



Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 17 - 19 mai 2000

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2000/4/3
18 avril 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS— BANGLADESH

RÉSUMÉ

La stratégie du PAM pour la période 2000–2005 s'appuie sur l'expérience acquise et sur les principes visant à favoriser le développement. Elle a été élaborée au cours d'un processus consultatif d'une durée de six mois auquel ont participé un grand nombre de représentants du gouvernement, des ONG et des bénéficiaires. L'élaboration du présent schéma de stratégie de pays (SSP) a été synchronisée et harmonisée avec celle du prochain Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour le Bangladesh et avec les programmes des autres partenaires de développement.

La stratégie envisagée vise les 30 millions de personnes extrêmement pauvres du pays (environ six millions de ménages), et s'attache notamment à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition chroniques. Les interventions appuyées par l'aide alimentaire du PAM s'adresseront chaque année à plus d'un demi-million de ménages parmi les plus pauvres, notamment les membres les plus vulnérables pour lesquels les transferts alimentaires directs sont particulièrement bénéfiques. La stratégie devrait également avoir des incidences sur le système global d'aide alimentaire au Bangladesh, grâce à l'examen des politiques sur la base de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV), et à la promotion d'interventions alimentaires destinées principalement à favoriser le développement.

On envisage d'associer dans le cadre de la stratégie les ressources alimentaires et non alimentaires du PAM et de les répartir entre les activités de programme ci-après:

- Développement en faveur des groupes vulnérables (DGV):** Cette approche à l'échelon national, axée essentiellement sur les zones les plus vulnérables, s'adressera exclusivement aux femmes démunies et s'attaquera principalement aux priorités 1, 2 et 3 de la politique visant à favoriser le développement. Outre des partenariats efficaces avec les ONG en matière de création d'actifs et d'activités rémunératrices, ce sous-programme établira un partenariat avec le programme national de nutrition dans un certain nombre des zones sélectionnées et aura de plus en plus recours à la farine de blé enrichie aux micronutriments pour renforcer l'impact nutritionnel des transferts alimentaires.
- Sécurité alimentaire intégrée:** Cette activité s'adressera aux communautés et aux individus vulnérables des zones les plus exposées à l'insécurité alimentaire et aux catastrophes naturelles. Les activités seront déterminées en fonction des besoins et des capacités des populations très pauvres qui souffrent de la faim, en particulier les femmes. Les collectivités et les groupes bénéficiaires participeront à la planification et à l'exécution des activités. La sécurité alimentaire et les besoins nutritionnels des ménages seront les principaux facteurs déterminants utilisés pour sélectionner les activités. Les activités liées à la nutrition sont axées sur la priorité 1 visant à favoriser le développement, tandis que les autres activités de ce sous-programme portent sur les priorités 3 et 4.
- Développement rural (DR):** Les activités vivres-contre-travail soutenues par le PAM dans le cadre du programme DR actuel mené par le gouvernement devraient voir une réduction de la part du salaire fournie en produits alimentaires et une augmentation de la part en espèces. Les activités—qui s'adressent tant aux femmes qu'aux hommes—seront planifiées et exécutées par le biais d'une collaboration plus étroite avec les ONG, qui assureront également la liaison entre les travailleurs et leurs familles exposées à l'insécurité alimentaire. Les bénéficiaires seront formés aux rudiments en matière de nutrition et recevront en outre une formation technique. Ils auront en outre la possibilité de passer à d'autres activités de développement. Les activités de ce sous-programme seront axées sur les priorités 2 et 3 visant à favoriser le développement. Certaines activités de DR seront progressivement menées dans le cadre du sous-programme de sécurité alimentaire intégrée, et on mettra un terme à l'appui au DR dans le courant de 2003.

La mise en oeuvre de cette stratégie sera appuyée par:

- des partenariats avec d'autres institutions des Nations Unies et des donateurs bilatéraux;
- l'introduction d'un programme d'enrichissement de la farine de blé et de production d'aliments composés;
- la programmation conjointe avec les institutions gouvernementales décentralisées et les ONG partenaires; et
- organisation des opérations du bureau de pays sur une base régionale

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directeur, Région Asie et Europe orientale (OAE) Mme J. Cheng-Hopkins tél.: 066513-2209

Coordonnateur de programmes, OAE: Mme A. Asrat tél.: 066513-2260

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.: 066513-2645).



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
DGV	Développement en faveur des groupes vulnérables
DR	Développement rural
FIDA	Fonds international de développement agricole
OIT	Organisation internationale du travail
OIT	Organisation internationale du travail
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SIFAD	Renforcement des institutions s'occupant d'opérations de développement bénéficiant d'une aide alimentaire
SSP	Schéma de stratégie de pays
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



L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE, LA PAUVRETÉ ET LA FAIM

L'insécurité alimentaire à l'échelon national

1. Malgré les progrès économiques et sociaux considérables accomplis au cours des 25 dernières années, une partie importante de la population en expansion rapide du Bangladesh souffre de pénuries alimentaires et de carences nutritionnelles graves.
2. Le produit intérieur brut (PIB) a connu un taux de croissance régulier; estimé à 3,4 pour cent en 1990/91, il a atteint près de six pour cent en 1996/97–1997/98, (pour ensuite fléchir légèrement à environ 5,2 pour cent en 1998/99). Toutefois, avec un produit national brut (PNB) par habitant de 360 dollars E.-U. (en 1997), le Bangladesh est l'un des pays les plus pauvres du monde.
3. La production de céréales vivrières a plus que doublé depuis 1972, avec un taux de croissance moyen de 3,1 pour cent (malgré un ralentissement, avec 2,8 pour cent entre 1990 et 1999). Toutefois, la production intérieure ne suffit pas à couvrir la demande effective, et encore moins les besoins alimentaires de l'ensemble du pays. Les importations commerciales et l'aide alimentaire contribuent à combler ce déficit; même ainsi, quelque 30 millions de Bangladeshis consomment moins de 1 800 Kcal par jour.
4. La fécondité moyenne des femmes est passée de 6,4 enfants à 3,9 en moyenne, mais la population, estimée à 126 millions, devrait doubler au cours des 35 prochaines années. Le Bangladesh est déjà l'Etat rural le plus peuplé du monde, avec une densité de plus de 850 habitants au kilomètre carré. La croissance démographique exigera une augmentation de plus de 60 pour cent de la production de céréales vivrières au cours des 20 prochaines années.
5. Les céréales vivrières représentent plus de 80 pour cent des calories consommées, en raison du faible pouvoir d'achat de la majorité de la population qui n'a pas les moyens de se procurer des aliments plus nutritifs. De ce fait, le régime alimentaire moyen est très pauvre en protéines, matières grasses et micronutriments; les carences en micronutriments sont notamment à l'origine de la forte incidence de la cécité nutritionnelle, de l'anémie et des goitres.
6. Bien que le taux de mortalité infantile soit tombé de 92 pour 1 000 naissances vivantes en 1991 à 78 en 1996, et de 146 à 112 pour les enfants de moins de cinq ans, ces chiffres sont encore parmi les plus élevés du monde. Du fait essentiellement du mauvais état nutritionnel des populations pauvres, 30 pour cent des nouveau-nés pèsent moins de 2,5 kilogrammes.
7. Le Bangladesh reste particulièrement exposé aux inondations, aux cyclones et aux sécheresses, phénomènes qui détruisent une grande partie des récoltes et qui par conséquent réduisent la sécurité alimentaire du pays. Cette vulnérabilité aux catastrophes naturelles exacerbe en outre la précarité des pauvres.
8. L'incidence de la pauvreté n'a que faiblement reculé ces 10 dernières années, à un rythme inférieur à un pour cent par an. Ces résultats médiocres dans un contexte de croissance économique relativement forte s'expliquent plus par le creusement des inégalités que par la croissance démographique.



