

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Reprise de la deuxième session
ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 26 mai 1997

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 3 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2R/97/3/Add.5

2 avril 1997
ORIGINAL: ANGLAIS

NICARAGUA - SSP

1998 - 2002

RÉSUMÉ

Pour les 4,14 millions d'habitants du Nicaragua, le revenu annuel moyen par habitant est de 340 dollars. Dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, seul Haïti est plus pauvre que le Nicaragua. Il ressort des études réalisées que le taux de sécurité alimentaire du pays n'est que de 64 pour cent. Par ailleurs, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est de 68 pour mille. Le secteur agricole est caractérisé par une faible productivité et des coûts de production élevés. Le taux d'analphabétisme, en hausse, atteint 36 pour cent. La ration calorique journalière est inférieure de 365 calories au minimum de 2 070 calories recommandé pour l'Amérique centrale. En outre, 47 pour cent seulement de la population active est employée. Dix années de guerre et les restrictions commerciales qui ont été appliquées jusqu'en 1990 ont eu pour effet d'amenuiser régulièrement le produit intérieur brut (PIB). Les tremblements de terre sont fréquents dans le pays, lequel est périodiquement sinistré aussi par des inondations, des cyclones et des périodes de sécheresse.

Le nouveau gouvernement arrivé au pouvoir en début de 1997 est confronté à des défis formidables dans ses efforts de développement, même si le gouvernement précédent, dirigé par Mme Chamorro, a pu instaurer la paix et mettre le pays sur la voie du relèvement économique. La Note de stratégie nationale (NSN) des Nations Unies pour la période 1998-2002 est en cours de préparation.

Depuis 1979, le PAM a investi 130 millions de dollars dans 13 opérations d'urgence et 13 projets de développement. Deux millions de personnes, c'est-à-dire presque la moitié de la population, ont bénéficié de l'assistance du Programme: 40 000 personnes déplacées par la guerre ont été réinstallées, et 42 pour cent de l'aide du PAM est allée aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, aux enfants et aux autres groupes vulnérables. Les projets productifs (secteur laitier et agriculture) ont atteint 700 000 bénéficiaires.

Le PAM propose de centrer ses activités futures sur la réduction de la pauvreté extrême et les mesures tendant à promouvoir une reprise de la production agricole. Les éléments clés de la stratégie envisagée sont un ciblage approprié, la participation communautaire, l'intégration de la problématique hommes-femmes et de l'analyse des avantages de toutes les activités financées par le PAM et un rôle accru pour les ONG locales. Le gouvernement a déterminé que l'assistance du PAM en matière de développement humain devrait aller en priorité à l'aide aux enfants d'âge préscolaire ou en âge de fréquenter les garderies et l'école primaire et aux activités tendant à renforcer les compétences productives.

Le PAM a estimé que le montant total des besoins d'aide alimentaire pour la période 1998-2002 est de 42,4 millions de dollars. Sur ce chiffre, 18,4 millions de dollars d'engagements fermes sont disponibles au titre de projets en cours. Il faudra par conséquent mobiliser pour cette période de cinq ans 24 millions de dollars de ressources supplémentaires (bien que ce chiffre risque de devoir être ajusté selon la disponibilité de fonds du PAM et compte tenu des priorités concernant la répartition des ressources entre les pays à faible revenu et à déficit vivrier). La Note de stratégie nationale des Nations Unies et le Programme de pays du PAM définiront avec plus de précision les secteurs et les domaines d'activités prioritaires ainsi que les modalités de réalisation de chaque activité spécifique.

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

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

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

Directeur régional: F. Roque-Castro tel.: 5228-2207

Chargé des opérations: W. Herfurth tel.: 5228-2226

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



INTRODUCTION

1. Le Nicaragua est le deuxième pays le plus pauvre d'Amérique latine et des Caraïbes. Plus de 10 ans de conflit militaire, joints à des sanctions économiques et commerciales, se sont traduits par un déclin régulier du PIB. Une croissance de 3,2 pour cent a cependant été enregistrée en 1994. Les données pour 1995-97 n'ont pas encore été publiées par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD). Un taux de croissance de sept pour cent est projeté pour 1998, principalement par suite du développement du secteur agricole travaillant pour l'exportation. Malgré tout, le revenu par habitant en 1995 n'a atteint que 66 pour cent de celui enregistré en 1980.
2. Outre qu'il a entraîné une aggravation de la pauvreté, le conflit civil a fait des milliers de morts et a causé des déplacements massifs de population, spécialement dans les campagnes, où des milliers d'hectares de terres productives ont été abandonnés. La majeure partie de la population souffre encore des effets de la guerre et de la crise économique, plus de 70 pour cent d'entre elle ayant connu de sérieuses difficultés économiques en 1996.

L'INSECURITE ALIMENTAIRE, LA PAUVRETE ET LA FAIM

La pauvreté et l'incidence de l'insécurité alimentaire

3. La pauvreté est au Nicaragua un problème structurel. Selon les données de la FAO, le Nicaragua est l'un des 14 pays du monde où l'insécurité alimentaire cause les problèmes les plus sérieux. En 1993, il a été estimé que sur une population totale de 4,1 millions d'habitants, plus de 70 pour cent, c'est-à-dire trois millions de personnes, vivaient dans la pauvreté. Près de la moitié de la population habite les régions rurales (le taux moyen en Amérique latine est de 29 pour cent), et 80 pour cent des ruraux vivent dans la pauvreté, principalement dans la région septentrionale du pays (Nueva Segovia, Madriz, Estelí, Matagalpa et Jinotega).
4. Le pays est lourdement tributaire des importations. Trente pour cent des denrées alimentaires consommées sont importées, à l'exception du maïs, des haricots et du sucre. L'augmentation de la production a eu un impact favorable sur la disponibilité de denrées alimentaires en général, mais n'a pas été suffisante, par suite de l'accroissement démographique, pour satisfaire la demande. En 1995, la production de céréales de base a augmenté de 26 pour cent en moyenne, et elle a été encore supérieure pour le maïs, atteignant des niveaux proches de ceux enregistrés en 1989. Toutefois, les disponibilités ne suffisent pas à garantir la ration minimum journalière recommandée de 2 070 calories par habitant, et le déficit calorique par habitant et par jour est en moyenne de 365 calories. Autrement dit, la ration calorique effective ne représente que 82 pour cent environ de la ration recommandée.
5. Il existe une corrélation directe entre la pauvreté et l'agriculture. Près des deux tiers des ruraux pauvres travaillent dans l'agriculture, et plus de 80 pour cent des hommes, en milieu rural, tirent leur revenu d'activités agricoles traditionnelles. L'activité féminine est cependant plus variée, bien que les femmes soient principalement employées dans le secteur des services. Traditionnellement, les céréales de base (principalement le maïs et les haricots) sont produits par de petits exploitants pauvres. Il ressort d'études récentes qu'il y a plus de 400 000 petites exploitations, dont près de 60 pour cent ont une superficie de moins



