

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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.2/2000/4/2
20 avril 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS— GUATEMALA

RÉSUMÉ

Le présent document est un schéma de stratégie de pays (SSP) de la deuxième génération, qui succède à celui couvrant la période 1998–2002 (document WFP/EB.2R/97/3/Add.3). Il est soumis au Conseil d'administration en même temps que l'évaluation du programme de pays pour le Guatemala (1998–2002) conduite en décembre 1999. Étant donné que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement prendra effet en 2001, le cycle des programmes de pays du PAM en cours est écourté pour concorder avec la période couverte par ce Plan-cadre. Le SSP (2001–2004) visera maintenant à obtenir de meilleurs résultats en tenant compte des recommandations du rapport d'évaluation, à savoir améliorer l'approche différenciée selon le sexe, le ciblage, le suivi et l'évaluation, et renforcer les partenariats. Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le PAM axe ses activités de développement sur cinq objectifs. Le présent SSP porte sur les objectifs 1, 3 et 4: permettre aux jeunes enfants et aux femmes enceintes et allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes; permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver; et atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature.

Après la signature des accords de paix fin 1996, le Guatemala doit encore résoudre d'énormes problèmes de développement. Il est classé parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), l'indicateur global FAO de la sécurité alimentaire des ménages étant de 70,9 pour 1993–95. On estime que la production locale de maïs, de riz et de haricots—aliments de base locaux—ne couvre que 60 pour cent de la demande nationale. Le produit intérieur brut (PIB), évalué à 1 640 dollars E.-U. en 1998, est réparti de manière très inégale, l'extrême pauvreté étant concentrée sur les hauts plateaux où vit principalement la population autochtone. Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est de 79 pour 1 000 naissances vivantes. Avec un indicateur PNUD du développement humain de 0,617, le Guatemala est classé 117ème sur 174 pays. Le salaire rural journalier moyen de 19,65 quetzales (2,54 dollars) ne couvre que la moitié du coût de l'assortiment alimentaire de base pour une famille de cinq personnes, estimé en 1998 par l'Institut national de la statistique à 38,50 quetzales (4,96 dollars). Par ailleurs, d'après cet institut, sur 11,2 millions d'habitants au total, 65 pour cent vivent dans des conditions de pauvreté dans les campagnes, dans un état de dénuement extrême pour 75 pour cent d'entre eux. Cette pauvreté rurale s'explique par le pourcentage élevé de la population (principalement autochtone) qui vit dans les campagnes, et par la répartition fortement inégale des terres.

Par suite des catastrophes naturelles dévastatrices, la pauvreté et l'insécurité alimentaire se sont aggravées au Guatemala. Pendant la première semaine de novembre 1998, le pays a été sérieusement touché par le cyclone Mitch, qui—conjugué aux tempêtes tropicales dues à El Niño—a causé de graves dégâts à l'infrastructure sociale et productive de base dans 25 communes de 14 départements; l'importance de ces dégâts est estimée à 250 millions de dollars.

Au Guatemala, l'insécurité alimentaire reste un véritable fléau, ce dont témoignent les mauvais indicateurs de santé et de nutrition: 42 pour cent des enfants de moins de trois ans souffrent de malnutrition chronique. En 1996, l'apport calorique par personne était de 2 191 kcal par jour (niveau recommandé—2 254 kcal).

Les activités futures du PAM seront axées sur les groupes suivants: a) paysans sans terre ou pratiquant une agriculture de subsistance marginale; b) femmes et enfants vulnérables, souffrant de malnutrition; c) mères veuves et femmes célibataires chefs de famille; d) familles victimes du conflit souffrant d'une grave insécurité alimentaire, et e) population victime de catastrophes naturelles.

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 avant la réunion du Conseil.

Directeur, Région Amérique latine et Caraïbes (OLC): Francisco Roque Castro tel.: 00505-2663937

Attaché de liaison principal, OLC: Mme R.I. Antolin tel.: 066513-2207

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
ADR	Fonds de soutien au développement rural
CONASAN	Conseil consultatif national de la nutrition et de la sécurité alimentaire
CONRED	Unité de coordination nationale en cas de crise
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIS	Fonds d'investissement social
FODIGUA	Fonds de développement des populations autochtones
FONAGRO	Fonds pour la relance et la modernisation de l'agriculture
FONAPAZ	Fonds national pour la paix
FONATIERRA	Fonds national pour la terre
FSDC	Fonds pour la solidarité dans le développement des collectivités
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
MOLIVS/MOVIMONDO	ONG italienne
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SEGEPLAN	Secrétariat général de la planification économique
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
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
ZONAPAZ	Zone de paix



L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET LES PAUVRES QUI ONT FAIM

L'insécurité alimentaire au niveau national

1. Le Guatemala est classé parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Ces dernières années, les ressources vivrières ont diminué au niveau national entraînant une détérioration de la sécurité alimentaire. La production n'a pas suivi l'accroissement démographique. D'après la Banque mondiale, entre 1990 et 1997, la production intérieure a progressé de 17 pour cent, tandis que la population augmentait de 20 pour cent. L'indicateur global de la sécurité alimentaire des ménages a été établi par la FAO à 70,9 pour 1993–95. Les projections du Ministère de l'agriculture concernant les disponibilités de céréales de base indiquent un déficit de 186 072 tonnes de maïs et de 13 969 tonnes de haricots pour 1999/2000. Ces déficits se répercutent au niveau des ménages, dont on estime les besoins (pour cinq personnes en moyenne) à 1,5 tonne de vivres par an alors qu'il se peut qu'ils ne produisent que 1,04 tonne par hectare et par an (les parcelles moyennes sont en règle générale largement inférieures à un hectare)¹. On estime que la production locale des trois principaux aliments de base—maïs, riz et haricots—ne couvre qu'environ 60 pour cent de la demande.
2. La mauvaise santé et l'état nutritionnel peu satisfaisant de la population—situation essentiellement imputable à un régime alimentaire inadéquat et à l'apport nutritionnel insuffisant des aliments—sont également la conséquence de l'insécurité alimentaire. En 1996, la ration énergétique quotidienne était de 2 191 kcal par personne (niveau recommandé—2 254 kcal). Cet indicateur, largement inférieur à celui des pays ayant un développement humain moyen (2 695), est beaucoup plus proche de celui des pays à faible développement humain (2 154)². L'insuffisance de la ration énergétique est dans une large mesure liée au faible revenu. Le revenu journalier minimum nécessaire pour qu'une famille de cinq personnes puisse se procurer l'assortiment alimentaire de base est de 38,50 quetzales, alors que le salaire journalier minimum est de 19,65 quetzales dans les zones rurales³. Par ailleurs, il est important de noter que les ménages ruraux consacrent une plus grande partie de leur budget à la consommation que les citadins. En conséquence, la sécurité alimentaire en milieu rural est davantage subordonnée aux variations de revenu.
3. La mortalité infantile est estimée par l'Institut national de la statistique à 57 pour 1 000 naissances vivantes, tandis que le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est de 79 pour 1 000 naissances vivantes. La malnutrition est la troisième cause de mortalité. Au niveau national, le taux de malnutrition globale est de 25,6 pour cent pour les enfants de moins de cinq ans. Il existe cependant des différences régionales. Dans la région du nord-ouest, ce même taux atteint 33 pour cent⁴. La dégradation de la santé et de l'état nutritionnel des nourrissons, qui pâtissent d'un sevrage et d'un passage à l'alimentation d'appoint tardifs, de mauvaises pratiques alimentaires et de la préparation médiocre des aliments, est un grave sujet de préoccupation. La malnutrition chronique touche 42 pour cent des enfants de moins de trois ans—le taux le plus élevé de la région Amérique latine

¹ PAM et Ministère de l'agriculture, février 2000.

² Banque mondiale, 1999.

³ Bilan commun de pays, Nations Unies, février 2000.

⁴ Bilan commun de pays, Nations Unies, février 2000, Etude sur la problématique hommes-femmes, bureau du PAM au Guatemala, 2000.



et Caraïbes. En outre, les carences en vitamine A sont répandues parmi les enfants âgés de un à cinq ans (15 pour cent) ainsi que l'anémie parmi les enfants et les femmes en âge de procréer. D'après une enquête sur les micronutriments conduite en 1996, 39,1 pour cent des femmes adultes souffrent d'anémie.