La population cible

9. En 1996, quelque 60 millions de personnes, sur une population totale de 126 millions, vivaient en dessous du seuil officiel de pauvreté. Au Bangladesh, la pauvreté est définie de manière significative par l'incapacité pour un individu moyen de se procurer une ration alimentaire quotidienne équivalant à 2 100 Kcal. (Il est à noter que l'apport calorique recommandé est d'environ 2 350 Kcal par jour). Plus de 30 millions de pauvres entrent dans la catégorie des personnes extrêmement pauvres et ne parviennent même pas à se procurer un apport énergétique journalier équivalant à environ 1 800 Kcal¹.
10. La majorité des pauvres du Bangladesh vivent en zone rurale (80 pour cent de la population totale et 90 pour cent des pauvres). Les ruraux extrêmement pauvres (22,7 pour cent des ménages ruraux) possèdent en moyenne 0,15 acre de terrain, survivent avec environ un dollar par jour² et souffrent de carence alimentaire chronique. La majorité d'entre eux comptent sur leur salaire journalier pour subsister, mais il n'y a pas assez de travail au jour le jour pour répondre à leurs besoins. Les problèmes saisonniers aggravent la situation. Entre 30 et 40 pour cent de la main-d'oeuvre est sous-employée.
11. Le fardeau de la pauvreté continue de toucher les femmes de façon disproportionnée, comme le montre leur apport alimentaire journalier plus faible, leur moindre espérance de vie, leur difficulté d'accès à l'emploi rémunéré, leur salaire inférieur, et leur accès insuffisant aux soins de santé maternelle. Les filles sont deux fois plus exposées à la malnutrition que les garçons. L'indice de masse corporelle de plus de la moitié des femmes en âge de procréer est inférieur à 18,5 pour cent, qui représente le seuil en termes d'insuffisance pondérale. La malnutrition dont souffrent les filles pendant l'adolescence et la grossesse, à laquelle s'ajoute l'indice de masse corporelle faible, font que 30 pour cent des nouveau-nés pèsent moins de 2,5 kilogrammes. Les ménages dirigés par des femmes, qui représentent huit pour cent des ménages ruraux (approximativement huit millions d'enfants et d'adultes), constituent le groupe le plus vulnérable au sein de la population rurale, en raison du faible statut de la femme.
12. Bien que les personnes très pauvres qui souffrent de malnutrition se trouvent dans toutes les régions du Bangladesh, c'est le long des fleuves et sur le littoral qu'elles sont les plus nombreuses, car ces zones sont les plus exposées aux inondations, aux cyclones, et à l'érosion fluviale. Les ménages ruraux pauvres n'ont pas la possibilité de faire des réserves et ils sont donc très vulnérables aux crises,

¹ L'expression "extrêmement pauvre" s'applique au Bangladesh à ceux qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté (niveau des dépenses) au Bangladesh est calculé sur la base d'un apport alimentaire minimum de 2 122 Kcal par personne et par jour (conformément aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé), avec 30 pour cent permettant de couvrir les besoins fondamentaux non alimentaires (Hossain, 1991). L'expression "indigent" ou plus récemment "extrêmement pauvre" est utilisée au Bangladesh pour définir les personnes dont le revenu ne suffit même pas à couvrir les besoins énergétiques équivalant à 1 805 Kcal. L'utilisation de ces indicateurs énergétiques est préconisée par l'Institut bangladaise des études pour le développement et est reconnue par le Bureau de statistiques du Bangladesh comme permettant d'évaluer correctement la pauvreté dans le pays.

² Le revenu annuel par habitant est estimé à 3 757 taka, soit juste un peu plus de 10 taka par jour. Sur la base d'un ménage moyen de cinq personnes, cela revient à 51 taka par jour, soit environ un dollar E.-U., selon le taux de change de un dollar pour 49,4 taka en vigueur en octobre 1999.



en cas de catastrophes naturelles notamment, qui surviennent chaque année dans de nombreuses régions du pays. Il est primordial que les familles vulnérables aient accès à la nourriture pendant les crises et qu'elles apprennent à se prémunir contre les effets des catastrophes, afin d'éviter la dégradation de leur état nutritionnel et la destruction du capital humain et matériel à chaque catastrophe naturelle. Le PAM a participé à certaines de ces activités de soutien. L'atténuation des effets des catastrophes tiendra une place encore plus importante dans les prochains programmes d'aide alimentaire.

13. L'insuffisance des approvisionnements alimentaires et le mauvais état nutritionnel des populations extrêmement pauvres gênent considérablement leur participation aux programmes de développement actuels. Même accordée pour une période limitée, l'aide alimentaire aux personnes extrêmement pauvres a toujours largement contribué à leur permettre de sortir du cycle de la pauvreté et d'intégrer les grands programmes d'atténuation de la pauvreté. La stratégie adoptée par le PAM au Bangladesh vise à distribuer la totalité de ses ressources alimentaires aux nombreuses familles extrêmement pauvres qui sont encore exclues des grandes activités de développement.

