimentation et de revenu.
57. La participation des populations est essentielle pour assurer la pérennité des programmes de reboisement et des actions de développement. Une politique nationale des forêts a été introduite en 1988; la législation de 1990 sur la gestion conjointe des forêts (JFM) a défini un ensemble de principes généraux. Dix-sept gouvernements locaux ont publié des décrets ou des résolutions visant à faire participer les communautés villageoises et les organismes bénévoles à la planification de la régénération des ressources forestières. Les structures JMF permettent également une planification participative de projets de développement d'un type nouveau. Cette démarche a pour résultats un accroissement de la production agricole et sylvicole, la création d'emplois et l'augmentation des revenus ainsi qu'une moindre dépendance des familles tribales à l'égard des forêts, ce qui contribue à améliorer leur sécurité alimentaire et à protéger l'environnement.
58. Pour encourager les femmes à prendre part aux activités JMF, les gouvernements des Etats ont pris des dispositions pour qu'un certain nombre de femmes (variable selon l'Etat) siègent dans les organes exécutifs des comités villageois de gestion de la protection des forêts.
59. **Analyse des problèmes.** La pauvreté est largement répandue dans les zones rurales forestières reculées, où vivent essentiellement des castes et tribus énumérées. Soixante-deux pour cent des groupes tribaux et 54 pour cent des castes énumérées vivent en dessous du seuil de la pauvreté. Un tiers des ménages pauvres sont dirigés par une femme et sont particulièrement vulnérables. Nombre de ces familles sont sans-terre ou

peuvent être considérées comme telles, n'ont pas suffisamment accès à l'eau pour leur consommation et pour l'irrigation, et ne peuvent subvenir à leurs besoins alimentaires. En conséquence, et en raison de la proximité des forêts et de l'absence de possibilités d'emploi, elles dépendent presque intégralement des ressources de la forêt pour survivre. Les ressources forestières complètent leur alimentation et améliorent leur accès aux produits alimentaires en leur fournissant des produits de subsistance, du travail et des revenus. Toutefois, les forêts s'épuisent plus vite qu'elles ne se régénèrent, d'où la menace qui plane sur la survie des populations concernées.

### *Objectifs et résultats escomptés*

60. L'objectif à long terme de l'activité II est d'améliorer durablement la sécurité alimentaire et les revenus des groupes cibles. Le développement communautaire des forêts, l'augmentation de la production agricole et des revenus provenant d'activités nouvelles en sont des éléments essentiels.
61. L'un des objectifs immédiats est d'améliorer l'accessibilité des produits alimentaires afin d'accroître la sécurité alimentaire immédiate des journaliers forestiers des groupes cibles. Un tiers au moins des rations alimentaires sera directement distribué à des femmes.
62. Un autre objectif immédiat est de générer des ressources extrabudgétaires pour les investir dans le développement durable des villages en vue d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages. La participation des populations par le biais des structures JFM, des microplans villageois et de la participation des ONG et des femmes seront privilégiées pour parvenir à un développement concentré des villages. Les activités du projet offriront aux femmes des possibilités de gain, renforceront leurs compétences et créeront les mécanismes qui leur permettront de participer à la prise des décisions et à l'exécution des activités. Vingt-cinq pour cent des avantages prévus visent directement les femmes; celles-ci bénéficieront dans une proportion encore plus grande des investissements réalisés au niveau des villages.
63. **Rôle et modalités de l'aide alimentaire.** Un transfert direct de revenus profitera aux journaliers du Département des forêts, auxquels les rations du PAM seront vendues à environ moitié prix. Seuls les plus pauvres cherchent du travail dans la forêt; l'aide alimentaire est donc automatiquement ciblée sur les personnes qui ne connaissent la sécurité alimentaire que durant deux à trois mois dans l'année. Les fonds dégagés seront investis comme indiqué plus haut. Le programme de monétisation sera périodiquement examiné et, le cas échéant, ajusté pour tenir compte de la conjoncture.

### *Stratégie d'exécution*

64. Une équipe de pilotage du projet du PAM exécute l'activité II dans chaque Etat. Ces équipes sont dirigées par un directeur de projet qui est responsable des produits alimentaires fournis par le PAM et des fonds dégagés. Deux directeurs adjoints et un personnel d'appui ont la responsabilité directe de ces deux composantes du projet. Un responsable du développement social aidera le personnel d'encadrement à travailler avec les ONG qui sont chargées de la planification participative, de la sensibilisation des populations et des activités de développement rural.
65. Le FAASC prendra les décisions relatives aux ajustements des engagements du PAM entre les divers Etats en fonction de l'efficacité des opérations. Il supervise par ailleurs les comités de coordination des Etats, qui sont chargés de la définition des politiques et de l'exécution des projets dans les divers Etats.