4. Officiellement, 25 pour cent seulement des femmes guatémaltèques font partie de la population active. Cependant, dans une large mesure, leur participation aux activités rurales n'est pas reconnue, même si elles peuvent travailler 15 heures par jour en moyenne. On estime qu'en 1998, elles ont compté pour 18 pour cent de la main-d'œuvre rurale⁵. Plus de 300 000 femmes sont chef de famille, ce qui signifie qu'elles assument une responsabilité supplémentaire, outre s'occuper des enfants et les éduquer, et assurent la subsistance du ménage. Les salaires des femmes chefs de famille sont inférieurs de 20 pour cent à ceux des hommes.
5. On constate également d'importantes disparités dans l'accès à l'éducation: 48 pour cent des femmes adultes sont analphabètes, contre 62 pour cent des hommes⁶. La fréquentation scolaire des ruraux pauvres est irrégulière et, en règle générale, les filles abandonnent l'école avant les garçons. Les facteurs culturels jouent également un rôle dans les déficits vivriers au sein des ménages. La tradition veut que les hommes mangent en premier, suivis des enfants et ensuite des femmes, qui mangent en dernier.

Pauvreté et insécurité alimentaire

6. La pauvreté et l'insécurité alimentaire sont largement répandues au Guatemala. En 1999, le PIB par habitant a été estimé à 1 640 dollars⁷. Ce chiffre est inférieur en termes réels à ce qu'il était en 1975. D'après le rapport du PNUD de 1999 sur le développement humain, le Guatemala est classé 117ème sur 174 pays, avec un indicateur de développement humain de 0,617.
7. Selon les plus récentes estimations de l'Institut national de la statistique concernant la pauvreté (mars 1999), sur 11,2 millions d'habitants au total, 65 pour cent vivent dans des conditions de pauvreté dans les campagnes. On estime par ailleurs que 75 pour cent de ces familles sont dans un état de dénuement extrême. La pauvreté est concentrée dans 94 communes rurales de l'ouest/nord-ouest et du nord-est du pays, principalement dans les départements de Chimaltenango, Solola, San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Totonicapan, Alta Verapaz, El Petén et Izabal.
8. Au Guatemala, la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont étroitement liées. La concentration de la pauvreté dans les communes rurales s'explique par le pourcentage élevé de la population (surtout autochtone) vivant dans ces zones, par la répartition fortement inégale des terres et par le morcellement des exploitations.

RÉPARTITION DES TERRES ET NOMBRE DE PRODUCTEURS AGRICOLAS PAR TYPE D'AGRICULTEUR		
---	--	--

Type de production	Pourcentage de	Pourcentage de terres

⁵ PAM, mars 2000.

⁶ Bilan commun de pays, Nations Unies, février 2000.

⁷ Bilan commun de pays, Nations Unies, février 2000. Cependant, la Banque centrale estime le PIB à 1 450 dollars pour 1998.



	producteurs au total	agricoles
Ne suffisant pas à la subsistance	37	3
De subsistance	59	17
Excédentaire	3,85	10
Commerciale	0,15	70

9. Ainsi que l'on peut voir ci-dessus, la majorité des agriculteurs a très peu de terre à disposition pour sa production, tandis que les producteurs commerciaux, qui représentent un très faible pourcentage du nombre total d'agriculteurs, ont en main la majeure partie des terres. Une importance particulière a été accordée à la question de la propriété foncière au moment de la signature des accords de paix. Cependant, à ce jour, les progrès accomplis en matière de droits de propriété sont insignifiants.
10. Du fait du faible niveau d'éducation et de l'insuffisance sans précédent de l'investissement public et des dépenses sociales dans les campagnes, qui s'ajoutent aux problèmes fonciers, la population rurale n'est pas en mesure de s'engager dans des activités productives. Les dépenses sociales consacrées à l'éducation ne représentent que 1,7 pour cent du PIB, contre une moyenne de 4,5 pour cent pour l'Amérique latine, soit plus du double⁸. Le montant des investissements du Guatemala en faveur de l'éducation est le plus faible d'Amérique centrale. Le niveau d'éducation particulièrement bas des populations rurales et autochtones reste un énorme défi à relever.
11. Plus de 50 pour cent de la main-d'œuvre se consacre à la production agricole. Dans les campagnes, ce chiffre atteint 74 pour cent⁹. Cependant, la productivité insuffisante, conjuguée à la petite taille des parcelles (0,2–0,4 hectare) possédées ou occupées par la plupart des agriculteurs de subsistance, a eu pour conséquence un faible niveau d'emploi et un important sous-emploi. Elle s'est également traduite par des déficits chroniques de production, d'où des revenus insuffisants pour la consommation des ménages et des pénuries alimentaires. L'émigration vers les villes et hors du pays s'est donc accrue.
12. Les disponibilités vivrières des petits producteurs ruraux se ressentent également du manque de technologies et d'installations appropriées au niveau des ménages pour la gestion après récolte des céréales de base, lacune qui a pour conséquences des récoltes médiocres et des pertes allant de 15 à 30 pour cent de la production¹⁰. Les mauvaises conditions de commercialisation (insuffisance de l'accès aux marchés, des routes ou des moyens de transport) ont aggravé la situation.
13. Certains groupes souffrent beaucoup plus de l'insécurité alimentaire que d'autres. Avec près de six enfants par femme¹¹, les groupes autochtones sont ceux qui affichent les taux d'accroissement démographique et de fertilité les plus élevés du pays. Leurs problèmes d'insécurité alimentaire, chroniques, s'aggravent donc. Les difficultés rencontrées par la population autochtone découlent de son exclusion sociale traditionnelle, qui l'a empêchée d'avoir accès à la terre, à l'éducation et aux services de santé. En conséquence, les taux

⁸ Indicateur du développement humain, PNUD, mars 1999.

⁹ *Cuadernos de Desarrollo Humano*, PNUD, mars 2000.

¹⁰ Ministère de l'agriculture, mars 2000.

¹¹ Bilan commun de pays, Nations Unies, février 2000.



d'analphabétisme, de malnutrition et de mortalité infantile sont très élevés parmi la population autochtone.

Insécurité alimentaire et facteurs environnementaux

14. Certains facteurs environnementaux contribuent à l'insécurité alimentaire, notamment le déboisement et l'érosion des sols: environ 100 000 hectares de forêts disparaissent chaque année à cause du déboisement; la quantité de sol perdue du fait de l'érosion atteint 20 à 300 tonnes par hectare et par an dans les zones non déboisées, et 700 à 1 100 tonnes dans les zones déboisées¹².
15. On estime que le pays compte quelque 89 433 km² de terres agricoles, dont la majeure partie est sujette à l'érosion, certaines étant fortement touchées. L'insécurité alimentaire est répandue parmi les agriculteurs exploitant ces terres, ainsi que parmi ceux installés sur les berges des rivières exposées aux inondations. Certains parmi ces agriculteurs assurent leur subsistance, mais d'autres n'y parviennent pas. Ils appliquent généralement des pratiques agricoles traditionnelles exigeant peu d'intrants et ne produisent que pendant huit mois. Ils ont également tendance à surexploiter leur terre, ce qui a pour conséquences l'aggravation de l'érosion et de mauvais rendements.
16. Même dans des conditions normales, ces ménages risquent de souffrir d'insécurité alimentaire. Dans le cas du Guatemala, ce risque a été aggravé par les catastrophes naturelles fréquentes et répétées, qui ont eu une incidence sur les disponibilités alimentaires d'une grande partie de la population, provoquant souvent des situations de crise. Après avoir subi les effets de El Niño, la production vivrière du Guatemala a sérieusement souffert du cyclone Mitch, qui a entraîné de graves problèmes d'approvisionnement vivrier. A cause du déboisement et de l'érosion, les sols n'ont pas pu absorber les fortes pluies apportées par Mitch.

Principaux obstacles à la sécurité alimentaire

17. Il ressort de l'analyse précédente que les principaux obstacles à la sécurité alimentaire au Guatemala sont les suivants:
 - répartition des terres et droits de propriété;
 - insuffisance de l'infrastructure dans les campagnes;
 - mauvaise qualité des terres et manque d'installations appropriées pour la gestion après récolte;
 - insuffisance des investissements à caractère social;
 - problèmes environnementaux liés au déboisement et à l'érosion;
 - forte instabilité climatique; enfin,
 - exclusion des communautés autochtones des principales activités économiques.
18. Il ressort de l'expérience passée que l'aide alimentaire au Guatemala peut jouer un rôle unique en remédiant aux problèmes que d'autres formes d'aide au développement ne peuvent résoudre. Elle contribue à répondre directement à l'un des besoins les plus essentiels des familles pauvres—l'accès aux vivres. En outre, du fait de son action directe, elle apporte un soutien immédiat ce qui, dans le contexte d'interventions bien ciblées,

¹² PAM, 2000.



constitue véritablement un pré-investissement des plus utiles aux fins de la subsistance marginale.