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

Politiques générales

14. La politique générale adoptée par le gouvernement est exposée dans le cinquième Plan quinquennal (mi-1997 à mi-2002). Comme dans les précédents, l'accent est mis principalement sur la privatisation et l'élimination de la pauvreté. Au cours des années précédentes, on a accordé une attention accrue à la "gouvernance" en tant que condition préalable essentielle au développement et à une approche "en faveur des pauvres".
15. Il est extrêmement préoccupant de constater que les programmes d'atténuation de la pauvreté n'ont pas permis au Bangladesh de réduire de façon significative le nombre de personnes extrêmement pauvres qui souffrent de malnutrition. Le gouvernement a récemment mis en oeuvre une politique visant à déléguer plus de pouvoirs et de responsabilités aux autorités locales³. La loi "*Gram Parishad*" de 1998 vise à donner aux catégories pauvres et marginalisées, notamment aux femmes, plus de pouvoirs et à leur permettre de participer davantage à la gestion et au contrôle des terres et des actifs communautaires. Trois sièges des *Parishad* au niveau des Unions sont spécifiquement réservés aux femmes.
16. Les ONG (dont le nombre est estimé à plus de 10 000) ont beaucoup d'influence et d'autorité au sein de la société civile et mènent activement toute une gamme d'activités de développement et de plaidoyer. Leurs relations avec le gouvernement se sont renforcées en vue d'une meilleure complémentarité des efforts. Environ 45 pour cent des ménages ruraux pauvres bénéficient de l'aide directe des ONG. L'activité de microcrédit à elle seule, qui est assurée par la Banque Grameen et

³ Le Bangladesh compte cinq échelons administratifs placés sous l'autorité du gouvernement central: six divisions, 64 districts, 460 *thanas*, 4 400 Unions et environ 60 000 villages ou *grams*.



d'autres ONG et organisations gouvernementales, aurait profité à près de 8,8 millions de personnes en 1998.

17. Toutefois, les ONG aussi ne sont que médiocrement parvenues à atteindre les populations extrêmement pauvres, notamment en ce qui concerne les programmes de microcrédit, qui ont tendance à s'adresser à ceux qui sont le plus susceptibles de rembourser les prêts. Les ONG plus importantes restent en outre généralement à l'écart des zones les plus pauvres pour se concentrer là où les conditions de vie sont sensiblement meilleures.

Politiques de sécurité alimentaire

18. Conformément à la convention adoptée lors du Sommet mondial de l'alimentation, la sécurité alimentaire au Bangladesh est traitée sous trois angles: disponibilités globales, accès et nutrition. Avec l'appui du PAM, des efforts sont en cours pour fusionner ces préoccupations au sein d'une politique nationale exhaustive de sécurité alimentaire, qui s'attachera principalement à l'accès et à la nutrition.
19. Les principales interventions du gouvernement pour garantir l'accès sont les suivantes:
 - a) programmes d'aide alimentaire axés sur le développement et les activités rémunératrices à l'intention des populations vulnérables et exposées à l'insécurité alimentaire;
 - b) mise en place de programmes de protection sociale grâce à l'augmentation des distributions alimentaires ciblées;
 - c) stabilisation des prix des céréales vivrières;
 - d) gestion d'un stock de sécurité d'environ un million de tonnes de céréales vivrières;
 - e) modernisation des infrastructures de stockage et construction d'entrepôts en divers endroits stratégiques; et
 - f) programmes de transfert en espèces venant compléter les transferts alimentaires à l'intention des pauvres.
20. La nutrition tient depuis peu une place prépondérante dans les politiques du gouvernement. Conformément à la politique nationale concernant l'alimentation et la nutrition et au Plan d'action national pour la nutrition, un programme national de nutrition a été mis au point pour réduire le taux de malnutrition et renforcer les interventions basées sur la nutrition en faveur des familles pauvres et exposées à l'insécurité alimentaire. Le programme national de nutrition sera subventionné conjointement par l'UNICEF, la Banque mondiale et le PAM.

Politiques d'aide alimentaire

21. L'aide alimentaire au Bangladesh a subi des changements importants. Elle a varié d'une année à l'autre, avec une nette tendance à la baisse. Après un niveau record de 268,6 millions de dollars en 1990-91, l'aide alimentaire est tombée à seulement 93,1 millions de dollars en 1997-98. Par rapport à l'aide totale, l'aide alimentaire est passée de plus d'un tiers entre 1973 et 1978 à sept pour cent entre 1996-98. Malgré cette baisse, l'aide alimentaire représentait en 1998 66 pour cent



de l'ensemble de l'aide publique au développement fournie par le système des Nations Unies.

22. Récemment, les donateurs d'aide alimentaire ont fourni en moyenne entre 0,6 et 0,8 million de tonnes de céréales vivrières par an. Au cours de l'exercice 1998, les programmes d'aide alimentaire financés par les ressources propres du gouvernement ont représenté environ 1,6 million de tonnes.
23. Le PAM a contribué à deux programmes de développement bénéficiant d'une aide alimentaire: développement des groupes vulnérables (DVG), qui vise à renforcer l'autosuffisance des femmes les plus démunies, et développement rural (DR), qui vise à soutenir la mise en place d'une infrastructure rurale et à créer des emplois grâce à des activités vivres-contre-travail (VCT). Ces programmes font appel aux ressources du PAM et à celles du gouvernement et de plusieurs donateurs bilatéraux, notamment l'Australie, la Belgique, le Canada, l'Union européenne, la France, l'Allemagne et la Suisse. Le PAM se charge de la conception et du suivi de ces deux programmes pour le compte des donateurs bilatéraux. Ainsi, une part importante de l'aide alimentaire au Bangladesh parvient aux bénéficiaires grâce à un programme cohérent et ciblé.
24. L'Equipe spéciale gouvernement/donateurs pour le *Renforcement des institutions s'occupant d'opérations de développement bénéficiant d'une aide alimentaire* (SIFAD) a été instituée en 1998. Ses recommandations générales visent à accroître l'impact des activités d'aide alimentaire sur le développement en mettant l'accent sur une planification technique saine, une meilleure programmation et un appui institutionnel renforcé.
25. Il faut s'attacher encore davantage à ce que l'aide alimentaire ait un impact direct et durable. Le bureau de pays du PAM au Bangladesh donne des conseils à ses partenaires—gouvernement, ONG et communauté des donateurs—sur la façon d'inclure la politique visant à favoriser le développement dans le système général de développement mis en place par l'Equipe spéciale SIFAD, dans lequel on accorde une attention particulière à la création d'un capital humain et matériel au niveau de l'individu et de la collectivité.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

26. Depuis 1974, le Bangladesh est l'un des plus importants bénéficiaires de l'aide du PAM. Un programme de pays a été formulé en 1996 pour la période 1997-2000, représentant un coût de 158,3 millions de dollars pour le PAM (soit l'équivalent de 640 000 tonnes de blé). Cette aide a été complétée par une contribution de 164,9 millions de dollars (en blé) de donateurs bilatéraux et de 185,8 millions de dollars (en blé et en espèces) du Gouvernement du Bangladesh. Les ONG fournissent en outre 13,6 millions de dollars pour appuyer les activités du PAM. Les activités bénéficiant d'une aide alimentaire ont été réparties en deux grands sous-programmes, DGV et DR, ce qui a permis au PAM de contribuer largement à faire de l'aide un outil de développement efficace. Outre les programmes DGV et DR, le PAM a apporté une aide alimentaire d'urgence dans le cadre d'une intervention de secours à l'échelon national après des inondations et d'une opération d'aide aux réfugiés.