66. Une liste sur laquelle figureront les secteurs par ordre de priorité sera préparée pour l'exécution du programme de base en fonction des ressources disponibles. Les secteurs d'exécution du programme supplémentaire seront également sélectionnés à partir de cette liste. Les deux principaux critères de sélection sont: le pourcentage des populations de castes et de tribus énumérées qui y vivent en dessous du seuil de la pauvreté; et le volume de travail forestier disponible.
67. Les projets d'investissement des fonds générés feront partie intégrante des microplans villageois, formulés par les bénéficiaires en collaboration avec le Département des forêts et les ONG participantes et en consultant les services techniques. Environ 80 pour cent des fonds seront utilisés dans un nombre limité de villages sélectionnés dans des îlots d'habitation de régions lointaines, surtout tribales, pour appuyer des activités visant à améliorer durablement la sécurité alimentaire. Les ONG apporteront une aide directe aux organisations villageoises en matière de planification et d'exécution. Des directives définissant les rôles et les responsabilités, les obligations de rendre des comptes en matière financière, les mécanismes d'établissement des rapports et de suivi faciliteront la participation des ONG. Tout sera fait pour que, finalement, environ un tiers des fonds d'investissement transitent par des ONG. Les investissements se feront dans la sylviculture, dans les activités à base agricole et dans les activités génératrices de revenus, ainsi que dans l'infrastructure physique, si telle est la teneur des microplans villageois.
68. Le volet formation sera important; il s'agira de formation à des niveaux divers englobant les divers aspects du développement; l'accent sera mis sur la pauvreté et sur les problèmes spécifiques des femmes, sur la gestion des microprojets de développement, sur la collaboration entre pouvoirs publics et ONG, et sur les organisations communautaires.

### *Bénéficiaires et avantages escomptés*

69. Les journaliers pauvres des castes et tribus énumérées travaillant pour le Département des forêts peuvent prétendre aux rations du PAM vendues à un prix de faveur pour améliorer immédiatement leur sécurité alimentaire et leur revenu. Les résidents des villages essentiellement habités par des tribus et castes énumérées qui seront sélectionnés pour investir les fonds dégagés bénéficieront du développement des ressources forestières et des cultures vivrières qui résultera des investissements dans les plantations et l'infrastructure agricole; ils tireront aussi profit du développement des services sociaux, par exemple des écoles. L'investissement dans des activités génératrices de revenus accroîtra le pouvoir d'achat, en particulier des femmes. La sensibilisation des populations, et notamment des femmes, et leur participation accrue aux activités de développement communautaire représentent également un acquis important. Les habitants d'autres villages bénéficieront des retombées de ces investissements. Cette activité améliorera l'état nutritionnel et la situation économique des femmes; une proportion d'au moins un tiers des rations du PAM et de 25 pour cent des actifs créés ou des avantages générés auront pour cibles directes les femmes. L'amélioration de leur état nutritionnel et de leur situation économique aura des répercussions directes sur les membres de leurs familles, notamment leurs enfants.

### *Dispositions en matière de soutien, de coordination, de suivi et d'évaluation*

70. Les projets mis en oeuvre au titre de cette activité ont été élaborés à partir des rapports des missions de pré-examen et d'examen, en accord avec le gouvernement, les gouvernements des Etats concernés, les ONG et la FAO, laquelle a fourni des spécialistes et appuie l'optique adoptée.