19. Par ailleurs, en améliorant l'état nutritionnel des bénéficiaires, l'aide alimentaire leur permet de développer leurs activités productives et d'éviter les problèmes de santé et de nutrition qui pourraient se poser dans le long terme au sein du ménage. Surtout, elle peut contribuer à démarginaliser les femmes qui contrôlent habituellement les ressources alimentaires alors qu'en règle générale, les hommes s'approprient les espèces et autres ressources. Par ailleurs, l'aide alimentaire aura probablement un impact plus fort sur la nutrition si elle est confiée aux femmes, car elles sont plus susceptibles que les hommes de l'utiliser au profit du ménage et pour couvrir les besoins nutritionnels de leurs enfants.

Population cible

20. Pour que l'impact de l'aide alimentaire soit aussi fort que possible, il est essentiel qu'elle parvienne aux pauvres souffrant de la faim et aux groupes les plus vulnérables. L'analyse ci-dessus a mis en évidence les principaux obstacles à la sécurité alimentaire au Guatemala ainsi que les couches de la population les plus concernées. Ces bénéficiaires sont ceux qui ont le plus besoin de l'aide du PAM.
21. La politique visant à favoriser le développement et les Engagements du PAM en faveur des femmes constituent un cadre directeur cohérent et un plan d'action intégré, axés tous les deux sur la même population cible. Ces groupes cibles rentrent par ailleurs dans le cadre de l'accord général concernant le système des Nations Unies au Guatemala, selon lequel toutes les institutions du système aideront le gouvernement à mettre en œuvre les accords de paix et appuieront les initiatives d'atténuation des effets des catastrophes.
22. La population cible comprend précisément les groupes suivants:
 - les agriculteurs de subsistance, ceux dont la production ne suffit pas à assurer la subsistance et les paysans sans terre;
 - les femmes et les enfants vulnérables, souffrant de malnutrition;
 - les mères veuves et les femmes célibataires chefs de famille;
 - les familles victimes du conflit souffrant d'une grave insécurité alimentaire; et
 - les populations victimes de catastrophes naturelles.
23. En ciblant ces groupes, on fait en sorte que l'aide du PAM permette aux ménages pauvres d'investir dans du capital humain grâce à l'éducation et à la formation. Ils auront la possibilité d'acquérir des actifs et de les conserver, ce qui permettra à ceux qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables. En outre, grâce à ce ciblage, les besoins nutritionnels spéciaux des jeunes enfants et de leurs mères seront satisfaits.
24. Pour favoriser la cohérence et l'intégration, on s'efforcera d'améliorer le ciblage, afin de s'assurer que les bénéficiaires ont véritablement besoin de l'aide et peuvent en tirer profit. L'éparpillement géographique des bénéficiaires peut compromettre l'efficacité de l'exécution; c'est pourquoi il est nécessaire d'appliquer des critères de sélection de la population cible plus précis pour les activités futures.



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

Politiques générales

25. Le 14 janvier 2000, un nouveau gouvernement a été élu pour la période 2000–2004. Depuis son entrée en fonctions, il a présenté un plan d'investissement social indiquant les mesures générales de lutte contre la pauvreté. Les objectifs spécifiés dans ce plan sont les suivants: "faciliter le passage à une société plus démocratique, à une économie plus efficace, et à un système social plus juste et plus équitable, qui aidera le pays à parvenir à un développement humain authentique fondé sur la tolérance, le bien-être et la solidarité".
26. Ce plan contient une série d'engagements fondamentaux en vue de favoriser la réconciliation nationale, de lutter contre la pauvreté, de financer des investissements productifs, et de mettre en œuvre des processus de décentralisation. En outre, le nouveau gouvernement s'est en particulier engagé à axer le soutien technique sur les campagnes et il prévoit d'envoyer sur place des assistants techniques, qui travailleront directement avec les groupes cibles du PAM. Afin de remplir sa mission concernant l'aide aux populations pauvres (par le biais de projets de formation, d'infrastructure, et à vocation sociale), le gouvernement prévoit de réaffecter les fonds sociaux pour répondre aux besoins locaux des zones rurales.
27. Le plan prévoit par ailleurs de promulguer les engagements détaillés dans les accords de paix, en particulier ceux ayant trait à la réinstallation des populations déracinées par le conflit armé, outre celle des victimes du cyclone Mitch. Un autre important domaine prioritaire pour le nouveau gouvernement concerne l'équité entre les sexes, notamment l'amélioration de l'accès des femmes aux ressources et de leur condition.
28. Etant donné que le gouvernement n'est entré en fonctions que depuis très peu de temps, ce n'est que maintenant que sont élaborés les politiques détaillées et les programmes spécifiques, qui doivent tenir compte des restrictions budgétaires.

Politiques de sécurité alimentaire

29. Même si le gouvernement récemment élu doit encore définir dans le détail sa ligne d'action en matière de sécurité alimentaire, le PAM l'aide à élaborer un cadre visant à réduire l'insécurité alimentaire au Guatemala. Cette initiative s'inscrit dans le contexte du cadre directeur mis au point par le Secrétariat général de la planification économique (SEGEPLAN), qui a défini une politique nationale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition comptant six principaux objectifs:
 - a) parvenir à un approvisionnement régulier et suffisant de la population en aliments de base;
 - b) faciliter l'adoption par la population d'un régime alimentaire favorisant le développement humain durable;
 - c) créer les conditions favorables à une consommation suffisante de vivres en quantité comme en qualité;
 - d) encourager l'utilisation de produits alimentaires locaux;
 - e) mettre en œuvre des programmes de prévention et de traitement des carences nutritionnelles;



- f) instaurer des mécanismes aidant tous les secteurs du gouvernement et de la société civile concernés à déployer des efforts coordonnés et efficaces pour améliorer l'état nutritionnel de la population.
30. Depuis 1992, des institutions de développement social ont été créées avec pour mandat de transférer des ressources aux pauvres et à la population en situation d'extrême pauvreté. Elles appartiennent à trois principales catégories:
- les organisations d'exécution directe, telles que le Fonds d'investissement social (FIS), le Fonds national pour la paix (FONAPAZ) et le Fonds de développement des populations autochtones (FODIGUA);
 - les institutions de répartition financière, notamment le Fonds de soutien au développement rural (ADR) et le Fonds pour la solidarité dans le développement des collectivités (FSDC);
 - les institutions qui apportent un soutien aux ministères, notamment le Fonds pour la relance et la modernisation de l'agriculture (FONAGRO), le Fonds national pour la terre (FONATIERRA) et autres fonds associés pour la promotion du logement et des activités de développement de l'éducation.
31. Concrètement, ces institutions contribuent à la mise en oeuvre de mesures juridiques visant à améliorer l'accès des agriculteurs pauvres aux terres, à restructurer le système de crédit agricole, à mettre en place une infrastructure de développement rural, à réinstaller les populations déracinées par la guerre civile, à élargir le système éducatif, et à réaliser d'autres initiatives destinées à garantir la durabilité des activités de développement économique et social. En cas de situation de crise ou de catastrophe naturelle, les institutions de développement social désignées par le gouvernement sont chargées de prêter assistance aux populations sinistrées.
32. Pour ce qui est de la législation actuelle, il existe une proposition de loi sur la nutrition et la sécurité alimentaire. Elle recommande de créer un Conseil consultatif national de la nutrition et de la sécurité alimentaire (CONASAN), ayant pour objectif non seulement de mettre en place un système de suivi et de planification, mais aussi de coordonner et d'exécuter les plans, programmes et projets. Il serait composé de divers ministères, d'ONG, de groupements confessionnels, de représentants du secteur privé, et d'organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux. Il faut toutefois noter que cette législation est en souffrance depuis trois ans.

Politiques et activités d'aide alimentaire

33. L'aide alimentaire a été incorporée aux plans de développement du gouvernement en tant que ressource complémentaire, visant à atteindre les groupes les plus pauvres dans des domaines comme l'alimentation scolaire, l'appui nutritionnel aux mères et aux enfants et la relance de la production vivrière. L'aide alimentaire au Guatemala a essentiellement été fournie par le PL-480, titres I et II, des Etats-Unis, par l'Union européenne et par le PAM. L'aide du titre I est acheminée par le biais du gouvernement sous forme de soutien à la balance des paiements; les ressources du titre II—nourriture à distribuer en nature—sont acheminées par le biais d'ONG telles que Caritas, CARE et le Service du secours catholique. L'Union européenne a fait parvenir ses ressources directement par des ONG et par le PAM. Les activités qui bénéficient de l'appui du PAM ont été directement exécutées par des organismes gouvernementaux mais, ces derniers temps, leur mise en oeuvre est assurée plus souvent par des ONG de contrepartie. Ces dernières années, l'aide alimentaire—programme et projet—a représenté au total de 150 000 à 200 000 tonnes par an, essentiellement de céréales, mais on constate une tendance à la diminution.