Efficacité et impact de l'aide alimentaire

27. Au cours des cinq dernières années, environ 4,5 millions de personnes extrêmement pauvres et exposées à l'insécurité alimentaire (soit environ un million de familles) ont bénéficié chaque année d'une aide alimentaire pour le développement dans le cadre de programmes DGV et DR. D'après de nombreuses enquêtes, l'aide alimentaire au titre de ces deux programmes a été correctement ciblée au profit des familles les plus pauvres dans les communautés sélectionnées.
28. De nombreux bénéficiaires de l'aide alimentaire sont parvenus à améliorer durablement le bien-être de leur famille. L'accès à l'aide alimentaire a permis à beaucoup d'entre eux de participer aux programmes de développement.
29. En outre, le PAM a joué un rôle essentiel en période de catastrophes naturelles, y compris pendant les inondations de 1998, époque à laquelle il a fourni quelque 330 000 tonnes de secours alimentaires à près de 20 millions de personnes gravement touchées. Depuis 1992, le PAM fournit des vivres aux réfugiés en provenance du Myanmar—en 1998 cette aide s'est élevée à 5 000 tonnes au total, à l'intention de 21 000 réfugiés. Les deux opérations ont ciblé avec succès les plus nécessiteux.
30. Depuis le lancement du programme DGV en 1975, on est passé progressivement de la distribution de secours alimentaires aux femmes démunies à un ensemble de services de développement. Ces services comportent notamment la formation aux activités rémunératrices, la sensibilisation (nutrition et santé notamment), l'épargne et le crédit, et sont assurés principalement par des ONG nationales.
31. Les activités de DR ont été orientées vers la création d'emplois pour les plus nécessiteux en période de soudure, de janvier à avril, époque pendant laquelle les possibilités d'emploi sont rares. C'est également la période idéale pour entreprendre des activités d'excavation de grande envergure.
32. Grâce à la remise en état des berges et à la réfection des routes rurales, le programme DR a permis d'améliorer la sécurité alimentaire en protégeant les terres exploitables contre les inondations et en améliorant le réseau routier rural. Les activités de remise en état des étangs de pisciculture et de plantation en bordure des routes ont assuré de quoi vivre à de nombreuses familles.
33. Les activités du PAM sont toujours plus axées sur les femmes. Le programme DGV s'adresse exclusivement aux femmes démunies. En outre, les femmes ont bénéficié directement de la plupart de l'aide alimentaire lors des opérations de secours après les inondations. Dans le programme DR, l'équilibre s'est considérablement redressé en faveur des femmes ces deux dernières années, et le taux de participation féminine est de 46 pour cent. Les programmes de formation et les activités de plaidoyer ont porté avec efficacité sur la participation des femmes au processus décisionnel dans les activités de développement bénéficiant d'une aide alimentaire. Les enfants n'ont en général pas bénéficié directement des programmes de développement, mais ils ont reçu des rations alimentaires lors des opérations en faveur des réfugiés.

Coût-efficacité

34. Le bureau de pays a mené plusieurs enquêtes d'évaluation de l'impact qui montrent que l'aide alimentaire correctement ciblée a un excellent rapport coût-efficacité au Bangladesh. L'approche adoptée au titre du programme DGV est



notamment digne d'intérêt, car elle intègre la quasi-totalité des aspects de la politique visant à favoriser le développement.

35. L'approche DGV permet aux femmes vulnérables de sortir progressivement avec succès de leur situation d'extrême pauvreté, au cours d'un cycle de 18 mois pendant lequel elles bénéficient d'un soutien; le coût total par bénéficiaire direct est d'environ 165 dollars, dont près de 50 dollars sont consacrés aux transferts alimentaires. Le solde sert à couvrir les dépenses non alimentaires de l'ensemble des services de développement (formation, crédit), le personnel d'appui, et le transport.
36. Près de 60 pour cent des bénéficiaires peuvent recevoir un revenu supplémentaire de quatre dollars par mois lorsqu'elles accèdent enfin aux grands programmes de développement (menés par les ONG). Sans recourir à une analyse coût-efficacité approfondie, on peut avancer qu'en plus des incidences non monétaires sur les bénéficiaires (sensibilisation, connaissance de leurs droits et acquisition de compétences, meilleur départ dans la vie pour leurs enfants), les 165 dollars consacrés aux transferts alimentaires et non alimentaires en faveur d'un bénéficiaire sont "rentabilisés" dans les cinq ans.
37. Les évaluations d'impact socio-économique effectuées par le PAM ont confirmé que les activités vivres-contre-travail ont également des incidences positives sur les bénéficiaires et sur les collectivités dans leur ensemble. Toutefois, il est difficile de démontrer qu'elles ont un impact direct sur les membres de la famille des bénéficiaires de l'aide alimentaire et sur l'état nutritionnel des groupes bénéficiaires.

Incidences sur les marchés et sur la production intérieure

38. D'après des études récentes effectuées par deux donateurs (Australie et Etats-Unis) l'aide alimentaire actuelle (ciblée ou non), qui s'élève en moyenne à 600 000 tonnes par an, demeure encore bien au-dessous du seuil de 800 000 tonnes à partir duquel on pourrait prévoir des incidences néfastes sur les marchés intérieurs de céréales. L'aide alimentaire à l'appui des programmes DR et DGV s'adresse aux plus pauvres, qui en temps normal ne pourraient pas se procurer ces vivres, puisque leur pouvoir d'achat est insuffisant. Ainsi, les incidences négatives de l'aide alimentaire sur les marchés et sur la production intérieure sont négligeables, surtout du fait qu'une part importante de l'aide alimentaire est disponible en période de soudure, lorsque les approvisionnements vivriers locaux sont au plus bas et que le pouvoir d'achat est réduit. On pourrait en outre avancer qu'avec l'augmentation éventuelle de leurs revenus, les anciens bénéficiaires de l'aide alimentaire contribuent à faire progresser la demande effective en produits alimentaires.

Renforcement de l'autonomie des femmes

39. Soixante-dix pour cent des bénéficiaires directs des programmes de développement qui ont bénéficié de l'aide du PAM de 1996 à 2000 étaient des femmes. Les femmes jouent un rôle important dans la gestion, notamment dans le cadre du programme DGV, tant au sein du gouvernement que dans les ONG. En améliorant le statut socio-économique des femmes et en renforçant leur rôle en matière de gestion et de prise de décisions à tous les niveaux, le PAM a contribué



dans une large mesure à faire évoluer lentement mais sûrement la condition féminine au Bangladesh.