71. Le PAM continuera son travail de coordination entre les divers organismes donateurs pour tisser des liens entre eux. L'association du PAM à la coopération active mise en place par le Coordonnateur résident des Nations Unies avec le Forum du développement des parlementaires indiens (la Chambre haute du Parlement indien) en est un bon exemple. Les autres institutions participantes des Nations Unies sont notamment le PNUD, l'UNICEF, l'OIT et l'UNESCO.
72. Le bureau de pays du PAM centralise les rapports relatifs à tous les indicateurs de suivi et évaluera l'impact global du programme sur la sécurité alimentaire. Les Départements des forêts des divers Etats assurent le suivi et établissent les rapports concernant l'emploi, la distribution des vivres, les activités forestières et les progrès réalisés en matière d'investissement. Les ONG sont chargées de rendre compte des résultats obtenus par rapport aux microplans villageois aux divers Départements des forêts. Un certain nombre d'études visant à renforcer le suivi et l'évaluation sont en cours de lancement.
73. **Estimation des coûts** (PAM, gouvernement, autre assistance). Pour cette activité, 260 500 tonnes de riz, de blé, d'huile végétale et de légumes secs sont nécessaires pour le programme de base et 69 000 tonnes pour le programme supplémentaire (voir annexe). Les coûts pour le PAM sont estimés à 89,6 millions de dollars pour le programme de base et à 23,8 millions de dollars pour le programme supplémentaire. Les coûts pour le gouvernement sont estimés à 195 et à 52 millions de dollars respectivement.

### *Activité III : Développement rural par le biais de l'irrigation et de la colonisation*

74. **L'orientation stratégique** est la suivante:

- a) améliorer immédiatement la sécurité alimentaire des populations appartenant essentiellement aux castes et tribus énumérées qui travaillent à la construction de canaux d'irrigation dans les zones à déficit vivrier exposées à la sécheresse du Rajasthan;
- b) aider les colons qui étaient auparavant sans terre à se maintenir au dessus du seuil de la pauvreté pour qu'ils puissent consacrer plus de temps au nivellement des terres et à d'autres activités visant à renforcer la productivité.

75. **Analyse des problèmes.** Les problèmes majeurs sont la pauvreté et l'insécurité alimentaire de la main-d'oeuvre migrante employée pour construire le canal Indira Gandhi et des colons, ainsi que l'absence d'infrastructure économique et sociale dans les nouveaux périmètres irrigués.
76. Les **objectifs et résultats escomptés** sont l'atténuation de la pauvreté et une sécurité alimentaire améliorée pour les travailleurs qui construisent le canal Indira Gandhi et pour les colons de ce nouveau périmètre irrigué. Cette activité transformera une région de sécheresse en nouvelle région de production agricole, accélérera la colonisation et contribuera au développement de cette zone par la mise en place d'une infrastructure économique et sociale essentielle.
77. **Rôle et modalités de l'aide alimentaire.** Les rations du PAM représentent un transfert direct de revenu pour les travailleurs migrants pauvres vivant dans l'insécurité alimentaire puisqu'elles leur sont offertes à moitié prix. Les fonds dégagés sont investis dans l'infrastructure économique et sociale et permettent d'accorder aux colons des prêts dépourvus d'intérêts. L'aide alimentaire incite également les populations à s'installer dans cette zone; les colons reçoivent des rations familiales gratuites durant 24 mois sur une



période de trois ans. Les responsables de l'entretien des réservoirs d'eau potable reçoivent aussi des rations familiales; l'offre de rations individuelles durant 24 mois à ceux qui s'occupent du nettoyage des cours d'eau est une autre mesure incitative.

### *Stratégie d'exécution*

78. L'activité III est conjointement exécutée par la Régie Indira Gandhi Nahar (IGBN) et l'Office de développement des périmètres irrigués (CADA). Un comité directeur du projet au niveau de l'Etat (SPLSC), assisté d'un comité de coordination du projet (PLCC) supervise l'exécution et donne l'impulsion générale. Le personnel d'encadrement du projet, l'infrastructure et la logistique sont déjà en place.
79. CADA est chargé des distributions de vivres aux colons et des rations offertes à titre d'incitation pour le nettoyage des cours d'eau et l'entretien des réservoirs d'eau. L'IGBN se charge des ventes de produits alimentaires aux travailleurs par l'intermédiaire de négociants privés.
80. L'unité du PAM chargée de réinvestir les fonds, rattachée au CADA, gère les fonds dégagés par l'intervention du PAM et prépare des plans annuels détaillés qui sont ensuite présentés au PLCC et au SPLSC pour accord et approbation; le PAM est représenté dans ces comités. Les ministères de tutelle, tels que ceux de la santé, de l'élevage, de la santé animale, et de l'éducation, ainsi que les programmes de développement des femmes y sont aussi représentés et s'engagent à prendre en charge et à entretenir les ouvrages une fois construits.
81. **Bénéficiaires et avantages escomptés.** Les bénéficiaires des rations proposées à des conditions de faveur sont les travailleurs migrants recrutés pour la construction des canaux et des voies d'eau, et autres ouvrages connexes. Les bénéficiaires des rations gratuites et des rations offertes à titre incitatif sont les colons pauvres, qui tirent également profit du développement de l'infrastructure agricole et socio-économique financé par les fonds dégagés. Les femmes, qui sont les principales bénéficiaires des rations du PAM, tirent directement avantage des emplois sur les chantiers de construction et des installations mises en place, par exemple l'eau potable, les centres *anganwandi*, les abris, les crèches, les centres sociaux destinés aux femmes et les écoles de filles. Durant la première année, il est prévu que 20 pour cent des actifs et des avantages soient directement destinés aux femmes, ce taux passant à au moins 30 pour cent d'ici à l'an 2000. Pour ce qui est de l'affectation des terres, la préférence sera donnée aux demandes présentées conjointement par le mari et la femme.