de cinq *manzanas* (3,5 hectares). Ces exploitations produisent principalement des denrées alimentaires sur des terres de mauvaise qualité, sans grande technologie, voire aucune, et n'ont guère de contacts ou d'accès aux sources de crédit ou aux circuits de commercialisation.

6. Aussi bien en ville que dans les campagnes, la pauvreté affecte surtout les jeunes et, à mesure qu'elle s'aggrave, leur proportion s'accroît. L'incidence de la pauvreté est à peu près la même pour les hommes et pour les femmes, bien qu'il ait été établi que les ménages dirigés par des femmes sont les plus exposés. Environ 28 pour cent des ménages ruraux sont dirigés par des femmes, et ce chiffre atteint 37 pour cent en milieu urbain. Les foyers pauvres consacrent 80 pour cent environ de leur revenu à l'alimentation et au ménage, et les céréales de base en absorbent plus de 50 pour cent.
7. La dégradation des indicateurs de santé, d'éducation et de nutrition dans le pays est directement liée à l'inégalité de la répartition des ressources, à un accès insuffisant aux services de base (principalement eau potable et assainissement) et aux effets de la crise économique. Les différences en ce qui concerne l'état de santé et la nutrition des garçons et des filles sont marquantes: 32 pour cent des fillettes de moins de trois ans souffrent de malnutrition, tandis que pour les garçons du même âge, ce taux n'est que de 13 pour cent. Le taux de malnutrition chez les fillettes de cinq à six ans est de 42 pour cent, contre 33 pour cent pour les garçons appartenant au même groupe d'âge.
8. Le taux de croissance démographique (trois pour cent), le taux de fécondité (4,9 enfants par femme en âge de procréer) et le taux de natalité (39 pour mille habitant) sont parmi les plus élevés de la région. Les taux de fécondité et de natalité sont les plus élevés pour les femmes des régions rurales qui ont peu d'instruction, voire aucune. Le taux de mortalité maternelle est de 150 pour 100 000 naissances vivantes (trois pays d'Amérique latine seulement ont des taux plus élevés), et le taux de mortalité infantile est de 58 pour mille. Les principales causes de mortalité infantile sont les maladies diarrhéiques et les infections respiratoires aiguës.

Les besoins d'aide alimentaire à l'échelon national

9. Les transferts alimentaires contribuent directement à la survie des ménages qui connaissent une pauvreté extrême, c'est-à-dire les familles de ruraux tributaires de l'agriculture de subsistance ainsi que les chômeurs ou les travailleurs sous-employés. Or, 47,3 pour cent des femmes économiquement actives sont sous-employées, contre 38,6 pour cent pour les hommes; 75,4 pour cent des femmes travaillent dans le secteur non structuré, tandis que, pour les hommes, cette proportion est de 53,6 pour cent. Comme 47 pour cent seulement de la population active est employée dans le secteur structuré, celle-ci est sérieusement sous-utilisée (chômage et sous-emploi) depuis 1988, date à laquelle a été lancé le premier plan de stabilisation et d'ajustement. Le taux de chômage pour 1993 a été estimé à 22 pour cent, et 60 pour cent des salariés gagnent moins que le revenu national moyen.
10. Par ailleurs, 53 pour cent des salariés du secteur structuré ont un revenu insuffisant pour couvrir le coût du régime alimentaire de base. En décembre 1995, l'on a estimé que le salaire moyen des travailleurs au plan national (180 dollars)¹ ne représentait que 70 pour cent du coût des denrées alimentaires de première nécessité.

¹ Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En décembre 1996, un dollar E.-U. équivalait à 362 córdobas.