34. Les principales activités d'aide alimentaire mises en œuvre (essentiellement financées par une aide extérieure) sont les suivantes:
- programme intégré de développement pour Quiché (Union européenne), dont la coordination est assurée par le Secrétariat général de la Présidence de la République dans 14 communes du département de Quiché et qui comporte une composante sécurité alimentaire;
 - programme de nutrition de la mère et de l'enfant, exécuté par le Ministère de la santé publique, dont le principal objectif est d'améliorer la santé et l'état nutritionnel de la population guatémaltèque, en mettant l'accent sur le groupe mère/enfant dans les zones de pauvreté désignées comme prioritaires par le gouvernement;
 - projet Sécurité alimentaire au niveau des ménages (PROSAF), dont l'exécution est assurée par le PNUD et le Ministère de l'agriculture grâce à un don du gouvernement des Pays-Bas. Ce projet vise essentiellement à soutenir la mise en œuvre de projets d'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages;
 - projets de développement rural pour les petits producteurs des départements de Zacapa et de Chiquimula, financés par le FIDA et par le Gouvernement des Pays-Bas;
 - projet Développement rural de la région de la Sierra de los Cuchumatanes, financé par le FIDA, les Pays-Bas, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), le PAM et le PNUD; et
 - projets du PAM visant à prêter assistance aux personnes déracinées, aux groupes vulnérables et aux paysans.
35. Les activités visant à améliorer la sécurité alimentaire mises en œuvre ces dernières années ont donné des résultats limités. Dans certains cas, les ressources ont été utilisées pour des activités servant à favoriser la stabilité politique (par exemple le processus de paix), ce qui a réduit les fonds à disposition pour résoudre les problèmes structurels de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Dans le même temps, les mesures d'ajustement structurel inefficaces, le manque de ressources et les restrictions budgétaires ont fait peser de lourdes contraintes. Les catastrophes naturelles, telles que les effets de El Niño et le cyclone Mitch, ont sérieusement aggravé la vulnérabilité et gêné les initiatives visant à assurer la sécurité alimentaire.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS PAR LE PAM A CE JOUR

36. Le PAM a commencé ses opérations au Guatemala en 1973, appuyant surtout des activités vivres-contre-travail. Au début des années 90, prenant de plus en plus conscience des liens structurels existant entre pauvreté et faim, le PAM a réorienté son programme au Guatemala, réduisant la part de l'aide alimentaire traditionnelle au profit d'un programme plus axé sur le développement humain. De 1990 à 1999, l'aide du PAM s'est élevée à 74 millions de dollars, correspondant à 164 013 tonnes de vivres. Pendant cette période, le PAM a fourni principalement du maïs, du blé, des légumineuses, du poisson en boîte, du lait écrémé, de l'huile végétale, de l'avoine et du riz.

Programme de pays

37. En 1997, le SSP de la première génération et le programme de pays ont été élaborés. Ces documents prévoyaient pour les activités du bureau du PAM au Guatemala une orientation vers le renforcement institutionnel des groupements féminins, l'appui aux groupes les plus



vulnérables (en particulier les enfants de moins de cinq ans et les mères allaitantes), la conservation des ressources naturelles et l'environnement, et la mise en place d'une infrastructure de base pour appuyer la réintégration des communautés déplacées, victimes du conflit armé intérieur. Outre ces activités fondamentales, le PAM conduit des activités complémentaires, comme l'alimentation scolaire et l'alimentation des enfants d'âge préscolaire. Pendant les situations d'urgence consécutives à El Niño et au cyclone Mitch, le PAM a conservé son rôle de chef de file pour ce qui est de la distribution des secours humanitaires et de l'aide d'urgence.

38. Une évaluation du programme de pays a été conduite du 29 novembre au 10 décembre 1999. Lorsqu'elle a cherché à mettre en regard les objectifs du programme de pays et les priorités de la politique visant à favoriser le développement, la mission d'évaluation a constaté que ce document avait été préparé avant que la politique ne soit adoptée. Tout en concluant que, malgré cela, le programme de pays était en accord avec la politique, la mission a noté qu'à cause de certains éléments, l'aide alimentaire n'était pas utilisée de façon optimale. Le présent document est un SSP de la deuxième génération, présenté dans le contexte d'un programme de pays en cours. En conséquence, le bureau de pays s'attachera maintenant à obtenir de meilleurs résultats compte tenu des principales recommandations formulées à l'issue de l'évaluation du programme de pays, à savoir, promouvoir l'approche différenciée selon le sexe, améliorer le ciblage des bénéficiaires et le suivi des projets, et chercher de nouveaux partenariats.
39. Le programme de pays quinquennal (1998–2002) pour le Guatemala, approuvé par le Conseil d'administration du PAM en février 1998 pour un montant de 19,8 millions de dollars, était dans la ligne du plan d'action du gouvernement¹³ concernant la sécurité alimentaire, l'amélioration de la nutrition et le développement rural, mis en œuvre depuis 1996.
40. Cependant, le gouvernement n'a ratifié l'accord opérationnel du programme de pays qu'en 1999. Lorsque l'évaluation a été conduite, seule une activité de base était pleinement opérationnelle, mis à part l'opération d'urgence consécutive à Mitch et l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) successive. L'évaluation du programme de pays n'était donc pas une évaluation ordinaire, mais plutôt une estimation de la capacité, dans le cadre de la conception et de l'exécution du programme de pays, de suivre les quatre principales orientations—intégration, ciblage, cohérence et flexibilité—caractérisant cette stratégie. Le programme de pays du PAM pour le Guatemala sera par ailleurs modifié pour concorder avec le cycle du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour la période 2001–2004.

Activités du programme en cours

Activité fondamentale 1: construction d'infrastructures dans les zones défavorisées affectées par la guerre civile (Guatemala 5279.00—1997–2001), organisme de contrepartie FONAPAZ

41. Cette activité fondamentale du programme de pays répond à un besoin apparu avec le processus de paix national. Son objectif est d'améliorer les conditions de vie d'environ 50 000 familles victimes du conflit armé, qui vivent actuellement dans des conditions d'extrême pauvreté. Les initiatives du PAM ont été axées sur 69 communes de

¹³ "Desarrollo y Construcción de la Paz. Plan de Acción 1996–2000" (Plan d'action pour le développement et la pacification 1996–2000). SEGEPLAN/Gabinete Social, Guatemala, 1996.



10 départements situés dans la zone de paix (ZONAPAZ), qui sont des départements particulièrement touchés par le conflit armé.

42. L'aide alimentaire encourage les femmes à organiser des initiatives communautaires, avec pour objectif de développer l'infrastructure sociale et économique et d'améliorer les méthodes agricoles et la conservation des sols. Elle vise aussi à réduire les déficits vivriers saisonniers des ménages.
43. Le projet est fondé sur l'échange de produits (maïs jaune) à des fins d'assortiment alimentaire local et vise à ce que le taux de femmes recevant les vivres atteigne 100 pour cent. Par ailleurs, c'est un bon exemple de la manière dont le PAM concilie les activités d'urgence (réinstallation des personnes déplacées) et les activités de développement durable (investissement dans l'infrastructure productive, création d'emplois ruraux et production agricole).

Activité fondamentale 2: Conservation des sols et des eaux et activités agroforestières à l'intention des agriculteurs de subsistance vivant dans des zones défavorisées (Guatemala 5839—2000—2004), organisme de contrepartie FIS

44. Cette activité a pour principal objectif d'accroître la productivité et d'augmenter et améliorer la production agricole dans les zones défavorisées, grâce à la conservation des sols, la foresterie et l'agroforesterie, et à la création de petits réseaux d'irrigation. Des méthodes agricoles améliorées ont été adoptées pour diversifier et accroître la production de base des petits exploitants. L'objectif est de permettre aux familles de paysans de dépasser le stade de la subsistance et de produire des excédents pour la vente. Par ailleurs, les initiatives du PAM reposent sur le principe de l'auto-assistance, encourageant la participation active et sur un pied d'égalité des hommes et des femmes à la détermination de leurs besoins et des solutions possibles pour leurs familles.
45. Le projet bénéficie à 12 500 familles de paysans, assurant ou non leur subsistance, et vivant dans 200 communautés situées dans les communes les plus défavorisées de 14 départements. Il vise à atteindre un taux de participation des femmes de 60 pour cent.