### *Dispositions en matière de soutien, de coordination, de suivi et d'évaluation*

82. Le suivi et l'évaluation seront effectués à partir d'une analyse du cadre logique, en privilégiant davantage que dans le système actuellement en vigueur (qui mesure les résultats physiques) la sécurité alimentaire, les transferts de revenus et les avantages à l'échelle des ménages. Les responsables du projet assureront le suivi et établiront les rapports concernant les activités liées à l'emploi, à la distribution des vivres, à la construction et à la colonisation, ainsi qu'aux résultats de l'investissement des fonds dégagés. Le bureau de pays du PAM assurera la coordination des rapports relatifs aux indicateurs de suivi et évaluera l'impact global du programme sur la sécurité alimentaire.
83. Les études d'examen préalable réalisées pour les phases antérieures ont été préparées en consultant les gouvernements de l'Inde et du Rajasthan, les ONG, la FAO et l'OIT. Des

études et des enquêtes sont régulièrement effectuées pour améliorer l'exécution. A l'heure actuelle, des études sont en cours sur l'utilisation des fonds dégagés, sur l'évaluation des programmes des ONG et sur les avantages directs potentiels pour les femmes et les enfants.

84. **Estimation des coûts.** Pour cette activité, 39 500 tonnes de blé, d'huile végétale et de légumes secs sont nécessaires pour le programme de base et 78 000 tonnes pour le programme supplémentaire, y compris dans le Karnataka (voir annexe). Les coûts pour le PAM sont estimés à 12 millions de dollars pour le programme de base et à 23,7 millions de dollars pour le programme supplémentaire. Les coûts pour le gouvernement sont estimés à 89 et à 300 millions de dollars respectivement.

### Autres activités supplémentaires du programme

85. Le Gouvernement de l'Etat de Karnataka met en oeuvre un important programme d'irrigation et de gestion des ressources hydriques dans le bassin du Haut Krishna. Les problèmes de la main-d'oeuvre du canal sont les mêmes que dans le Rajasthan mais l'absence d'infrastructure limite les possibilités de développement dans les nouveaux périmètres irrigués. Il est donc demandé au PAM de reconduire pendant cinq ans encore le projet Inde 2303 (Elarg. 2) "Développement rural dans les périmètres irrigués du bassin du Krishna" (document CFA:28/SCP:3/2-A(ODP)Add.2). Une mission d'évaluation récente a conclu que l'assistance extérieure était encore nécessaire et que, si les ressources le permettaient, le PAM devrait envisager de poursuivre son aide, tout au moins au volet concernant le Haut Krishna. Pour ce qui est des volumes de produits requis, voir l'annexe.

### Problématique et risques

86. En Inde, le nombre de pauvres exposés à l'insécurité alimentaire et souffrant de malnutrition est considérable et ne cesse de croître. Les ruraux sans terre et les paysans marginaux sont particulièrement vulnérables, leur sécurité alimentaire étant soumise aux aléas de la mousson. Au sein de ces groupes, les femmes et les enfants sont les plus exposés. Bien que les stocks alimentaires suffisent à l'échelon national, la faim sévit gravement à l'échelon local, et plus encore lorsque les pluies de la mousson viennent à manquer.
87. **Cadre d'action, institutions nationales et partenaires de l'aide: hypothèses.** Celles-ci se fondent sur les engagements à long terme pris par le gouvernement en faveur de l'ICDS, de la JFM, de la participation populaire aux initiatives de développement et du bon fonctionnement du CFAAC.