11. Ainsi, il est très difficile, même pour la majorité des salariés et des travailleurs du secteur structuré, d'acheter pour leurs familles les denrées alimentaires minimum. La situation en ce qui concerne le déficit vivrier est plus alarmante pour les ménages qui vivent dans une pauvreté extrême, lesquels, selon une estimation de 1993, représentent 50 pour cent de la population totale. Les projets vivres-contre-travail attirent les chômeurs ou les sous-employés dans la mesure où ils leur permettent de subsister lorsque leurs gains sont réduits ou inexistantes et représentent pratiquement la seule possibilité de subvenir aux besoins de la famille pendant les périodes durant lesquelles le déficit vivrier est le plus critique et de générer des avoirs communautaires. En outre, du fait des fluctuations des prix et de la situation des approvisionnements, les populations d'un grand nombre de localités rurales et isolées préfèrent être payées sous forme de vivres plutôt qu'en espèces.
12. Les ménages dirigés par des femmes sont parmi les plus pauvres, non seulement en raison de la modicité des salaires qui leur sont offerts mais aussi par suite de leur faible niveau d'instruction. Le taux d'analphabétisme chez les femmes est estimé à 32 pour cent, contre 29 pour cent pour les hommes. Souvent, les femmes doivent laisser leurs enfants seuls ou accepter des emplois moins rémunérés pour pouvoir s'occuper d'eux. Cela étant, le ciblage de l'aide alimentaire sur les femmes permet d'améliorer directement leur régime alimentaire et celui de leurs enfants.
13. En outre, 30 pour cent des enfants de moins de six ans souffrent de malnutrition, situation qui, si elle a pour cause directe les carences alimentaires, est indirectement imputable à la pauvreté de la famille. Les carences en vitamine A affectent 70 pour cent des enfants; 30 pour cent d'entre eux sont anémiques, et l'on trouve des taux de malnutrition encore plus élevés dans les régions rurales. La malnutrition affecte plus du tiers des femmes en âge de procréer; 34 pour cent d'entre elles souffrent d'anémie. Au niveau national, la durée moyenne de fréquentation de l'école est de 4,5 ans, et 36 pour cent des Nicaraguayens sont illettrés. En milieu rural, la plupart des enfants arrivent à l'école sans avoir pris de petit déjeuner nourrissant. Ainsi, des interventions d'aide alimentaire pour les enfants d'âge préscolaire et les élèves des écoles primaires permettent, dans l'immédiat, d'éviter que ces enfants aient faim et de leur assurer une ration calorique suffisante pour qu'ils puissent soutenir leur attention pendant les heures de classe.
14. Sur la base de ce qui précède, les bénéficiaires potentiels de l'aide alimentaire au Nicaragua sont principalement les ménages qui vivent dans les régions rurales où il n'existe guère d'infrastructure productive, voire aucune, et qui n'ont qu'un accès très limité aux services de santé et d'éducation. Au chômage pendant plusieurs mois de l'année, ces ménages ont des revenus annuels inférieurs à 300 dollars. Si les hommes doivent aller chercher du travail en dehors du village, l'impossibilité de partager les tâches impose un fardeau supplémentaire aux femmes: outre qu'elles doivent s'occuper de l'alimentation du ménage, il leur faut élever et soigner les enfants qui souffrent souvent de malnutrition. En distribuant les vivres directement aux femmes chefs de ménages et aux pères au chômage qui restent dans les villages, l'on peut garantir un impact plus élevé des activités sur la stabilité de la communauté, la santé, la nutrition et l'éducation.

Vulnérabilité du pays aux catastrophes naturelles

15. Le Nicaragua est extrêmement vulnérable aux catastrophes naturelles. Le pays est situé dans le secteur exposé aux cyclones tropicaux des Caraïbes ainsi que dans une zone d'activité volcanique latente où les tremblements de terre sont fréquents. Par suite de sa situation économique critique, le pays est incapable de préparer des plans de secours ou de réagir rapidement en cas de catastrophe naturelle. Près de 75 pour cent de la population n'a



pas de logement adéquat ni accès aux services de base, et les normes de construction ne sont pas respectées. Il existe bien un système de défense civile en cas d'urgence, mais le Nicaragua n'a ni les ressources nécessaires pour le mettre en oeuvre, ni de cadre institutionnel et juridique adéquat pour atténuer les effets de telles situations. Au cours des 24 années écoulées, les catastrophes naturelles ont causé des dégâts estimés à plus de quatre milliards de dollars et ont sinistré en particulier les régions rurales, les agriculteurs de subsistance et les habitants des quartiers périurbains.

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

Stratégie générale et politiques, programmes et projets de développement et de renforcement de la sécurité alimentaire

16. Les stratégies de développement et politiques macro-économiques du gouvernement tendent à faciliter l'ajustement et la stabilisation de l'économie, à promouvoir l'activité dans le secteur privé et à faire des exportations le principal moteur de l'expansion économique. Les politiques concernant les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation ont été formulées indépendamment des autres politiques macro-économiques, et il n'y a guère eu de coordination entre les entités responsables, de sorte que les politiques élaborées ont été formulées principalement en fonction de situations spécifiques.
17. Jusqu'à présent, il n'a été élaboré aucune stratégie nationale de développement visant expressément à combattre la pauvreté. Malgré tout, certaines mesures ont été adoptées pour faciliter la réintégration des populations déplacées pauvres dans l'économie nationale. C'est dans le cadre du programme social mis en route par le Ministère des affaires sociales en 1993 sous le titre de "Reactivación Solidaria" (relance solidaire) qu'a été organisé la principale tentative de relance de la production. Plus récemment, des mesures ont été adoptées pour accroître la production grâce à la création ou à la réorganisation de différents programmes et institutions. La stratégie de développement durable pour l'an 2000 a été élaborée en 1995 après consultation des différents secteurs de la société. Le gouvernement nouvellement arrivé au pouvoir a assumé la responsabilité de son application. Il a également été formulé des politiques visant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes et à élargir l'accès qu'elles ont à l'emploi, aux ressources productives et aux avantages sociaux. A cet égard, l'Institut nicaraguayen pour la femme (INIM), en coordination avec les ministères sectoriels, a entrepris de mettre particulièrement l'accent sur les programmes orientés vers les jeunes femmes chefs de famille dans les régions pauvres.
18. La reprise de l'activité économique dans le pays dépend directement de la relance du secteur agricole, qui affecte l'économie tout entière vu qu'il représente plus de 30 pour cent du PIB et 60 pour cent des exportations et emploie plus du tiers de la population active. L'agriculture et l'élevage ont contribué à l'accélération de l'expansion enregistrée au cours des deux dernières années. En raison de l'accent qui a été mis sur les politiques macro-économiques, toutefois, il n'a pas été accordé aux politiques visant spécifiquement à promouvoir une augmentation de la production vivrière toute la priorité qu'elles méritent. Ainsi, l'accroissement de la production vivrière est dû principalement à la redistribution de terres à des milliers de personnes déplacées par la guerre, ce qui a accru la superficie des terres productives.