Activité fondamentale 3: aide alimentaire pour les enfants d'âge préscolaire, et éducation et formation à l'intention des mères de famille (Guatemala 5838—2000—2003), organisme de contrepartie Secrétariat aux oeuvres sociales de la première dame, avec le Ministère de l'éducation

46. **Enfants d'âge préscolaire.** Cette activité est centrée sur les groupes les plus vulnérables (à savoir les enfants de moins de six ans et les mères allaitantes). Le principal objectif des initiatives ciblées sur les enfants d'âge préscolaire est d'améliorer l'apprentissage, le développement des fonctions cognitives et la socialisation des filles/garçons. Le PAM apporte aux enfants âgés de un à six ans un important appui nutritionnel (y compris des micronutriments), en servant dans les écoles des repas équilibrés. Par ailleurs, il axe son action sur les garderies communales, où 30 enfants sous-alimentés, dont les mères travaillent, peuvent recevoir des repas chaque jour. Au total, 17 000 enfants âgés de zéro à six ans et 2 380 mères bénéficient actuellement des garderies communales, situées aussi bien dans des zones rurales qu'urbaines.
47. **Formation à l'intention des femmes.** Une importante composante de l'éducation de base des femmes est la formation des mères de famille dans les domaines de la nutrition, de l'hygiène et de l'alimentation des nourrissons. Elles sont également encouragées à s'inscrire à des cours d'alphabétisation et à suivre une formation aux activités productives



comme la culture hydroponique et l'artisanat. Par ailleurs, les femmes enceintes et les mères allaitantes sont incitées à se rendre périodiquement dans les centres de santé, afin de réduire les risques courus pendant les phases les plus délicates de la grossesse et les premiers stades du développement de l'enfant. En outre, l'aide alimentaire encourage les femmes à organiser des initiatives communautaires ayant pour objectif de développer l'infrastructure sociale et économique.

Activité complémentaire 2: prévention des catastrophes dans les zones touchées par la dégradation de l'environnement

48. Le PAM fait partie de l'équipe de gestion des catastrophes des Nations Unies et assure la liaison avec l'Unité de coordination nationale en cas de crise (CONRED), pour repérer les zones et les groupes exposés aux catastrophes, déterminer les besoins alimentaires, et se procurer et livrer les vivres en temps voulu. L'un des objectifs est de préparer des mesures d'intervention appropriées avec la participation du gouvernement et de la société civile, afin de fournir éventuellement des secours à 100 000 personnes sinistrées au total.
49. Compte tenu de l'expérience qu'il a acquise dans les situations d'urgence—en particulier les suites de El Niño et du cyclone Mitch—le PAM participe à l'élaboration d'un plan national d'atténuation des effets des catastrophes visant à:
- a) mettre en place un système de suivi pour vérifier les disponibilités de produits alimentaires en cas de situation d'urgence;
 - b) mener des activités de conservation des sols et de reboisement pour prévenir les catastrophes futures;
 - c) construire des systèmes de collecte des eaux de pluie à utiliser en période de sécheresse;
 - d) conduire des activités d'amélioration de la santé et de l'environnement; enfin,
 - e) repérer de nouvelles voies d'évacuation.

Aide d'urgence

50. Au cours des cinq dernières années, le Guatemala a connu des situations de crise, principalement dues à des catastrophes naturelles (inondations, sécheresses et éruptions volcaniques), et au long conflit armé. Les conditions météorologiques instables (tempêtes tropicales ou orages, ouragans, glissements de terrain et coulées de boue) ont sérieusement affecté le pays, qui a en outre connu pendant cette période des tremblements de terre et des éruptions volcaniques répétés. Ces phénomènes ont des effets préjudiciables sur les membres les plus pauvres de la population et augmentent l'insécurité alimentaire. Au lendemain de catastrophes telles que le cyclone Mitch et El Niño, on a estimé que 25 communes supplémentaires du nord-est et du sud étaient dans une situation de pauvreté extrême, ce qui porte le nombre total de ces communes à 94; l'aide du PAM a donc été élargie pour couvrir ces zones.
51. L'objectif de la participation du PAM à la reconstruction et à la remise en état des zones affectées par l'ouragan Mitch est de garantir la sécurité alimentaire immédiate des personnes sinistrées (en particulier les groupes vulnérables de paysans, assurant ou non leur subsistance), essentiellement grâce à la bonification de terres productives. Par ailleurs, le PAM, qui favorise la participation des femmes aux activités productives et aux programmes de formation, a également contribué à la remise en état de l'infrastructure dans les communes les plus touchées. Ce programme compte actuellement plus de 65 000



bénéficiaires, dont 8 000 familles de paysans et 25 000 femmes et enfants souffrant de malnutrition.

52. Outre l'intervention extrêmement efficace du PAM en faveur des populations victimes de l'ouragan, par le biais de secours, le PAM et le gouvernement ont conçu et commencé à mettre en œuvre à des fins de redressement une IPSR en faveur de 40 000 personnes associées à des projets vivres-contre-travail et de 25 000 femmes enceintes et mères allaitantes souffrant de malnutrition. Ces activités sont exécutées avec l'aide de l'UNICEF et d'ONG, et avec la coopération d'autres programmes de développement rural dans les zones sinistrées. La planification préalable aux catastrophes et les plans d'urgence sont des aspects de la programmation du PAM qui doivent être renforcés.

Questions liées à la problématique hommes-femmes

53. Conformément à ses priorités, les initiatives du PAM au Guatemala ont fait une large place aux questions d'équité entre les sexes, en faisant bénéficier directement les femmes de l'assistance et en s'efforçant d'intégrer ces questions à la conception et à l'exécution de tous ses programmes.
54. Compte tenu des conclusions de l'évaluation à mi-parcours des Engagements du PAM en faveur des femmes (dans laquelle le Guatemala a inclus une étude de cas), plusieurs domaines d'intervention clés ont été définis: sensibilisation, formation et renforcement des capacités en vue de gérer les critères concernant la problématique hommes-femmes dans les projets, et appui institutionnel en vue de l'application de diverses mesures au titre du plan de chaque projet. D'après le rapport de situation sur le plan d'action pour l'égalité entre hommes et femmes, on s'est activement employé à assurer la formation et la sensibilisation du personnel de contrepartie en matière de participation des femmes des communautés rurales. Ce personnel a également reçu une formation approfondie en suivi et évaluation, et en analyse des disparités entre les sexes. En outre, des progrès ont été accomplis dans la modification de certains outils et dans l'élaboration de nouvelles stratégies visant à intégrer les questions liées à la problématique hommes-femmes à tous les projets.
55. Il n'en reste pas moins que le programme de pays actuel rencontre encore certaines difficultés conceptuelles et opérationnelles pour intégrer des mécanismes appropriés visant à satisfaire aux engagements en faveur des femmes; ce problème sera pris en considération lors de l'élaboration du nouveau programme de pays. En outre, il demeure difficile de déterminer dans quelle mesure les femmes bénéficient sur un pied d'égalité des projets appuyés par le PAM, même si, dans l'ensemble, elles représentent une proportion importante des bénéficiaires directs (estimée à 49 pour cent pour toutes les activités, y compris les vivres-contre-travail). De même, les questions d'égalité d'accès, de contrôle exercé sur les ressources et de participation des femmes à la gestion des projets n'ont pas été systématiquement prises en considération, même si la plupart des projets ont fait l'objet d'études et de bilans à mi-parcours.
56. L'évaluation à mi-parcours a également conclu que, dans l'ensemble, les projets visant à aider les femmes ont été couronnés de succès. On a toutefois noté que, dans certains projets qui n'étaient pas essentiellement axés sur les femmes, la possibilité de les intégrer aux activités n'avait pas été prévue dans la conception. On a donc conclu que, malgré les progrès accomplis, il fallait encore s'employer à remédier aux problèmes de disparités entre les sexes, qui s'étendent à toutes les activités du PAM. Ce point a été également souligné dans l'évaluation du programme de pays.