### Questions relatives au financement du programme de pays

88. Lorsque les réserves de céréales de la FCI sont supérieures aux stocks régulateurs exigés, il est nécessaire d'acheter en Inde les céréales destinées aux projets du PAM. La direction du PAM et le Conseil d'administration doivent donner leur accord sur ce point ou décider d'expédier d'autres produits en Inde qui seront échangés localement contre des céréales. Le gouvernement indien pourrait envisager de proposer un engagement supplémentaire sous forme de céréales, qui serait utilisé dans le programme de pays Inde, lorsque les stocks régulateurs de l'année seront importants.
89. Les fluctuations du volume de ressources de l'Inde d'une année à l'autre pourraient obliger le PAM à faire prévaloir le principe de la "flexibilité" aux dépens de ceux de "l'intégration" et de la "cohérence".

### *Risques et conditions essentielles de l'exécution*

90. Pour ce qui est de l'ICDS, les gouvernements de certains Etats risquent de ne pas pouvoir fournir les ressources financières ou le personnel nécessaires pour utiliser pleinement les produits alimentaires disponibles. La stratégie des rations à emporter, qui vise à améliorer l'état nutritionnel des enfants de moins de trois ans, doit faire l'objet d'un suivi régulier.
91. Les projets bénéficiant du soutien du PAM en Inde touchent les pauvres qui souffrent de la faim. La présente restructuration des activités met davantage l'accent sur la sécurité alimentaire en privilégiant une sélection précise des zones cibles et sur la durabilité en insistant sur la participation des populations, et en particulier des femmes, sur une plus grande coopération avec les ONG, sur la formation et sur la création d'actifs durables, selon les vœux des groupes villageois. En ce qui concerne l'amélioration durable de la sécurité alimentaire par l'investissement des fonds dégagés, les risques principaux inhérents aux activités II et III concernent:
- a) la création d'institutions villageoises - garantie que la tentative de refonte du programme est réellement fructueuse;
  - b) l'utilisation des fonds à point nommé;
  - c) la clarté des dispositions concernant la répartition des avantages de la gestion conjointe des forêts dans l'activité II.
92. Dans le cadre de l'activité III, il est vital de minimiser l'engorgement et la salinité des sols.

## **GESTION DU PROGRAMME**

### **Evaluation préalable**

93. Le cycle de projet du PAM sera maintenu, avec des missions d'évaluation du PAM appuyées par des consultants locaux. Les conclusions de ces missions serviront à cerner les besoins en vue de l'évaluation préalable. Des études et enquêtes périodiques permettront de recueillir des renseignements sur les avantages et l'impact des projets. L'information recueillie continuera d'être ventilée par sexe. Les missions d'évaluation préalable se poursuivront comme prévu, mais il faudra en rallonger la durée. Là où des experts locaux seront disponibles, des diagnostics préalables seront effectués. La préparation des idées maîtresses, des schémas et des résumés continuera.
94. Le Directeur de pays du PAM supervisera l'ensemble du travail d'évaluation préalable. Le CFAAC sera consulté avant de parachever la définition des attributions de la mission. Le Bureau régional du PAM fournira les services d'appoint, organisera, s'il y a lieu, l'appui des divisions techniques du siège, dont il obtiendra les autorisations nécessaires, et organisera l'appui technique des organismes spécialisés.
95. Les résumés des activités seront étudiés par : a) un comité chargé de l'examen des activités, présidé par le Directeur de pays et composé du Directeur de pays adjoint, du responsable de l'activité considérée, des responsables de programme du PAM chargés du développement maternel et infantile, de la conception des activités, de leur gestion et de l'information; b) les sous-comités consultatifs de l'aide alimentaire (FAASC) s'occupant de l'activité considérée; c) le CFAAC; et d) les experts techniques compétents des institutions spécialisées des Nations Unies.

## Exécution du programme

96. **Evaluation des effectifs du Bureau de pays.** Les compétences du personnel du Bureau de pays pour l'Inde doivent être renforcées par la formation dans les domaines des techniques et outils de planification participative, de l'analyse et de la planification spécifiquement axées sur les femmes, et des méthodes de suivi et d'évaluation. Le personnel du PAM joue un rôle important dans la formation de ses homologues en matière de conception des programmes, de suivi et d'évaluation, ainsi que de logistique de l'aide alimentaire; par conséquent, il est également nécessaire de former les membres de ce personnel en tant que formateurs.