19. Le secteur agricole est caractérisé par une faible productivité et des coûts unitaires élevés. Les petits exploitants soit n'ont pas suffisamment accès à l'innovation technologique, soit n'ont pas les ressources nécessaires pour introduire des techniques améliorées. L'Institut nicaraguayen de technologie agricole (INTA), créé en 1992, est chargé d'organiser la génération et le transfert de technologies au profit des petites et moyennes exploitations. Pour l'INTA, le principal défi consiste à adapter le développement de la technologie à la situation réelle des petits agriculteurs et à susciter une demande de façon à pouvoir garantir la durabilité du transfert de technologie. Des efforts sont actuellement déployés pour permettre aux petits exploitants qui introduisent des technologies nouvelles d'avoir accès au crédit.
20. Les petits producteurs de céréales de base ont difficilement accès aux marchés et au crédit. Les politiques commerciales encouragent l'ouverture des marchés; et les échanges interrégionaux ont été libéralisés, bien que l'existence de fourchettes de prix assure une protection relative aux producteurs locaux de céréales de base. L'Etat ne réglemente plus le commerce de céréales de base mais contrôle encore aujourd'hui la majeure partie de l'infrastructure. Le vide laissé par la disparition de l'Entreprise nationale d'approvisionnement alimentaire (ENABAS) n'a pas encore été pleinement comblé par les négociants privés, qui se heurtent à des problèmes de financement et au fait que la production agricole est géographiquement dispersée. Bien que de nouveaux mécanismes de commercialisation, comme la Bourse agricole et des installations d'entreposage des céréales de base, aient été mis sur pied, les petits agriculteurs n'y ont pas encore accès, de sorte que ce n'est qu'à moyen terme que leur impact se fera sentir sur les prix et sur le commerce.
21. Des politiques restrictives du crédit ont affecté principalement les petits producteurs, et en particulier les producteurs de céréales de base. De 1985 à 1988, la Banque nationale de développement (BANADES) a fourni un financement pour plus de 300 000 *manzanas* (210 000 hectares) de terre de culture de céréales de base. Depuis 1993, ce chiffre a été ramené à 125 000 *manzanas* (87 500 hectares). Bien que des systèmes de crédit non classiques soient largement utilisés et malgré les efforts déployés par les institutions non gouvernementales et le Programme d'appui aux micro-entreprises (PAMIC), les institutions intermédiaires locales se heurtent encore à des problèmes opérationnels. En milieu rural, 22 pour cent des femmes ont accès au crédit, contre 77 pour cent des hommes. Aucune politique n'a été élaborée pour renforcer ces mécanismes, et il n'a pas été établi de lien avec le secteur bancaire structuré.

Programmes et projets

22. Le gouvernement a décidé de faire porter principalement ses efforts sur deux domaines:
 - a) après 1990, l'appui au processus de paix et la réintégration des populations affectées par la guerre et des personnes déplacées; et b) depuis 1993, l'appui aux activités génératrices de revenus et à la production, au bénéfice, principalement, de la population affectée par les mesures d'ajustement.
23. Au cours des cinq années écoulées, les programmes de secours d'urgence et de réinsertion sociale ont aidé plus de 600 000 personnes et ont entraîné pour quelque 300 millions de dollars d'investissement. Après la phase des secours d'urgence, des programmes ont été mis en oeuvre et des institutions créées en vue de réduire la pauvreté. L'un des plus notables est le Programme national de développement rural (PNDR), institution autonome créée pour coordonner et intégrer les activités de développement rural. Le PNDR comporte 18 sous-programmes et projets et dispose d'un financement total



de 260 millions de dollars pour les trois années à venir. Un autre programme important est le PAMIC, qui aide actuellement plus de 50 organismes de financement intermédiaires en mettant à leur disposition des ressources d'un montant total d'environ six millions de dollars.

24. Il a été entrepris dans le secteur rural 15 projets visant à renforcer la sécurité alimentaire, à accroître les revenus et à améliorer les conditions de vie des familles de paysans. Le financement total alloué à ces projets, provenant principalement de sources bilatérales, se montera à 200 millions de dollars au cours des trois prochaines années. Trois autres projets financés par le PAM à concurrence de 35 millions de dollars au total visent à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire, de même que d'autres initiatives de petite envergure comportant une aide alimentaire directe et appuyées par des ONG.
25. Entre 1990 et 1994, le pays a reçu de l'extérieur, sous forme de prêts et de dons, 1 828 millions de dollars de ressources au total. Environ 200 millions de dollars ont été dépensés en biens de consommation (denrées alimentaires principalement). Les principaux donateurs d'aide alimentaire ont été l'USAID (67 millions de dollars), le PAM (20 millions de dollars) et l'Union européenne (16,6 millions de dollars). Récemment, l'aide alimentaire a diminué (en 1990, tous les aliments importés étaient des dons, tandis qu'en 1995, l'aide alimentaire n'a représenté que 15 pour cent du total des importations de produits alimentaires), et l'aide alimentaire directe, axée sur les secteurs les plus démunis de la population ou visant à faire face aux cas d'urgence, en représente un pourcentage toujours plus grand. L'aide alimentaire-programme est orientée principalement vers la monétisation, et les fonds ainsi dégagés servent à financer des projets spécifiques précédemment sélectionnés en accord avec l'organisme donateur. En 1994, 188 projets comportant un élément alimentaire ont été réalisés, pour une valeur totale de 26 millions de dollars. Près de 50 pour cent des ressources ont été affectées à l'exécution de projets concernant l'infrastructure économique, et 14 pour cent au secteur social.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

L'aide du PAM au Nicaragua

26. C'est dans le contexte de la situation spécifique qui a prévalu dans le pays à différentes périodes qu'il y a lieu d'évaluer l'assistance du PAM au Nicaragua. Les activités ont commencé en 1971 et peuvent être classées en trois phases distinctes: a) secours d'urgence (jusqu'au milieu des années 80) sous forme de projets d'aide directe à court terme; b) transition des secours d'urgence vers le développement (jusqu'à la fin des années 80), période pendant laquelle un accent plus marqué a été mis sur l'accroissement de la production alimentaire et l'amélioration de la productivité; et c) projets de développement, depuis 1990, une place plus large étant faite à l'efficacité et à la durabilité des activités entreprises dans le cadre des projets.
27. Depuis 1979, le PAM a investi 130 millions de dollars et a fourni une assistance à 2,7 millions de bénéficiaires au total (au moyen de 13 opérations d'urgence, à un coût de 24 millions de dollars, et de 13 projets de développement). A l'heure actuelle, trois projets d'une valeur totale de 36 millions de dollars sont en cours. Le total des contributions du PAM représente 133 000 tonnes de produits. Environ 40 pour cent des produits reçus ont été monétisés pour générer les fonds nécessaires à l'achat local de vivres et à la création de



fonds autorenouvelables. Le solde a été utilisé sous forme de distribution directe de vivres aux bénéficiaires.