Questions liées à l'exécution

40. Des enquêtes menées par le PAM ont établi que les participants au programme DR vendent une part importante de leur ration alimentaire pour couvrir des besoins non alimentaires. Par conséquent, ils perçoivent depuis quelques années 30 pour cent de leur salaire en espèces, leur ration alimentaire étant réduite dans une proportion correspondante. Cet apport en espèces est à la charge du gouvernement. Le PAM tente de convaincre le gouvernement de porter à 50 pour cent au moins la composante non alimentaire du salaire. En outre, on envisage de modifier la composition des aliments (blé/riz) fournis à titre de salaire, au profit d'un assortiment plus complet permettant de couvrir les besoins nutritionnels de toute la famille.
41. Afin d'accroître les chances de ceux qui participent aux activités de DR de percevoir plus qu'un simple salaire et d'accéder à des moyens de subsistance durables, les ONG proposent de plus en plus souvent un ensemble de services de développement comprenant une formation qui permet d'acquérir des compétences en matière d'activités rémunératrices et d'accès au capital.
42. L'efficacité du programme DR a été réduite du fait de l'insuffisance des fonds disponibles pour financer des tâches supplémentaires essentielles dans le cadre des activités du PAM, des lacunes institutionnelles au sein du gouvernement de contrepartie, de l'absence de fonds permettant aux ONG d'assurer pleinement les activités de formation et de suivi, ainsi que des retards dans le versement des salaires en espèces aux travailleurs et du manque de mécanismes durables permettant la participation de la population à la conception, à la mise en place et à l'entretien des infrastructures.
43. Le bureau de pays, en collaboration avec les partenaires d'exécution a mis au point une approche exhaustive en matière de suivi et d'établissement de rapports, qui repose sur un mécanisme d'évaluation de l'impact permettant de recueillir des renseignements précieux pour la gestion du programme. Il convient toutefois de rationaliser cette approche en l'associant aux méthodes basées sur l'ACV. En outre, le bureau de pays a tiré parti de son expérience pour mettre au point une nouvelle stratégie de suivi fondée sur l'analyse des problèmes et axée sur les résultats, qui devrait permettre d'améliorer le ciblage et l'exécution. Les évaluations sont de plus en plus menées en collaboration avec des institutions locales et internationales renommées, afin d'en améliorer la qualité.

Bilan du portefeuille compte tenu de la mission du PAM en faveur du développement

44. Si l'on compare le portefeuille actuel du PAM avec la politique visant à favoriser le développement, il apparaît que les orientations du programme DR et sa mise en oeuvre sont moins adaptées à cette politique que les activités et les résultats du programme DGV.
45. Le PAM contribue efficacement depuis de longues années au programme DR du gouvernement. Un volume croissant de l'aide alimentaire propre du Bangladesh est programmé en tenant compte de l'expérience acquise en matière de développement



rural. Dans ce contexte, et compte tenu de la politique du PAM visant à favoriser le développement, il est possible de diminuer les ressources alimentaires destinées au développement rural au cours du prochain cycle de programme de pays et d'établir un portefeuille d'aide alimentaire du PAM répondant plus précisément aux objectifs de la politique visant à favoriser le développement, conformément aux instructions données par le Conseil d'administration.

46. Si le Bangladesh veut tirer le meilleur parti des transferts alimentaires, il devra pallier certaines faiblesses constatées dans l'approche actuelle, et ce indépendamment du volume de la contribution du PAM; il s'agit notamment de la vente de vivres par les bénéficiaires dont le salaire en espèces est trop faible, de la création d'actifs insuffisante au niveau des bénéficiaires, des effets peu satisfaisants sur la nutrition, etc. Le prochain programme de pays peut contribuer à cette réorientation.
47. Si elle est distribuée sans tenir compte des autres intrants destinés au développement, l'aide alimentaire n'a pas les résultats durables escomptés sur les populations extrêmement pauvres et exposées à l'insécurité alimentaire. L'examen à mi-parcours de 1999 a confirmé la nécessité de promouvoir une complémentarité plus étroite entre les programmes DGV et RD dans le prochain portefeuille du PAM, comme le bureau de pays l'avait pressenti. Ces préoccupations ont été examinées lors des consultations en vue d'élaborer une approche intégrée et régionale du développement bénéficiant de l'aide alimentaire, liant les activités VCT à des initiatives complémentaires.
48. L'expérience acquise en matière de DGV a considérablement influencé la formulation des stratégies du PAM dans le monde en vue de favoriser le développement. Bien qu'elle sera adaptée à certains égards, de toute évidence cette activité devra rester une composante importante du portefeuille du prochain programme de pays.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

49. Le programme de pays du PAM au Bangladesh doit répondre à deux exigences principales:
 - a) concentrer davantage l'aide du PAM sur les couches de population les plus vulnérables et les plus mal nourries; et
 - b) veiller à ce que l'aide alimentaire aboutisse à la création durable d'actifs, à l'amélioration de l'état nutritionnel des bénéficiaires et des membres les plus vulnérables de leur famille, ainsi qu'à une meilleure préparation aux situations d'urgence.
50. L'approche proposée pour la période 2001–2005 devrait permettre de satisfaire à ces exigences en tirant parti de l'expérience acquise et en s'appuyant sur les principes visant à favoriser le développement. Cette stratégie s'adresse aux 30 millions de personnes extrêmement pauvres du pays (environ six millions de ménages), et vise notamment à lutter contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition chroniques. Les interventions appuyées par l'aide alimentaire du PAM s'adresseront chaque année à plus d'un demi-million de ménages parmi les plus



pauvres, notamment aux membres les plus vulnérables pour lesquels les transferts alimentaires directs sont particulièrement bénéfiques.

51. La stratégie devrait également avoir des incidences sur la sécurité alimentaire globale au Bangladesh et sur son système d'aide alimentaire, grâce à l'examen des politiques sur la base de l'ACV et à la promotion d'interventions alimentaires destinées principalement à favoriser le développement.