### *Responsabilités en matière de coordination et d'exécution*

97. Le Département de l'agriculture et de la coopération du Ministère de l'agriculture est chargé des questions de politique nationale, des orientations futures, des bilans à mi-parcours, de l'examen préalable et de l'évaluation, sur les conseils des FAASC. De plus amples renseignements sont donnés pour chacune des activités dans les sections s'y rapportant.

98. **Participation des bénéficiaires.** Dans le cadre de l'activité I, les agents *anganwandi*, leurs auxiliaires et leurs superviseurs sont presque en totalité des femmes. On s'attache à faire participer les femmes qui fréquentent les centres *anganwandi* à l'administration de ces derniers. Dans le cadre de l'activité II, la législation JFM prévoit la création de comités villageois de protection et de gestion des forêts, qui conçoivent des microplans à l'échelle de leur village avec les officiels du Département des forêts. Les femmes doivent être présentes dans ces comités et, en collaboration avec les ONG, et en sensibilisant les responsables des forêts aux problèmes spécifiques des femmes, des stratégies sont élaborées pour s'assurer que les décisions prises tiennent bien compte des points de vue des femmes. Des objectifs ont été définis quant à la proportion des ressources devant entraîner des avantages directs pour les femmes.

99. **Apports complémentaires:** Le FAASC se chargera de répartir les fonds de l'ICDS, et pourra réaffecter les ressources fournies par le PAM en les transférant des Etats qui ne fournissent pas les fonds de contrepartie suffisants vers ceux dont la contribution est adéquate.

100. **Dispositions relatives à la logistique alimentaire.** Depuis le début des années 70, les céréales livrées aux ports indiens sont "déposées" dans les réserves de la FCI et expédiées à partir d'entrepôts situés à proximité des sites des projets, ce qui permet de faire des économies sur le coût du transport et de réduire les pertes post-c.a.f. Lorsque la FCI est en possession de stocks régulateurs importants, le blé et le riz sont soit achetés localement, soit remplacés, à valeur égale, par des produits autres que des céréales, en particulier de l'huile végétale, dont la demande est supérieure à la production. Ces produits sont alors échangés contre des céréales locales.

101. D'autres produits fournis par le PAM sont dédouanés et pris en charge dans les ports sélectionnés par des organismes désignés, et transportés par les autorités en charge du projet jusqu'aux entrepôts de l'Etat. Les directeurs de projet sont responsables de la réception des marchandises en provenance du PAM et de leur transport à l'intérieur du pays, ainsi que de leur répartition en vue de leur distribution aux bénéficiaires.

102. **Dispositions relatives à la monétisation.** Dans le cadre du système de monétisation fermé mis en place pour les activités II et III, les participants sont autorisés à acheter une ration familiale du PAM par jour de travail effectué. Les fonds ainsi dégagés sont déposés dans des comptes distincts, porteurs d'intérêts, dans des banques commerciales et sont

utilisés pour investir dans le développement socio-économique des villages participants. Ces comptes, gérés par les directeurs de projets, sont administrés conformément aux règles et règlements en vigueur dans le pays et sont soumis à vérification. L'approbation des plans d'investissement et le contrôle global des fonds est du ressort des comités de coordination des Etats (SLCC).

- 103. Objectifs de travail annuels et affectation des ressources.** Les projets vivres-contre-travail sont élaborés sur la base des plans de travail annuels des départements d'exécution et, pour autant que les ressources soient disponibles, les affectations de ressources du PAM se font en suivant strictement ces plans. Les affectations annuelles des ressources du PAM sont décidées dans le pays dès que le niveau des ressources allouées au programme de pays pour l'année est connu. Elles seront effectuées par le bureau de pays du PAM en accord avec le secrétaire responsable à la fois du Département de l'agriculture et de celui de la coopération, après examen et approbation par le CFAAC. La marche à suivre sera la même pour chacune des activités, l'approbation par le FAASC concerné en étant le point culminant.