Opérations d'urgence

28. Jusqu'en 1991, il avait été mené à bien, pour un coût de 24 millions de dollars, 13 opérations d'assistance destinées à plus de deux millions de personnes. Il avait été livré au total 40 000 tonnes de vivres, pour un coût de 16 millions de dollars (70 pour cent du total des ressources reçues au titre des secours d'urgence) sous forme d'aide alimentaire directe. Plus d'un million de personnes sinistrées par des catastrophes naturelles et se trouvant dans une situation économique extrêmement difficile ont bénéficié de 55 pour cent du total de l'aide fournie (13 millions de dollars) sous forme de programmes vivres-contre-travail. Sur ce chiffre, 20 pour cent étaient des enfants de moins de six ans; 23 pour cent du total de l'aide est allée aux personnes déplacées ou aux personnes affectées par le conflit militaire; en outre, 22 pour cent de l'aide a été orientée vers les groupes vulnérables, principalement les femmes enceintes et les enfants exposés à la malnutrition (plus de 160 000 enfants et 40 000 femmes enceintes) au moyen de programmes préventifs de santé et d'alimentation supplémentaire. La dernière opération, en 1991, a appuyé le rapatriement de plus de 40 000 personnes déplacées par la guerre (3,1 millions de dollars).
29. L'aide alimentaire d'urgence a pris fin en 1991 avec la consolidation du processus de paix et de réconciliation nationale. Etant donné la précarité des structures qui existent actuellement pour atténuer les effets des catastrophes, il serait bon de prévoir dans les futurs programmes d'appui du PAM une aide pour le renforcement des systèmes de prévention et la mise en route de programmes d'urgence.

Projets de développement

30. Depuis 1983, il a été réalisé en tout 13 projets à un coût total pour le PAM de 106 millions de dollars. Ces projets peuvent être classés en trois catégories: a) assistance aux enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes au moyen d'activités d'appui aux programmes préventifs de santé et d'éducation (42 pour cent de l'assistance totale ou 44,6 millions de dollars pour neuf projets); b) promotion du secteur laitier, un projet et deux élargissements (30 pour cent des ressources totales ou 32 millions de dollars); et c) développement des capacités productives des personnes déplacées par la guerre (28 pour cent des ressources totales ou 29,7 millions de dollars pour trois projets). Près de 700 000 personnes (dont 40 pour cent d'enfants de moins de huit ans) de l'ensemble du pays ont bénéficié de ces projets, lesquels ont cependant été concentrés surtout dans les régions du nord et du centre, qui sont les plus pauvres du pays. Les organismes d'exécution de ces projets ont été le Ministère de la santé et l'ancien Ministère de l'agriculture (MIDINRA) et, plus récemment, le Fonds nicaraguayen pour l'enfance et la famille (FONIF), le Ministère de l'éducation, le Ministère de l'agriculture et de l'élevage, le Programme national de développement rural et le Ministère des affaires sociales.

Activités en cours

31. Le portefeuille de projets en cours comprend trois projets représentant au total une valeur de 35,6 millions de dollars concernant la mise en valeur des ressources humaines et le renforcement des capacités de production. A la fin de 1996, 85 pour cent de ces ressources avaient été utilisées, et le solde le sera en 1997. Les ressources décaissées à ce jour ont bénéficié à plus de 300 000 personnes, dont des enfants de moins de huit ans et des habitants et producteurs pauvres des régions rurales.



32. **Assistance intégrée aux enfants d'âge préscolaire dans le cadre de garderies (Nicaragua 4515).** Ce projet, d'une valeur de 12,4 millions de dollars, a commencé en février 1993 et doit s'étendre sur une période de quatre ans. Il a essentiellement pour objet de promouvoir le développement des ressources humaines grâce à un programme de nutrition visant à stimuler l'inscription et l'assiduité des enfants dans des centres préscolaires ainsi qu'à l'école primaire. Il comporte deux volets: alimentation préscolaire, élément réalisé par le FONIF, pour 125 000 enfants de deux à six ans dans 2 000 garderies, et alimentation scolaire au niveau primaire, élément exécuté par le Ministère de l'éducation, pour 125 000 enfants en troisième année du cycle préscolaire et en première et deuxième année d'étude primaire dans 1 600 écoles publiques.
33. **Réinsertion socio-économique des populations affectées par la guerre (Nicaragua 4571).** Ce projet, qui doit coûter au PAM 11,4 millions de dollars, a commencé en 1992 et couvre une période de cinq ans. Il a essentiellement pour objet de contribuer à améliorer la condition sociale et la capacité de production des populations rurales affectées par la guerre qui vivent dans la misère. L'assistance fournie par le PAM comprend 20 000 tonnes de produits affectés à un programme vivres-contre-travail qui doit générer des emplois saisonniers, ainsi que la mise en place d'un fonds de crédit (doté d'un montant de 1,5 million de dollars provenant du produit de la monétisation). La valeur des rations distribuées (coût moyen: 1,63 dollar) représente 90 pour cent du salaire journalier moyen payé aux ouvriers agricoles. Environ 30 pour cent des bénéficiaires sont des femmes, pour la plupart chefs de ménages.
34. **Promotion du développement laitier (Nicaragua 2593 (Elarg.2)).** Le deuxième élargissement de ce projet a commencé en avril 1990, avec pour but, principalement, d'accroître la production, d'améliorer la productivité et de promouvoir le développement du secteur laitier. Dans le cadre de son assistance, le PAM a fourni 13 000 tonnes de vivres qui doivent être intégralement monétisées afin de créer un fonds de financement des investissements requis. Le projet, qui coûtera au total 11,9 millions de dollars au PAM, devait s'achever en mars 1997. Il a permis d'apporter une aide soutenue à plus de 4 000 producteurs au moyen d'activités concernant la production et le traitement industriel du lait et l'infrastructure de production laitière. Sa portée a récemment été élargie de manière à englober les unités de production les plus pauvres. Quelque 10,7 millions de dollars de ressources ont été décaissés pour le projet et un fonds de crédit a été établi, qui a accordé des prêts à plus de 22 000 producteurs. En outre, un élément d'assistance technique directe a été mis au point pour les producteurs de lait.