Identification des principaux domaines d'aide

52. On envisage d'associer, dans le cadre de la stratégie, les ressources alimentaires et non alimentaires du PAM et de les répartir entre trois activités de programme: DGV, sécurité alimentaire intégrée et DR. Pour les nouveaux domaines d'interventions bénéficiant d'une aide alimentaire, des projets pilotes mettront à l'essai la viabilité et l'efficacité des approches. La première phase de ce processus est déjà en cours.
53. **Poursuite des activités de DGV:** Cette activité de programme menée à l'échelle nationale (qui traite des priorités 1, 2 et 3 en vue de favoriser le développement) représente le tout premier effort en faveur de l'intégration dans le développement des femmes les plus pauvres. La coopération très fructueuse avec les ONG sera maintenue et on utilisera l'aide alimentaire en association avec d'autres intrants pour le développement, en vue de la création d'actifs et d'activités rémunératrices pour les femmes démunies.
54. En outre, dans le cadre de cette activité de programme, un partenariat sera établi avec le programme national de nutrition devant être mis en place, pour veiller à ce que les services nutritionnels atteignent aussi les bénéficiaires potentiels des activités de DGV. Les femmes enceintes et les mères allaitantes qui bénéficient d'activités de DGV, et leurs enfants de moins de deux ans souffrant de malnutrition, recevront une alimentation complémentaire qui sera fournie dans le cadre du programme national de nutrition. Elles participeront également aux activités de ce programme relatives au suivi de la croissance et aux conseils en matière de santé.
55. Le programme DGV utilisera toujours plus la farine de blé enrichie en micronutriments pour renforcer l'impact nutritionnel des transferts alimentaires.
56. **Une nouvelle activité de programme en expansion pour la sécurité alimentaire intégrée:** Cette activité se concentrera sur les priorités 1, 3 et 4 en vue de favoriser le développement. Le programme ne sera pas lancé à l'échelle nationale, mais il s'appuiera sur une approche régionale utilisant l'ACV pour cibler les communautés vulnérables dans les zones spécifiques les plus exposées à l'insécurité alimentaire dans le nord, le long des grands fleuves et dans le sud exposé aux cyclones. Les activités appuyées par l'aide alimentaire seront déterminées en fonction des besoins et des capacités des populations très pauvres qui souffrent de la faim dans une localité donnée. Elles seront axées en particulier sur les femmes, et les assortiments alimentaires seront plus adéquats sur le plan nutritionnel. Des aliments composés produits localement seront fournis dans le cadre d'interventions spéciales pour la nutrition. Les collectivités participeront à la planification et à l'exécution de ces activités. La sécurité alimentaire et les besoins nutritionnels des ménages seront les principaux facteurs déterminants utilisés pour sélectionner les activités.



57. L'assistance sera programmée comme suit:
- a) Alimentation des enfants de deux à cinq ans inscrits dans les programmes préscolaires gérés par les ONG. Cette activité viendra compléter celles appuyées par le programme national de nutrition visant les enfants de moins de deux ans, les femmes enceintes et les mères allaitantes. Elle contribuera à répondre aux besoins nutritionnels nécessaires au développement physique et mental aux stades décisifs de la vie—du foetus à l'enfant en âge scolaire.
 - b) Soutien nutritionnel aux adolescentes inscrites dans les centres de formation pour les femmes et autres établissements analogues. Compte tenu des disparités entre les sexes et du problème du mariage précoce des filles au Bangladesh, cette activité non seulement renforcera l'état nutritionnel des adolescentes mais aussi contribuera à l'émancipation sociale des femmes. L'amélioration de l'état nutritionnel des jeunes femmes avant la grossesse devrait contribuer à accroître le poids des enfants à la naissance et à réduire la mortalité infantile et maternelle.
 - c) Activités VCT et formation à l'intention des hommes et des femmes des collectivités, pour qu'ils soient mieux armés pour lutter contre les effets des catastrophes. Les collectivités choisiront l'infrastructure essentielle pour atteindre cet objectif. Les activités VCT seront menées principalement pendant les périodes de soudure. La contribution et la participation des collectivités pendant la phase d'exécution des activités permettra d'assurer leur viabilité et leur efficacité. La préservation des actifs créés fera partie des activités VCT et bénéficiera d'une forte participation des femmes.
 - d) Activités rémunératrices au niveau de la collectivité, telles que la création d'étangs piscicoles et la plantation d'arbres. Cette activité sera menée principalement par des femmes, et plus particulièrement celles chefs de ménage. La création d'actifs sera complétée par une formation aux compétences administratives et techniques, ce qui permettra aux couches les plus pauvres de la communauté de parvenir à une sécurité alimentaire durable.
58. Les comités d'aide à la sécurité alimentaire forgeront des alliances avec des partenaires qui leur fourniront un soutien (ONG, gouvernement, donateurs) eu égard aux ressources non alimentaires nécessaires à ces activités intégrées. Les différents ministères jusqu'à présent impliqués dans les activités VCT traditionnelles continueront de fournir un appui technique. Toutefois, conformément à la politique de décentralisation menée par le gouvernement, des organismes décentralisés prendront en charge l'organisation des opérations aux niveaux régional, local et des bénéficiaires. A mesure que l'on disposera de plus d'*ata* (farine de blé enrichie à taux d'extraction élevé), les bénéficiaires des activités de sécurité alimentaire intégrée auront aussi accès à un assortiment alimentaire différent.



59. **Une activité réorientée dans le cadre du programme DR:** Cette activité couvrira les priorités 2 et 3 visant à favoriser le développement. Le soutien accordé par le PAM aux activités VCT menées au titre de l'actuel programme DR du gouvernement—qui s'adressent tant aux femmes qu'aux hommes—sera davantage axé sur les populations. On accordera plus d'importance à l'impact durable sur les bénéficiaires et leur capital humain, tout en mettant moins l'accent sur l'infrastructure publique et les incidences budgétaires de l'aide alimentaire. Les bénéficiaires recevront à titre de salaire un assortiment différent de denrées et d'articles non alimentaires, ce qui devrait leur éviter d'être contraints de vendre des vivres pour se procurer d'autres articles nécessaires à leur ménage. Les activités seront planifiées et exécutées grâce à une coopération renforcée avec les ONG, qui assureront par ailleurs la liaison entre les travailleurs et leurs familles en situation d'insécurité alimentaire. Les bénéficiaires seront formés aux rudiments en matière de nutrition et recevront également une formation technique, et ils auront la possibilité de passer à d'autres activités de développement.
60. Les ressources alimentaires du PAM attribuées actuellement au sous-programme DR devraient être affectées progressivement au sous-programme de sécurité alimentaire intégrée, et il sera mis un terme à l'appui au développement rural dans le courant de 2003. Les activités VCT se poursuivront alors là où il est possible de les mettre en place dans le cadre d'interventions de sécurité alimentaire intégrée, par exemple, lorsqu'elles sont complétées par un ensemble de services de développement (comme celui mis au point pour le programme DGV); on garantira ainsi la création durable d'actifs non seulement dans le secteur public, mais aussi au niveau du ménage et des individus.

Possibilité de programmation conjointe avec d'autres institutions

61. Le présent SSP a été élaboré au cours d'un processus consultatif d'une durée de six mois, auquel ont participé de nombreux représentants des organisations gouvernementales, des ONG, des groupes bénéficiaires et des donateurs. Le processus a été coordonné et harmonisé avec celui du prochain Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour le Bangladesh, et avec les plans des autres partenaires pour le développement.
62. Outre certains des partenaires gouvernementaux existants, le PAM s'efforcera d'établir de nouveaux partenariats avec des organisations gouvernementales qui ont de bons résultats en matière d'exécution au niveau local.
63. Il existe des accords de collaboration solides avec la Banque mondiale et l'UNICEF pour le programme national de nutrition qui est prévu. Plusieurs autres possibilités de programmation conjointe en sont encore au stade de la conception. La planification interne et l'établissement du budget par les partenaires intéressés par les activités de développement au niveau de la région ne sont pas encore finalisés. Il sera donc nécessaire de mettre au point une démarche souple en matière de programmation de l'aide du PAM afin d'être prêt à tirer parti des possibilités qui se dégageront.