### Suivi et audit du programme

- 104. Dispositions institutionnelles.** Les projets du PAM en Inde suivent les règles habituelles en matière d'établissement des rapports. Les rapports réguliers sont établis par les autorités chargées des projets, le personnel du PAM se chargeant d'examiner les rapports et d'effectuer les visites sur le terrain. Le PAM tente de relier son propre système d'établissement des rapports par les gouvernements à ceux qui sont financés par d'autres donateurs. Le suivi de l'avancement des projets par rapport aux objectifs du programme de pays est du ressort des CFAAC.
- 105. Principaux indicateurs et nature et fréquence des rapports.** Le système de suivi mesure les apports et les résultats pour chaque projet en fonction de la réalisation des objectifs physiques; on tente actuellement de perfectionner le système pour pouvoir évaluer les effets et l'impact de l'aide du PAM, notamment sur la sécurité alimentaire, les revenus et l'état nutritionnel. On attache plus d'importance aux acquis des femmes et des groupes sociaux. Les principaux indicateurs utilisés sont notamment: le montant du transfert de revenu dû à l'aide alimentaire, l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages, l'état nutritionnel des femmes et des enfants vulnérables, l'augmentation du nombre de personnes participant à la planification des projets et en tirant des avantages, les taux d'utilisation des ressources dégagées, et l'efficacité des autorités chargées des projets. Des enquêtes de suivi par contact avec les bénéficiaires sont effectuées.
- 106. Indicateurs d'alerte précoce.** Les projets du PAM sont mis en oeuvre dans des régions où vivent des populations tribales pauvres, qui comptent un nombre élevé de femmes et d'enfants sous-alimentés. Le gouvernement assure le suivi des indices de nutrition et de pauvreté et se charge de la cartographie de la vulnérabilité. Au cas où la sécheresse ou une autre catastrophe naturelle frapperait les zones bénéficiant de l'assistance du PAM, il serait possible d'augmenter les volumes de produits fournis, si le gouvernement en faisait la demande et sous réserve de la disponibilité des ressources.

### *Dispositions comptables*

- 107.** Les fonds dégagés à partir des projets bénéficiant de l'assistance du PAM sont déposés dans des comptes bancaires spéciaux porteurs d'intérêt; les directeurs de projets sont responsables de la comptabilité et des rapports comptables. Ces comptes sont vérifiés par le comptable public ou par des commissaires aux comptes nommés à cet effet, si nécessaire,

par les SLCC, en accord avec le PAM. Le responsable financier du bureau de pays exerce également son contrôle sur la gestion des fonds dégagés et conseille et assiste les gouvernements des Etats pour garantir que les systèmes, pratiques et procédures comptables soient conformes aux prescriptions du PAM en matière de vérification des comptes.

### Ajustement du programme et supplément aux activités de pays

108. Le bureau de pays du PAM supervisera les activités en établissant des rapports trimestriels de situation sur les distributions de vivres et sur l'utilisation des fonds dégagés, des rapports bisannuels sur l'exécution des projets présentant les réalisations des projets, et effectuera des visites de suivi sur le terrain. Le Directeur de pays présentera des recommandations au Département de l'agriculture et de la coopération sur les améliorations à apporter à l'exécution des projets et sur toute réaffectation éventuelle des ressources, après avoir consulté le CFAAC.
109. Les activités supplémentaires seront mises en oeuvre si le niveau des ressources annuelles dépasse celui des besoins des activités en cours. Le Directeur de pays examinera chaque année la manière dont les ressources ont été utilisées et des propositions d'activités supplémentaires seront présentées par le Département de l'agriculture et de la coopération, après consultation du CFAAC. Les procédures habituelles du cycle des projets seront suivies.

### Evaluation

110. Des **dispositions concernant l'évaluation** sont intégrées dans chaque activité. Les fonds en provenance de donateurs tels que l'USAID et les Pays-Bas ont contribué au financement d'études et d'évaluations sur des questions essentielles, notamment la sécurité alimentaire, la participation des femmes et des ONG, les avantages pour les communautés pauvres et l'état sanitaire et nutritionnel. Au titre des efforts déployés pour évaluer l'impact de l'aide alimentaire du PAM et de l'investissement des fonds dégagés sur le bien-être des pauvres souffrant de la faim, les études en question seront examinées par le CFAAC durant le bilan effectué à mi-parcours. Il devrait être possible de dégager une vue d'ensemble de l'impact de l'assistance du PAM en réalisant une analyse transversale des études effectuées dans les différents Etats.
111. Par exemple, une carte d'aide alimentaire est introduite dans l'activité II pour permettre de suivre le nombre de rations reçues dans l'année par les bénéficiaires. Ces cartes permettront de constituer une base de données concernant de 15 000 à 17 000 travailleurs dans chaque Etat. Une enquête plus poussée sur la sécurité alimentaire est également prévue dans les Etats de l'Orissa et du Bihar en vue de parvenir à une estimation de la sécurité alimentaire des ménages dans les villages qui n'auront pas été sélectionnés pour un investissement concentré des fonds dégagés et d'évaluer ainsi séparément l'impact de l'aide alimentaire.
112. Le suivi actuel par contact avec les bénéficiaires servira à recueillir des renseignements auprès des ménages sur la disponibilité de produits alimentaires et d'autres indicateurs socio-économiques. Des enquêtes seront également effectuées pour obtenir des données de référence et des données longitudinales sur les villages sélectionnés pour un investissement concentré des fonds dégagés.
113. **Un bilan à mi-parcours** sera présenté au Conseil d'administration durant le deuxième semestre de 1999. Ce bilan sera réalisé au cours des 12 mois précédant le 30 juin 1999,