Réalisations, impact et enseignements tirés

57. La mission d'évaluation du programme de pays a conclu que, de manière générale, l'aide du PAM était parvenue avec une grande efficacité à transférer des revenus sous forme de rations alimentaires aux familles souffrant d'un grave déficit vivrier, leur assurant ainsi un régime alimentaire minimum. Ces dernières années, le PAM a progressivement réorienté son assistance, réduisant la part des secours et des initiatives de lutte contre la pauvreté au profit d'activités à l'appui du développement humain. On a particulièrement insisté sur la présence des femmes dans le processus de développement, auquel elles doivent participer.
58. Les activités d'alimentation scolaire, complémentaires du programme de pays du PAM, bénéficient effectivement à la population cible. Leurs effets étant néanmoins limités, ces activités sont maintenant révisées afin d'améliorer leur impact sur l'état nutritionnel des enfants. (Le PAM indique actuellement au gouvernement comment améliorer son programme d'alimentation scolaire). L'état nutritionnel des enfants des garderies communales (âgés de zéro à six ans) s'améliore grâce aux repas qui leur sont servis. L'opération d'urgence 5949.00—"El Niño"—en 1997 et 1998, et les opérations d'urgence 6078.00 et 6079.00, consécutives au cyclone Mitch, sont de bons exemples d'appui bien ciblé et géré efficacement.
59. Le projet Guatemala 2587—Projet de conservation des ressources et d'agriculture durable (Guatemala 2587) a pris fin en 1997; depuis son achèvement, les acquis ont été conservés. Les enseignements tirés de cette intervention ont été essentiels pour la conception et la formulation du projet Guatemala 5839 (Activité fondamentale 2 du programme de pays)—Activités de conservation des sols et des eaux et activités agroforestières à l'intention des agriculteurs de subsistance vivant dans des zones défavorisées"—en cours d'exécution.
60. Ainsi qu'il a été souligné dans l'évaluation du programme de pays, les principaux points faibles des activités actuellement mises en œuvre sont liés à des problèmes de conception. Il s'agit en premier lieu de l'éparpillement géographique des activités, qui réduit leur efficacité (coûts plus élevés et difficultés pour le suivi et la supervision). Deuxièmement, les projets rencontrent en règle générale des difficultés pour évaluer les objectifs et les buts exagérément ambitieux, qui ne semblent pas tenir compte des contraintes de mise en œuvre. Un troisième problème est celui de la sélection insuffisante ou des faibles taux de participation lorsqu'il s'agit d'identifier les organismes et les partenaires pour l'exécution du projet.
61. Les activités sont parfois mises en œuvre dans des régions où l'unité d'exécution a des intérêts spécifiques, et pas nécessairement là où les problèmes d'insécurité alimentaire ont été mis en évidence. N'ignorant pas ce fait, le bureau de pays révisé actuellement les activités et reste ferme dans ses négociations avec les unités d'exécution lorsqu'il s'agit du ciblage des pauvres victimes de la faim.
62. Le suivi et l'établissement des rapports est une autre question fondamentale en ce qui concerne les programmes du bureau du PAM au Guatemala. Tous les projets ont des systèmes de suivi et d'évaluation et les ressources nécessaires pour les appliquer correctement, mais, en pratique, la mise en œuvre de ces systèmes connaît des retards. Du fait de la complexité des projets et de l'éparpillement géographique des bénéficiaires (la plupart d'entre eux vivent dans des zones reculées), le suivi est à la fois difficile et coûteux. Par ailleurs, si l'on sait généralement que les principaux bénéficiaires de l'aide sont les femmes et les enfants, souvent très peu instruits, il est toutefois difficile d'obtenir des données fiables. Jusqu'à présent, les informations, souvent rassemblées au coup par coup et de manière irrégulière, ont été insuffisantes ou inadéquates pour suivre et contrôler



comme il se doit l'avancement des activités et l'utilisation des ressources du PAM. Toutefois, depuis décembre 1999, le bureau de pays a mis l'accent sur le suivi et l'évaluation, et des systèmes ont donc été adoptés à cet effet par tous les projets.

63. Le bureau du PAM au Guatemala doit également résoudre le problème du ciblage précis des bénéficiaires, étant donné que l'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) n'a pas encore été créée, ce qui l'oblige à prendre en compte de manière équilibrée les personnes déplacées et les rapatriés, les victimes du cyclone Mitch, et ceux qui souffrent de pauvreté et de faim chroniques. La participation des divers groupes d'intérêts, dont le Gouvernement du Guatemala et les communautés elles-mêmes, doit être renforcée de manière à cibler les bénéficiaires avec précision. Parallèlement, l'installation de l'unité d'ACV, en partenariat avec une institution gouvernementale et en coopération avec des initiatives analogues financées par la FAO et par les représentants des donateurs au Guatemala, devrait être terminée avant la mise en œuvre du programme de pays en 2001.
64. Le Guatemala connaît une pauvreté extrême, conjuguée à une fréquence élevée de catastrophes naturelles. Les activités actuelles du PAM sont axées sur deux principaux domaines: les activités du programme de développement (qui sont en règle générale de longue durée et s'attaquent aux causes profondes de l'insécurité alimentaire) et les activités relatives à l'aide d'urgence (qui sont souvent directement consécutives aux catastrophes naturelles). Il est essentiel pour le succès du programme de pays qu'il existe un lien entre ces activités et qu'un effet de synergie soit créé. Un exemple d'initiative dans ce domaine concerne la participation du PAM au plan national d'atténuation des effets des catastrophes, qui vise à mettre en place des procédures pour aider le pays à se préparer aux situations d'urgence futures. Un autre exemple est le lien établi entre les secours immédiats destinés aux personnes réfugiées par suite du conflit intérieur du Guatemala et la stratégie à long terme du PAM visant à appuyer des activités vivres-contre-travail pour la construction de logements et d'autres infrastructures dans les communautés des rapatriés.
65. Afin de maximiser l'impact de l'action menée avec les ressources à disposition, il est essentiel que le PAM collabore avec les diverses parties prenantes (gouvernement, institutions bilatérales et multilatérales, ONG, organisations communautaires) pour éviter le double-emploi et mettre en commun les rares ressources et compétences techniques. Surtout, faute de partenariats fructueux, l'impact potentiel des activités du PAM au Guatemala pourrait être compromis. Le PAM s'emploie donc, chaque fois que cela est possible, à renforcer le dialogue, la coordination et les partenariats avec d'autres organisations.

Bureau du PAM au Guatemala et Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

66. Depuis 1998, le PAM/Guatemala a joué le rôle de chef de file dans la mise en œuvre du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au Guatemala. Il a largement collaboré au bilan commun de pays et participé à des activités plus sectorielles comme les groupes de travail sur le développement rural et la sécurité alimentaire, le SIDA, l'équité entre les sexes, l'éducation, les personnes déplacées, et les catastrophes. En principe, le Plan-cadre pour le Guatemala pourrait être terminé à temps pour permettre une programmation conjointe du système des Nations Unies pour le cycle 2001–2004.

Partenariats durables

67. Le PAM a établi des relations de travail solides avec les représentants du gouvernement. L'actuel programme de pays a été préparé par un groupe de travail composé de



fonctionnaires du PAM, du Ministère de l'agriculture et du SEGEPLAN. Il a cependant été difficile d'assurer la continuité de la participation du fait des fréquents mouvements de personnel parmi les fonctionnaires nationaux, conjugués à l'absence de système officiel de révision entre le PAM et le gouvernement.

68. Outre ses solides relations de travail avec ses homologues du gouvernement, le PAM a également pris l'initiative de créer le groupe de coordination de l'aide alimentaire. Il s'agit d'une initiative informelle visant à renforcer le dialogue entre les donateurs de produits alimentaires et les ONG au Guatemala. Le représentant du PAM au Guatemala préside actuellement ce groupe.
69. Il ressort de l'évaluation du programme de pays que, s'il est manifeste que le PAM travaille en partenariat avec diverses parties prenantes, il doit cependant améliorer ses relations avec les ONG, les organisations communautaires et les collectivités locales. C'est un domaine sur lequel il prévoit de mettre l'accent à l'avenir.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

Principaux domaines d'intervention

70. Conformément à la politique visant à favoriser le développement, l'aide au développement du PAM aura trois objectifs:

- a) *Santé et nutrition (permettre aux jeunes enfants et aux femmes enceintes et allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes)*

Les activités dans ce domaine viseront à protéger les populations fortement exposées au risque de malnutrition et à favoriser le développement humain en améliorant leur santé et leur état nutritionnel. Elles comprendront en particulier des mesures visant à:

- i) satisfaire les besoins nutritionnels immédiats des femmes enceintes et allaitantes, des enfants de moins de cinq ans et des écoliers du primaire;
- ii) assurer l'éducation et la formation des groupes de familles et de communautés aux soins de santé préventifs et génésiques, à la nutrition et à l'assainissement du milieu.