64. Le PAM travaillera avec le PNUD et d'autres institutions et donateurs sur les questions d'assistance technique visant à renforcer l'exécution au niveau du *Thana* et des Unions. D'autres initiatives en matière de coopération sont soit en cours soit au stade de la planification avec d'autres partenaires, tels que l'UNICEF, la Banque mondiale, le FIDA, l'OIT, l'UNESCO, la Banque asiatique pour le développement et des donateurs bilatéraux.
65. Les ONG continueront de jouer un rôle essentiel dans l'exécution des activités appuyées par le PAM. Toutefois, de nouveaux arrangements seront étudiés, y compris la sous-traitance auprès des ONG et d'entreprises privées pour fournir des services tels que le soutien technique ou la formation à la gestion.

Implications pour les opérations

66. Pour garantir la modification durable du programme de pays du PAM, on envisage les stratégies d'exécution ci-après:

Ciblage

- Affinement du ciblage en faveur des plus vulnérables à l'aide de la concentration des interventions, sur la base de l'ACV, dans les régions les plus exposées à l'insécurité alimentaire dans le nord, le long des grands fleuves et dans les zones exposées aux cyclones du sud.
- Dans les régions géographiques visées, les principaux bénéficiaires de l'aide future du PAM seront les victimes de la malnutrition parmi les personnes en situation d'extrême pauvreté, qui sont le plus exposées à l'insécurité alimentaire et qui souffrent le plus en période de crise. On renforcera encore l'accent mis sur les femmes et les enfants souffrant de malnutrition, particulièrement sur les ménages dirigés par une femme.
- La programmation de l'aide alimentaire du PAM sera fondée sur une carte de répartition des ressources améliorée et dynamique. Une Unité ACV récemment mise en place dans le bureau du PAM au Bangladesh appuiera les efforts d'amélioration du ciblage. La nouvelle approche consistera à découper le pays en zones en fonction des risques auxquels elles sont exposées et des stratégies adoptées pour faire face aux pénuries, ainsi que de la fréquence de la famine en période de soudure. Le bureau de pays met actuellement au point une approche typologique des différentes économies alimentaires des ménages au sein des communautés pauvres, afin de mieux comprendre l'importance respective des différents facteurs qui sous-tendent l'insécurité alimentaire. Les interventions du PAM viseront à compléter les méthodes traditionnelles permettant de faire face aux crises alimentaires.

Accent sur la nutrition

- Inclusion et expansion des interventions qui transfèrent des aliments riches en énergie et enrichis en micronutriments aux groupes vulnérables sur le plan nutritionnel.
- L'appui à la nutrition sera lié à l'éducation et, s'agissant des adolescentes, aux activités de formation technique, à la création d'emploi et à la sensibilisation. On mettra en place des partenariats avec les programmes des ONG, du gouvernement



et des donateurs afin de garantir que les activités appuyées par l'aide alimentaire ou autre sont exécutées avec efficacité et qu'elles sont durables.

- Les effets, sur le plan nutritionnel, des interventions prévues, seront renforcés par la fourniture d'une ration toujours plus importante de farine de blé enrichie (*ata*) et d'autres produits alimentaires comme des légumineuses et de l'huile, de façon à compléter l'assortiment classique blé/riz. Les modalités de production et de distribution sont actuellement à l'étude, et il est prévu que les bénéficiaires du programme DGV commenceront à recevoir des rations d'*ata* dès le début du nouveau programme de pays. On prévoit que d'ici 2004, tous les bénéficiaires du programme DGV et un nombre croissant d'autres bénéficiaires de l'aide du PAM auront accès à ce produit.
- On mettra en place la coopération avec le programme national de nutrition qui doit être lancé prochainement, afin de fournir des aliments de complément aux femmes souffrant de malnutrition visées par le programme DGV et à leurs enfants de moins de deux ans, et de dispenser une éducation efficace en matière de nutrition aux bénéficiaires du programme DGV, ce qui leur permettra d'utiliser avec plus de profit les denrées dont ils disposent.
- La part du salaire versée en blé/riz dans le cadre des activités VCT sera modifiée de façon à fournir un assortiment plus complet et plus équilibré permettant de couvrir les besoins nutritionnels de toute la famille.

Renforcement des capacités humaines

- Pour garantir que les transferts alimentaires permettent de créer des actifs durables, on insistera largement sur le transfert des vivres dans le cadre d'un "ensemble de services de développement", comprenant la formation, la sensibilisation et notamment en ce qui concerne les activités VCT, les transferts d'articles non alimentaires.

Participation communautaire

- Les activités du PAM seront remaniées toujours plus en faveur d'une approche multisectorielle, fondée sur la collectivité, composée de différentes combinaisons d'interventions appuyées par l'aide alimentaire. Elles comprendront notamment—pour autant que cela soit approprié et viable—des interventions en matière de nutrition et de santé destinées aux enfants, aux adolescentes, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, le soutien à l'éducation et à la formation technique, des activités VCT (en particulier pour faire face au principal déficit alimentaire pendant la période de soudure qui va de septembre à novembre, et pour mieux préparer les collectivités et les ménages à faire face aux catastrophes), l'accroissement de la production vivrière et des activités rémunératrices. Ainsi, toutes les activités du programme seront mieux adaptées aux besoins des bénéficiaires les plus démunis qui ont été identifiés par le biais d'approches participatives.
- Les comités d'aide à la sécurité alimentaire et d'autres organisations au niveau communautaire participeront au ciblage et à l'attribution des ressources dans les régions, sous-régions et collectivités sélectionnées.



Atténuation des effets des catastrophes

- Les activités d'atténuation des effets des catastrophes continueront d'être une préoccupation au coeur des interventions VCT dans les collectivités. La préparation à la lutte contre les catastrophes au niveau du ménage sera renforcée par le développement des capacités humaines et la création d'actifs.

Ressources non alimentaires et nouveaux partenariats

- Pour garantir que les vivres ne sont pas vendus pour acquérir d'autres produits alimentaires ou des articles non alimentaires—en particulier dans les activités où l'aide alimentaire constitue une partie du salaire—une part suffisamment élevée du salaire sera versée en espèces. De ce fait, la composante en espèces des salaires (actuellement de 30 pour cent) devra être augmentée, pour passer à 50 pour cent au moins ou pour atteindre le niveau d'aide alimentaire dont le ménage a besoin et qu'il peut absorber.
- De même, il faudra mobiliser un soutien pour d'autres dépenses non alimentaires, telles que la formation et le crédit, afin que les bénéficiaires puissent tirer des avantages durables en termes de développement parallèlement à l'aide alimentaire.
- Ces apports non alimentaires seront fournis par le biais de partenariats avec les ONG, les programmes gouvernementaux et les donateurs qui contrôlent ces ressources. Comme il sera difficile de synchroniser en permanence les activités de tous les partenaires en jeu, il faudra prévoir suffisamment de souplesse dans le processus de budgétisation du PAM pour couvrir certaines de ces dépenses.