parallèlement à ceux qui seront effectués pour les programmes de pays d'autres organismes des Nations Unies. Les questions principales qu'il faudra aborder sont notamment les suivantes:

- a) dans l'activité I: l'efficacité de l'introduction de l'*indiamix* et l'impact du programme sur les enfants de moins de trois ans, sur les femmes enceintes et sur les mères allaitantes;
- b) dans l'activité II: les délais d'investissement des fonds, et leur impact, ainsi que l'efficacité des procédures de vérification comptable; l'impact sur les femmes; et le degré de participation réelle des structures JFM et des populations, en particulier des femmes, à la planification de l'emploi des fonds.
- c) dans l'activité III: comme ci-dessus, à l'exception des activités JFM.

**114. Evaluations sélectionnées.** Des évaluations ou des examens de la gestion ont récemment été réalisés pour tous les projets. Les données relatives aux points devant être étudiés lors du bilan à mi-parcours (mentionnés dans les paragraphes précédents) pourraient utilement être recueillies en ayant recours tant aux systèmes de suivi intégré et d'évaluation qu'aux consultants locaux.

**115. Etudes spéciales.** En l'an 2000, avant la fin de la période du programme, une évaluation officielle plus approfondie devrait être effectuée sur l'impact du programme sur les femmes. Une étude détaillée des effets de l'approche par micro-plans villageois utilisée dans l'activité II devrait également être réalisée pour évaluer si la micro-planification a effectivement amélioré la sécurité alimentaire.

## ANNEXE

PRODUITS NÉCESSAIRES SUR CINQ ANS (EN TONNES)						
	Aliments composés	Riz	Blé	Huile végétale	Légumes secs	Total
Activité I: Femmes et enfants vulnérables						
Programme de base	200 000					200 0
Programme supplémentaire	53 000					53 0
<b>Total des besoins</b>	<b>253 000</b>					<b>253 0</b>
Activité II: Sécurité alimentaire et aide au développement des populations appartenant aux castes et tribus énumérées						
Programme de base	0	70 057	162 403	6 028	22 011	260 5
- Bihar			32 115		2 571	34 6
- Gujarat			8 347	313	835	9 4
- Madhya Pradesh		29 460	45 695	2 855	7 611	85 6
- Orissa		40 597			3 361	43 9
- Rajasthan			38 123	1 430	3 811	43 3
- Uttar Pradesh			38 123	1 430	3 811	43 3
Programme supplémentaire		19 641	42 091	1 562	5 701	69 0
- Bihar			8 323		667	8 9
- Gujarat			2 164	80	217	2 4
- Madhya Pradesh		8 230	11 842	740	1 971	22 7
- Orissa		11 411			874	12 2
- Rajasthan			9 881	371	987	11 2
- Uttar Pradesh			9 881	371	987	11 2
<b>Total nécessaire</b>	<b>0</b>	<b>89 698</b>	<b>204 494</b>	<b>7 590</b>	<b>27 711</b>	<b>329 5</b>
Activité III: Développement rural par le biais de l'irrigation et de la colonisation						
Programme de base - Rajasthan			36 250	1 080	2 171	39 5
Programme supplémentaire			70 317	2 561	5 121	77 9
- Karnataka			60 767	2 278	4 551	67 5
- Rajasthan			9 550	283	567	10 4
<b>Total nécessaire</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>106 567</b>	<b>3 641</b>	<b>7 291</b>	<b>117 4</b>
Total						
Programme de base	200 000	70 057	198 653	7 108	24 181	500 0
Programme supplémentaire	53 000	19 641	112 408	4 123	10 821	200 0
<b>Total nécessaire</b>	<b>253 000</b>	<b>89 698</b>	<b>311 061</b>	<b>11 231</b>	<b>35 011</b>	<b>700 0</b>