ENSEIGNEMENTS

35. **Réduction de l'insécurité alimentaire.** La distribution de vivres visant à réduire l'insécurité alimentaire parmi les groupes vulnérables a sans doute été l'une des réalisations les plus visibles du PAM ces dernières années. La distribution de colis de vivres à plus de deux millions de Nicaraguayens, dont 40 pour cent d'enfants de moins de 12 ans vivant dans l'isolement et la pauvreté, a directement contribué à atténuer le déficit vivrier des ménages. Le PAM a opéré dans des secteurs et desservi des groupes de population qui ont été laissés de côté par d'autres institutions. Grâce à l'assistance du PAM, il a été possible de satisfaire plus de 50 pour cent des besoins protéo-énergétiques de la population de nouveau-nés.



36. L'assistance a été orientée principalement vers les groupes vulnérables, et surtout vers les enfants exposés à la malnutrition et les familles pauvres des régions rurales. Ces projets, au moyen d'activités vivres-contre-travail, ont bénéficié à quelque 400 000 enfants et 160 000 familles pauvres et isolées. Bien que les critères de sélection des bénéficiaires aient été fondés surtout sur la nécessité de réduire la pauvreté et d'atténuer le déficit vivrier, leur interprétation a suscité un certain nombre de problèmes pendant l'exécution du projet de développement du secteur laitier. Il faudrait par conséquent mieux définir ces critères pour pouvoir déterminer avec une précision suffisante les caractéristiques et la localisation de la population cible, en décomposant si possible ces informations sur une base régionale et locale.
37. **Les projets de mise en place et de relèvement de l'infrastructure** ont contribué à créer des emplois en régions rurales, à renforcer l'organisation communautaire et à améliorer des ouvrages non financés par d'autres programmes gouvernementaux. Ainsi, près de 7 000 kilomètres de routes rurales, 120 systèmes communautaires d'adduction d'eau potable et 3 000 logements ou centres collectifs ont été créés ou améliorés. Un financement a été fourni pour 25 000 *manzanas* (17 500 hectares) de cultures, principalement pour la production de céréales de base et de fourrage pour le bétail; en outre, le réseau d'installations de stockage et de traitement du lait a été amélioré, principalement dans le centre du pays. La durabilité des investissements dans l'infrastructure et la mesure dans laquelle les bénéficiaires sont capables d'organiser les travaux d'entretien requis sont des aspects qui devront être analysés de manière plus approfondie, les résultats obtenus à cet égard paraissant mitigés.
38. Parmi les principaux résultats à signaler, il convient de mentionner la mise au point de moyens novateurs de générer des revenus pour les familles les plus pauvres et d'aider à relancer la productivité dans le secteur rural. L'assistance a été fournie sous deux formes: les projets vivres-contre-travail, qui ont généré des emplois saisonniers pour plus de 300 000 personnes, et des mécanismes de crédit, d'une valeur de plus de 11 millions de dollars, qui ont permis aux familles de ces travailleurs d'avoir plus facilement accès au crédit. De ce fait, les capacités productives et l'infrastructure ont été améliorées, encore qu'il soit difficile de dire, à ce stade, quel a été l'impact de ces activités du point de vue de la réduction de la pauvreté.
39. Le principal avantage de ces mécanismes de crédit est qu'ils ont permis aux agriculteurs n'ayant que des moyens limités d'avoir accès au système financier. Ainsi, plus de 25 000 producteurs ont obtenu des prêts grâce aux ressources fournies par le PAM. La plupart des bénéficiaires étaient des producteurs pauvres, bien que, dans un premier temps, des prêts aient été accordés aussi à des producteurs ne faisant pas partie du groupe visé par le PAM. En outre, les agents d'exécution n'ont pas toujours eu à leur disposition les moyens techniques suffisants pour mettre le crédit à la portée des familles les plus pauvres. L'on a enregistré récemment des taux de défaillance relativement élevés ainsi que des pertes, certains prêts s'étant avérés irrécouvrables. Ces difficultés sont dues principalement aux problèmes rencontrés lors de l'octroi des crédits ou bien à la politisation du système. Pour l'essentiel, toutefois, ces contraintes et carences ont été éliminées.
40. En outre, l'on s'emploie actuellement à mettre au point une nouvelle approche fondée non plus tant sur le concept de "fonds de crédit" mais plutôt sur celui de "services financiers ruraux", afin d'encourager une nouvelle culture du crédit, de mobiliser l'épargne et d'aider à mettre au point de nouvelles modalités de prêt. L'accent mis sur l'accès au crédit a, dans une certaine mesure, négligé la nécessité de renforcer les intermédiaires financiers ou d'encourager l'épargne. On commence peu à peu à établir une corrélation entre le



concept de crédit et l'assistance technique, lesquels ont généralement été offerts ensemble. L'expérience acquise pourrait être exploitée pour améliorer aussi bien les systèmes de financement existants que les mécanismes de coordination des projets entrepris conjointement avec le PAMIC. Jusqu'à présent, les fonds d'affectation spéciale sont un mécanisme qui n'a pas véritablement été mis à l'épreuve, mais il pourrait être encouragé et l'on pourrait mettre à l'essai d'autres modalités de coopération entre les banques commerciales et des intermédiaires non classiques. Cela permettrait d'allouer et de recouvrer les ressources comme il convient et garantirait la sélection des usagers qui ont le plus besoin de crédits. En tout état de cause, il conviendra de procéder à une évaluation des fonds de crédit prévus par les projets du PAM avant de continuer à utiliser ces mécanismes pour pouvoir déterminer dans quelle mesure il peut être comparativement avantageux de les financer au moyen des ressources provenant de l'aide alimentaire.