Restructuration

- On veillera à ce que les transferts parviennent aux bénéficiaires visés grâce à de nouvelles procédures de vérification et d'équilibrage introduites au niveau de l'exécution, en partenariat avec les organisations locales pour le développement (ONG, organismes gouvernementaux, média), et à une nouvelle approche en matière de suivi et d'établissement de rapports appuyée par le bureau de pays et fondée sur les régions et l'analyse des problèmes.
- L'exécution efficace des interventions fondées sur les collectivités sera appuyée par l'organisation des opérations au niveau régional par le bureau de pays, avec l'appui des bureaux régionaux auxiliaires.

Nouvelles dispositions logistiques

- L'introduction de nouveaux types d'activités appuyées par le PAM aura de vastes répercussions sur l'assortiment alimentaire qui est fourni par l'Organisation. L'introduction de nouvelles denrées exigera des routines différentes en matière de stockage et de gestion des produits alimentaires. De nouvelles dispositions logistiques, notamment une plus grande dépendance à l'égard des circuits commerciaux, seront élaborées.

Développement des activités de plaidoyer

- L'introduction d'interventions d'aide alimentaire destinées aux collectivités dépendra du renforcement, par le PAM, de ses connaissances concernant les systèmes vivriers du Bangladesh, tant au niveau national que local. Grâce à



l'élargissement de ses connaissances, le PAM sera plus à même de renforcer son rôle de plaidoyer, afin de contribuer à ce que les ressources d'aide alimentaire, toutes sources confondues, soient utilisées avec plus d'efficacité.

Introduction progressive

- La réorientation du programme de développement du PAM au Bangladesh afin de l'aligner pleinement sur la politique de l'Organisation visant à favoriser le développement nécessitera une gestion attentive. Les activités actuelles devront se poursuivre jusqu'à ce que les nouvelles initiatives soient soigneusement conçues et mises à l'essai. De même, il sera nécessaire d'établir de nouveaux partenariats afin de permettre aux victimes de l'insécurité alimentaire d'accéder à la combinaison la plus efficace de ressources alimentaires et non alimentaires. Ainsi, il est probable, au moins dans un premier temps, que la transition se fera progressivement. Il ressort de consultations préliminaires avec les partenaires du développement que les ressources alimentaires fournies par le PAM au titre des trois sous-programmes seront réparties approximativement comme suit:

Année	Sous-programme	Allocation des ressources alimentaires du PAM (pourcentage)
2001	DGV	50
	sécurité alimentaire intégrée	20
2002	DR	30
	DGV	50
	sécurité alimentaire intégrée	30
2003	DR	20
	VGD	50
	sécurité alimentaire intégrée	40
2004	DR	10
	VGD	50
	sécurité alimentaire intégrée	50
2005	DR	–
	VGD	50
	sécurité alimentaire intégrée	50
	DR	–

PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

67. La principale gageure pour le PAM sera de s'assurer que le gouvernement a la volonté ferme et durable de réorienter l'aide alimentaire en faveur de ceux qui vivent dans la pauvreté extrême et d'améliorer l'état nutritionnel de ce groupe de population. De nombreux Bangladeshis persistent à penser que l'aide alimentaire



doit être utilisée principalement pour créer des actifs publics. De gros efforts de plaidoyer seront nécessaires pour que la population dans son ensemble reconnaisse les mérites de l'aide alimentaire en tant qu'instrument en faveur des plus pauvres, non pas uniquement pour les aider à trouver un emploi aujourd'hui mais aussi pour qu'ils développent leurs propres actifs pour demain.

68. Une nouvelle caractéristique significative de la réorientation en faveur du développement communautaire sera la responsabilité croissante des services gouvernementaux locaux (*Thanas* et Unions), qui devront exécuter les activités appuyées par l'aide alimentaire et coordonner les ensembles de services de développement nécessaires pour assurer leur succès durable. Cette approche est tout à fait conforme à la politique mise en oeuvre par les autorités bangladeshis, mais on ignore à quel rythme le processus politique permettra cette transformation. Actuellement, les ressources et les compétences techniques disponibles au niveau des institutions locales sont extrêmement limitées. Le succès de la nouvelle approche dépend en grande partie de l'engagement sans réserve du gouvernement. Il sera nécessaire de disposer de l'appui financier et technique du gouvernement et des enveloppes d'assistance technique des autres institutions des Nations Unies (en particulier du PNUD), des donateurs bilatéraux et des ONG pour surmonter cette difficulté.
69. L'introduction d'activités de développement destinées à la collectivité demandera des ressources en personnel du PAM importantes aux premiers stades de l'identification, de la conception et de la mise au point. Etant donné que ce processus se déroulera parallèlement aux activités de développement en cours, et qu'il s'accompagnera d'une participation accrue du PAM à la logistique et au transport, les pénuries de personnel pourraient être un grave facteur limitant. Il faudrait pallier ce problème en réaffectant et en formant le personnel national ou en recrutant des consultants pour de courtes durées.
70. Au Bangladesh, une part croissante de l'aide au développement venant de différents donateurs est attribuée aux activités appuyées par les ONG. En règle générale, les ONG sont parvenues à gérer ces flux croissants et ont eu une incidence remarquable en termes d'amélioration durable des moyens de subsistance des pauvres. Toutefois, il faudra faire très attention à l'aptitude de chacune des ONG à gérer efficacement les ressources.
71. L'approche visant à favoriser le développement nécessite une combinaison optimale de ressources alimentaires et non alimentaires. Dans un premier temps, les ressources non alimentaires seront fournies uniquement par les partenaires du développement. L'approche envisagée ne pourra donc porter ses fruits que si les partenaires au sein du système des Nations Unies et en dehors apportent leur soutien au concept "Favoriser le développement", participent à des activités planifiées conjointement et s'emploient à convaincre le gouvernement d'organiser une partie croissante de ses propres activités d'aide alimentaire dans le même esprit. Il sera nécessaire, en fin de compte, que le gouvernement engage une part de son budget correspondant au niveau de l'aide alimentaire extérieure afin de garantir que les Bangladeshis qui souffrent de la malnutrition et vivent dans le dénuement extrême reçoivent une aide efficace et efficiente leur permettant de sortir de cet état de pauvreté perpétuelle.
72. Pour que l'on puisse utiliser la farine de blé enrichie, il faut que le gouvernement autorise l'introduction des micronutriments proposés. Les autorités bangladeshis



responsables de la sécurité alimentaire rechignent à adopter certaines de ces innovations et on ignore pour l'instant quand les programmes d'enrichissement pourront commencer et à quelle vitesse ils pourront se développer.