- b) *Amélioration de la sécurité alimentaire grâce à la création d'actifs durables (permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver)*

L'objectif est de réunir les conditions nécessaires pour éliminer la faim en augmentant la production et en créant des emplois productifs dans les zones rurales. Ces activités viseront à:

- iii) améliorer la sécurité alimentaire des ménages d'agriculteurs pauvres en augmentant la productivité agricole par l'intégration de meilleures pratiques culturales, de l'aménagement durable des ressources naturelles, de la protection des bassins versants, et de la réduction des pertes après récolte;
- iv) créer des emplois et augmenter les revenus de la population rurale, en investissant dans l'infrastructure sociale et productive de base, en développant les micro-entreprises et les petites entreprises, ainsi que les activités commerciales rurales. Une partie importante de ces projets bénéficiera aux groupes de population victimes du conflit armé, qui n'ont pas surmonté le



risque d'insécurité alimentaire. Le PAM est foncièrement attaché à soutenir l'effort de paix et de réconciliation.

- c) *Atténuation des effets des catastrophes et plans d'urgence (atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature)*

Cet objectif se rapporte à la prévention et à l'aide en cas de catastrophe naturelle. Sont prévues une aide pour renforcer les plans d'urgence de l'organisme chargé de la prévention des crises et de la gestion des opérations d'urgence, et la mise à disposition de l'aide du PAM en cas de situation d'urgence déclarée comme telle par le gouvernement.

Groupe cible et ciblage géographique

71. Compte tenu des enseignements tirés à ce jour, les procédures de sélection en vue d'une intervention, axées sur les zones caractérisées par la vulnérabilité sociale et mettant l'accent sur l'insécurité alimentaire et la malnutrition, seront renforcées et formalisées. Une approche géographique garantissant que les initiatives sont bien circonscrites permettra d'obtenir un impact maximum avec des ressources alimentaires, techniques et financières limitées. Pour ce faire, il sera essentiel de mettre en place l'unité d'ACV en cours d'année, en tant qu'outil servant à cibler les zones et les personnes/groupes les plus vulnérables.
72. On s'efforcera de faire largement participer les communautés à l'identification, la sélection, l'exécution et le suivi des projets afin d'en garantir la maîtrise au niveau local et de jeter des bases durables pour l'aide alimentaire. On veillera en particulier à ce que les femmes soient associées à ce processus.
73. Les bénéficiaires de l'aide alimentaire seront:
- les agriculteurs de subsistance, ceux dont la production ne suffit pas à assurer la subsistance et les paysans sans terre;
 - les femmes et les enfants vulnérables, souffrant de malnutrition;
 - les mères veuves et les femmes célibataires chef de famille;
 - les familles victimes du conflit en proie à une grave insécurité alimentaire;
 - les populations victimes de catastrophes naturelles.
74. A l'avenir, les travaux seront axés, par ordre de priorité, sur:
- a) les communes les plus pauvres des 15 départements les moins développés, y compris les communes les plus touchées par le cyclone Mitch et celles les plus sujettes aux catastrophes telles que les inondations;
 - b) les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les rapatriés souffrant encore d'une grave insécurité alimentaire;
 - c) les zones périurbaines, où l'on trouve les personnes vivant dans les ceintures de pauvreté autour de la capitale, dans les communes du département de Guatemala et autour des principales villes du pays;
 - d) les bassins versants prioritaires. On conviendra avec le gouvernement de l'orientation spécifique de ces activités en s'appuyant sur des projets intégrés de conservation des ressources naturelles et sur des initiatives de prévention des inondations.



75. On visera essentiellement les régions touchées par l'insécurité alimentaire comme les hauts plateaux du nord-est et de l'ouest. Ces régions sont sujettes aux catastrophes naturelles répétées et sont vulnérables aux importantes variations de la production et aux pénuries alimentaires périodiques. La détérioration due à la surexploitation des ressources naturelles est très forte dans ces régions. La population est principalement composée d'autochtones qui ont un très faible niveau d'instruction et n'ont pas d'autres possibilités d'emploi. La population vivant dans la zone périurbaine autour de la capitale est surtout formée d'autochtones qui ont quitté les campagnes. Leurs chances de survie sont minces, et nombre d'entre eux ont contribué à aggraver le problème de plus en plus sérieux de la délinquance et de la drogue. Le PAM prévoit d'appuyer certaines activités dans ces zones également.
76. Les bénéficiaires seront désignés pendant la préparation du nouveau programme de pays. On estime qu'ils comprendront 20 000 enfants d'âge préscolaire et leurs mères, 40 000 familles souffrant d'insécurité alimentaire et 12 000 petits exploitants.

Prise en compte de la problématique hommes-femmes

77. Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'économie et dans la production vivrière, mais en raison de toute une série de contraintes et d'une information limitée, leur contribution—en particulier dans les campagnes—est généralement sous-estimée. C'est pourquoi les Engagements du PAM en faveur des femmes pour le Guatemala, pris à la Conférence de Beijing, sont incorporés à la stratégie proposée. Concrètement, ils prévoient des mesures et des objectifs quantifiés visant à dûment intégrer les femmes au processus de développement. C'est ainsi qu'il a été proposé d'affecter 60 pour cent au moins de l'aide totale à des activités dont les femmes bénéficient directement, et 25 pour cent au moins des ressources destinées aux vivres-contre-travail et des investissements à des domaines dont elles sont les principales bénéficiaires. Le PAM accordera également la priorité à la réduction des écarts importants dans l'accès à l'éducation.
78. Afin de traiter de manière adéquate les questions liées à la problématique hommes-femmes:
- a) des programmes de formation seront assurés pour les bénéficiaires et le personnel des organismes d'exécution et du PAM, et une aide technique sera fournie à cette fin;
 - b) on s'efforcera de chercher à établir des partenariats avec les autorités, les autres organismes et les responsables des communautés qui sont sensibles à la problématique hommes-femmes;
 - c) les stratégies et les objectifs qui concernent les femmes seront revus et redéfinis (en identifiant des programmes dont tireront profit les femmes et des mesures visant à fournir des services aux femmes dans la population cible, et en investissant dans des projets dont elles sont les seules ou les principales participantes);
 - d) les méthodes et/ou le système de suivi et d'évaluation seront modifiés en vue de permettre un suivi adéquat des progrès grâce à une approche différenciée selon le sexe.
79. On estime qu'il est déterminant de mettre fortement l'accent sur les femmes dans les activités du PAM, afin de remédier aux déséquilibres actuels de la conception et de l'exécution du programme. A long terme, l'objectif est toutefois de parvenir à une approche favorisant la parité entre les sexes en intégrant les questions d'équité entre les sexes à toutes les activités du PAM.



Systèmes améliorés de suivi et d'évaluation

80. Le suivi et l'évaluation sont des outils de soutien essentiels; ils contribuent à améliorer la capacité d'exécution et à renforcer l'efficacité et l'efficience de la mise en oeuvre du programme de pays. Sans eux, il serait extrêmement difficile d'évaluer efficacement son impact et d'adapter ses objectifs en conséquence. A cette fin, le PAM mettra en place:
- a) un système visant à assurer le contrôle et le suivi des responsabilités acteurs;
 - b) un système de gestion des travaux prévus et exécutés pour chaque activité fondamentale;
 - c) une stratégie de suivi et d'évaluation permettant de mesurer l'impact des interventions et assurant efficacement l'information en retour. Pour évaluer véritablement les effets du programme, une série d'indicateurs fiables, différenciés par sexe, est en cours d'élaboration.
81. Afin de maximiser l'impact du programme, il est fondamental d'y associer les principales parties prenantes. Le PAM cherchera donc à:
- a) consolider les organisations communautaires afin de s'assurer leur participation responsable, clef de voûte d'une exécution efficace;
 - b) renforcer la coordination interinstitutionnelle pour éviter le double-emploi, faciliter l'exécution conjointe, constituer des associations stratégiques et améliorer la formation et les échanges de techniques et d'expériences.