41. Bien que les femmes aient bénéficié de l'assistance du PAM, aucune approche intégrée n'a été élaborée pour faire en sorte que les femmes aient davantage accès aux secours distribués et puissent mieux les contrôler, et la problématique hommes-femmes n'a pas toujours été incorporée comme il convient dans les projets. Dans le cas des projets productifs, il n'a pas été tenu compte comme il convient des problèmes de gestion et de contrôle des moyens de production par les femmes. Dans le cas des projets sociaux, et en dépit des efforts déployés, les familles n'ont pas participé efficacement à la réalisation des activités. En fait, les projets productifs ont tendu à être orientés davantage vers les "producteurs" que vers les "unités familiales", bien que des efforts aient été faits récemment pour surmonter ces carences. Comme l'on n'a pas recueilli de données ventilées par sexe pendant l'exécution des projets, il n'est pas possible de dire avec précision combien de femmes en ont bénéficié, combien d'entre elles ont eu accès au crédit ou quelles sont les ressources qui ont été spécifiquement consacrées aux femmes. Sur les 26 projets réalisés, deux prévoient spécifiquement une aide à 40 000 femmes. Depuis 1995, les données rassemblées dans le cadre des projets comprennent des informations ventilées par sexe, et l'intégration de la problématique hommes-femmes aux activités réalisées s'est améliorée.
42. L'attention accordée à l'impact des activités et des projets a été insuffisante. Les aspects les plus visibles des projets sont quantifiés: total des crédits accordés, infrastructure mise en place, nombre de rations distribuées. Cependant, les informations sont insuffisantes pour ce qui est des changements survenus pendant les activités du PAM ou de l'impact des activités une fois que les projets sont achevés. Les organismes de contrepartie ont été d'une efficacité limitée pour ce qui est de fournir aux enfants toute l'assistance dont ils ont besoin. Il n'existe pas d'indicateurs, et il n'a pas été établi de systèmes pour déterminer l'impact des activités sur l'éducation ou la santé. Le taux d'abandon scolaire a diminué et s'est établi à cinq pour cent. Toutefois, l'on ne dispose pas de données sur la qualité de la fréquentation scolaire.
43. La durabilité des projets est une question qui n'est toujours pas réglée. Rien ne garantit qu'après la fin d'un projet, les activités seront poursuivies ou améliorées ou que les nouveaux projets seront conçus en tenant compte de l'expérience acquise lors de projets précédents. Une autre contrainte importante tient au lien insuffisant qui existe entre l'aide temporaire et l'assistance à plus long terme visant à promouvoir le développement. Les programmes vivres-contre-travail organisés dans le cadre de travaux de construction d'éléments d'infrastructure et les mécanismes complémentaires de crédit n'ont pas toujours les mêmes bénéficiaires, ce qui limite leur impact. La coordination demeure insuffisante avec les autres programmes de développement, bien qu'il existe d'autres éléments qui pourraient être renforcés, par exemple dans le contexte des projets Nicaragua 4571 et 4515.



44. La réalisation des activités a souffert de l'insuffisance des structures opérationnelles, de la faiblesse des moyens de gestion et du manque de ressources dans le secteur public. Les cadres d'exécution conjointe qui ont été mis au point récemment tendent à réorienter les activités des unités d'exécution et à renforcer leur rôle de gestion afin de promouvoir une plus grande participation des communautés et des entités locales à l'exécution des projets et d'assurer la continuité des activités lorsque l'assistance du PAM aura pris fin. Plus de 70 pour cent des activités d'exécution des projets Nicaragua 4515 et 4571 relèvent de la responsabilité directe d'entités locales et d'ONG.
45. Le PAM s'est employé à resserrer la coordination avec d'autres projets, organismes de coopération et services gouvernementaux, mais cette coordination n'a pas toujours donné les résultats escomptés pendant l'exécution des activités. Une réalisation notable a été le rôle de catalyseur qu'a joué le PAM en mobilisant auprès d'autres organisations les fonds de contrepartie nécessaires à l'exécution des projets.
46. La manutention et la distribution des produits fournis par le PAM ont été efficaces et transparentes. Cette opération a été confiée à des sociétés étatiques et aux organismes de contrepartie chargés de l'exécution des projets. Hormis quelques périodes de durée limitée, les opérations logistiques concernant la distribution de vivres ont généralement été réalisées de manière satisfaisante. Parfois, le gouvernement a éprouvé des difficultés à financer les coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM). Comme décidé par l'Assemblée générale des Nations Unies, le Nicaragua est assimilé aux pays rangés dans la catégorie des pays les moins avancés, et le PAM a pris à sa charge près de 50 pour cent de ces coûts. L'aide alimentaire devant être monétisée a été gérée avec professionnalisme et transparence, bien que, du fait de la situation économique qui prévaut dans le pays, l'inflation ait eu pour effet de réduire les revenus. Depuis 1992, l'administration financière a généralement été efficace, grâce, surtout, aux politiques de libéralisation des opérations financières. La vente de produits (principalement du lait écrémé en poudre et de l'huile de beurre) a généré, lors de leur monétisation, des fonds qui ont été déposés dans des comptes bancaires en vue de financer des projets.
47. Les rations alimentaires distribuées directement à la population cible ont été manutentionnées efficacement et ont habituellement été livrées comme il convient. L'assortiment de vivres correspond au régime alimentaire du pays et est largement accepté par les bénéficiaires. La valeur alpha des rations fournies dans le cadre du programme vivres-contre-travail en 1995 a été de 1,35 (1,63 dollar), soit 90 pour cent du salaire journalier national moyen des ouvriers agricoles. Le coût de chaque déjeuner scolaire est de 0,26 dollar, soit un montant semblable au prix sur le marché.
48. **Systemes de suivi et d'évaluation.** Depuis 1992, le PAM a progressivement apporté d'importants changements à la façon dont l'information concernant les projets est générée et traitée. Il a introduit une présentation normalisée pour la collecte d'informations, laquelle doit porter sur le suivi de l'opération et sur la mesure dans laquelle les objectifs fixés sont atteints. Des insuffisances persistent, particulièrement pour ce qui est de l'évaluation systématique des aspects qualitatifs de l'exécution des projets et des aspects concernant la durabilité des activités. Plus récemment, l'on s'est efforcé de renforcer les systèmes de suivi et d'évaluation pour pouvoir superviser comme il convient les activités entreprises dans le cadre des projets et prendre immédiatement les décisions qui s'imposent. Toutefois, ces systèmes ne tiennent pas toujours compte des modalités d'exécution conjointe qui ont été mises au point récemment. De même, les informations concernant l'efficacité des intermédiaires financiers chargés de la mise en oeuvre des mécanismes de crédit et des fonds renouvelables sont incomplètes. Un autre élément qui doit être renforcé est le rôle



qui revient aux bénéficiaires pendant tout le processus, de sorte qu'il puisse être tenu dûment compte de leurs avis pendant l'exécution des activités. Les efforts qui ont été déployés au moyen des techniques d'évaluation rurale rapide ont montré que le système d'exécution conjointe ou le recours à des organisations locales qui travaillent déjà à l'exécution de projets pourrait être un moyen très efficace de mettre en oeuvre ces mécanismes.