Modalités de l'aide

82. Pour la période prévue 2001–2004, on adoptera pour l'aide du PAM une orientation programmatique plus cohérente et flexible .
83. Jusqu'à ces derniers temps, au titre de l'activité fondamentale 1 (Guatemala 5279, "Construction d'infrastructures dans les zones défavorisées affectées par la guerre civile"), les vivres étaient monétisés pour que les groupes bénéficiaires puissent acheter les produits locaux disponibles à proximité du site du projet. Ce système permet de réduire les dépenses logistiques, encourage la production locale et garantit que la ration est compatible avec les habitudes alimentaires locales. Cependant, de sérieuses difficultés ont été rencontrées et d'importants retards enregistrés dans la gestion des opérations d'achat des produits alimentaires. C'est pourquoi, à l'avenir, les ressources du PAM seront en règle générale consommées directement par les bénéficiaires.
84. Dans les situations d'urgence, les procédures d'assistance seront définies pour chaque cas. Des accords concernant les restrictions et les limitations s'appliquant à l'aide du PAM et les procédures générales relatives à la gestion des situations d'urgence sont actuellement négociés avec le gouvernement. Le dialogue avec le gouvernement aura également pour objet de s'assurer qu'il apporte ses propres ressources (ou celles d'autres donateurs) pour couvrir les besoins d'aide humanitaire-d'urgence en dehors du cadre du PAM. Il pourrait s'agir d'activités qui n'ont pas été envisagées dans les plans d'opérations, qui ne sont pas consécutives à une déclaration officielle d'état d'urgence ou qui ne correspondent pas au type d'urgence défini dans les directives du PAM. Dans tous les cas, la première étape consistera à dûment évaluer les besoins d'aide alimentaire.
85. A compter de 2000, l'aide alimentaire du PAM est fournie selon deux modalités:
- a) en tant que soutien nutritionnel pour les enfants et les femmes vulnérables souffrant de malnutrition;



- b) en tant que vivres-contre-travail. Les rations seront livrées conformément aux normes de travail établies, au début des travaux et selon leur état d'avancement au moment de l'achèvement de l'activité.

Harmonisation

86. L'actuel programme de pays du PAM sera modifié pour tenir compte du cycle du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour la période 2001–2004.

PARTENARIATS

87. La responsabilité de la coordination et de la mise en oeuvre générale des activités continuera à être partagée au niveau central par le gouvernement et le PAM, mais la conception, l'exécution et le contrôle des activités futures seront plus décentralisées et participatives que précédemment. La participation des bénéficiaires et des autres parties prenantes (communautés, coopératives, ONG) ainsi que des autres institutions des Nations Unies et des donateurs est essentielle pour acquérir des ressources complémentaires, renforcer la maîtrise et la durabilité des opérations, et améliorer l'impact global du programme.
88. Des accords opérationnels formels seront passés avec des institutions de développement social, comme le FONAPAZ et le FIS, avec des ONG comme CARE, *Association for International Cooperation and Solidarity*, et MOLVIS/MOVIMONDO, avec d'autres organisations des Nations Unies telles que l'UNICEF et l'UNIFEM, et avec des institutions publiques de contrepartie, tels que le Ministère de l'agriculture, le SEGEPLAN et le Bureau de la première dame.
89. Le PAM continuera également à appuyer les activités du Conseil national de la sécurité alimentaire, et à y participer, afin de faciliter le dialogue et la coordination, en particulier pour ce qui est de la définition des orientations.
90. Tirant parti du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le PAM cherchera à renforcer les partenariats stratégiques, les plans d'action et la programmation conjointe, en particulier avec le PNUD, la FAO, l'UNICEF, l'UNIFEM, HABITAT et d'autres institutions de financement. C'est ainsi que des contacts plus formels seront établis avec le groupe de la Banque mondiale afin d'inscrire les activités du PAM dans le cadre de leur programme stratégique "*Breaking the chains of poverty and inequality*". Le PAM intensifiera également ses activités d'information et de sensibilisation concernant sa mission, ses politiques et ses procédures opérationnelles, ainsi que les limites de ses activités, à l'intention du gouvernement et de la société en général.

PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

91. Les principaux risques de la stratégie proposée sont liés à la capacité institutionnelle des organismes nationaux de contrepartie, ainsi qu'aux ressources limitées qu'ils peuvent mettre à disposition pour des activités favorisant la sécurité alimentaire. Dans le passé, le gouvernement n'a guère respecté ses engagements, ce qui a particulièrement pesé sur la distribution des vivres aux bénéficiaires ainsi que sur l'efficacité des activités. En conséquence, il est évident qu'il faut nouer des alliances stratégiques avec d'autres institutions et travailler en étroite collaboration avec le gouvernement afin de pouvoir



disposer des ressources financières et humaines nécessaires chaque fois que cela est possible.

92. L'un des principaux problèmes sera la mise à disposition des ressources nécessaires pour les quatre ans du programme de pays modifié. Si les ressources disponibles sont inférieures aux besoins, il sera important de s'assurer le soutien permanent des donateurs afin d'éviter des retards dans l'exécution. A cette incertitude s'ajoute le fait que le Guatemala est fréquemment frappé par des catastrophes naturelles. En cas d'urgence, il sera essentiel que le PAM puisse faire face à des situations spécifiques rapidement, et de manière efficace et efficiente.
93. Des défauts de gestion du dispositif logistique pourraient compromettre la réalisation des objectifs, ainsi que les incertitudes concernant l'INDECA, à savoir s'il continuera à être l'institut central chargé de la logistique et s'il conservera un budget suffisant pour couvrir ses activités.
94. La poursuite de la mise en œuvre des accords de paix et le contexte politique et social dans lequel les activités du PAM sont exécutées continueront à être déterminants. Actuellement, l'effort de réconciliation et de relèvement crée un contexte plus favorable à l'exécution des activités, mais, si cette situation évolue, il est possible que les problèmes de sécurité deviennent préoccupants. Dans ce contexte politique, il sera fondamental de s'assurer de l'efficacité des initiatives du gouvernement visant à réduire l'exclusion sociale et les inégalités qui sévissent encore très fortement dans de vastes régions du pays.



ANNEXE I

GUATEMALA: INDICATEURS RETENUS

Données démographiques de base	1998
Population (millions)	11,2
Population active (de 15 à 64 ans, %)	52,1
Taux brut de natalité/1 000	26,0
Taux brut de mortalité/1 000	7,2
Taux de mortalité infantile/1 000	49,0
Espérance de vie (H/F, ans)	64/69
Densité démographique	1995
Habitants/km ² de superficie totale	94
Habitants/km ² de superficie cultivée	516
Disponibilité alimentaire quotidienne/personne	1996
Calories	2 191
Protéines (grammes)	58
Matières grasses (grammes)	41
Malnutrition parmi les enfants de moins de cinq ans (%)	25,6
Education	1998
Taux d'alphabétisation des adultes (H/F, pour cent)	38/52

PAUVRETÉ PAR ZONE (POURCENTAGE DE LA POPULATION)

Zone/Type de pauvreté	Degré de pauvreté	1980	1995
Population nationale	Pauvreté	71,1	80,0
	Pauvreté extrême	36,0	59,3
Rurale	Pauvreté	83,7	86,0
	Pauvreté extrême	46,5	71,0
Urbaine	Pauvreté	47,0	67,0
	Pauvreté extrême	15,0	37,0
Autochtone	Pauvreté	n.d.	92,6
	Pauvreté extrême	n.d.	91,3
Ménages dirigés par une femme		165 787	271 863

Source: Guatemala, évaluation de la pauvreté, Banque mondiale 1995.



UTILISATION DU SOL PAR TYPE, 1997

Type	Km ²	Pourcentage
Superficie totale	108 890	100,00
Terres arables	28 758	26,41
Pâturages, cultures permanentes	23 202	21,30
Forêts et terres boisées	55 775	51,22
Rivières, lacs et autres	1 154	1,06

PIB PAR HABITANT (dollars)

1996	1997	1998
1 202	1 324	1 640

Source: bilan commun de pays, Nations Unies, 2000.

STRUCTURE DE LA PRODUCTION (%) 1995

Agriculture	25
Industries	19
Services	56

APPROVISIONNEMENT INTÉRIEUR EN CÉRÉALES¹ (MILLIERS DE TONNES)

	1991	1992	1993	1994	1995	1998
Production	1 433	1 564	1 507	1 357	1 311	1 251
Importations commerciales	318	302	592	531	432	335
Dons	235	142	130	178	62	33
Disponibilité par habitant	(209,7)	(206,7)	(222,2)	(200,6)	(169)	(144)

¹ Riz, haricots, maïs et blé.

Source: Ministère de l'agriculture/PROAGRO, 1998.

TAUX DE CHANGE (QUETZAL/DOLLAR)

1980	1985	1991	1992	1994	1998	2000
1,0	1,0	5,0	5,2	5,6	6,4	7,75

Sources: Nations Unies, Banque mondiale, UNESCO; données pour 1999 non disponibles.



ANNEXE II