ORIENTATION FUTURE DE L'ASSISTANCE DU PAM

Stratégie proposée

49. Le Nicaragua sort actuellement d'une période d'après-guerre marquée par des crises et des transformations économiques et structurelles de très grande portée. En dépit d'une légère amélioration des indicateurs macro-économiques, la pauvreté et l'insécurité alimentaire se sont aggravées, surtout dans les régions rurales du centre et du nord du pays. L'évolution des activités du PAM a suivi celle de la situation dans le pays et l'accent est désormais mis non plus tant sur les secours d'urgence mais sur les projets de développement. Les enseignements tirés de l'exécution des opérations et des projets précédents constituent la base de l'orientation future de l'assistance du PAM.
50. Le programme de pays que le PAM doit préparer pour la période 1998-2002 tiendra donc compte de la gravité sans précédent de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, de la nécessité de satisfaire sans tarder les besoins alimentaires immédiats d'un grand nombre de ménages exposés à la malnutrition, des capacités d'exécution des organismes gouvernementaux et des autres partenaires ainsi que de l'expérience acquise lors de la réalisation des projets d'aide alimentaire précédents ou en cours. La stratégie suivie par le PAM au Nicaragua tendra principalement à réduire la pauvreté extrême et l'insécurité alimentaire des ménages les plus pauvres et les plus vulnérables dans les régions prioritaires du pays.
51. Les ressources seront allouées à l'appui d'objectifs spécifiques en matière de valorisation des ressources humaines et de développement de l'économie et des activités productives, l'accent étant mis surtout sur la production vivrière. L'assistance du PAM sera orientée vers les activités axées spécifiquement sur les groupes vulnérables, principalement les enfants et les mères, et sur les activités génératrices d'emploi et de revenu. L'on s'attachera tout particulièrement à reconstituer les capacités de production des familles rurales pauvres.

Eléments stratégiques à prendre en considération dans les activités du PAM

52. Les activités du PAM pour les années à venir seront définies et sélectionnées à la lumière des considérations stratégiques ci-après:
- Objectifs de développement.** L'assistance devra tendre à promouvoir le développement afin de réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire à court terme pour la population cible.
 - Problématique hommes-femmes.** Une participation égale devrait être garantie aux femmes et le concept de famille en tant qu'unité productive globale devra être admis comme étant la norme, la préférence devant être accordée aux ménages dirigés par des femmes. Une participation directe des femmes sera à cet égard une condition importante, et la façon dont les ressources seront allouées et contrôlées est un élément qui sera clairement spécifié pour ce qui est des avantages escomptés des projets. En



outre, des mesures spécifiques devront être adoptées pour assurer une amélioration durable des conditions actuelles.

- c) **Stimulation du développement communautaire.** La priorité devrait être accordée aux projets devant être réalisés là où il existe une capacité d'exécution locale. Cette capacité devrait être renforcée et décentralisée (notamment au niveau des administrations locales) pour faire en sorte que l'utilisation des ressources soit surveillée comme il convient et que les activités soient d'emblée conçues de manière à être durables après que l'assistance aura pris fin.
- d) **Le rôle de catalyseur de l'aide alimentaire.** Bien que l'importance de l'aide alimentaire ne fasse aucun doute, l'alimentation, en soi, ne suffit pas. Il conviendra de renforcer le rôle de catalyseur des projets du PAM. Il faudra garantir la présence d'autres agents pour établir un lien adéquat entre les secours de caractère temporaire et l'aide au développement et pour garantir la disponibilité des produits non alimentaires requis pour la réalisation des activités.

Population cible et domaines d'assistance prioritaires

- 53. L'assistance du PAM sera orientée surtout vers les familles rurales qui vivent dans une pauvreté extrême, les familles d'agriculteurs qui exploitent des terres situées dans des régions isolées et déprimées et les familles pauvres qui n'ont pas accès à la terre. Des stratégies novatrices et des activités génératrices de revenus seront mises en oeuvre afin d'assurer un relais entre l'assistance de caractère temporaire et des méthodes plus durables de génération de revenu. Dans ce contexte, la préférence sera accordée aux ménages dirigés par des femmes, lesquelles devront également pouvoir participer à des activités de formation complémentaires, de reconstitution des ressources naturelles et d'assistance technique et avoir accès aux fonds autorenouvelables.
- 54. Le PAM continuera d'appuyer les programmes d'alimentation scolaire pour renforcer l'éducation des jeunes enfants. La priorité sera accordée aux enfants des familles les plus pauvres. L'éducation et l'aide alimentaire étant complémentaires, l'assistance du PAM devra être axée sur les enfants d'âge préscolaire et les élèves des écoles qui sont exposés à la malnutrition. Le PAM continuera de programmer son assistance en coopération avec les autres organisations intéressées, comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID), qui réalisent l'une et l'autre des programmes intégrés d'aide à l'éducation pour améliorer la capacité d'apprentissage des enfants. En fournissant directement un complément nutritionnel, le PAM pourrait participer à ces programmes, qui contribueraient à améliorer l'effort et l'assiduité à l'école.
- 55. Un autre groupe cible important, du point de vue de l'assistance du PAM, est celui des mères adolescentes pauvres. Ces jeunes mères, ont des difficultés à créer leur propre foyer, sont extrêmement vulnérables et sont obligées de travailler et d'abandonner d'éventuelles études, et ne peuvent pas s'occuper comme il convient de leurs enfants, ce qui ne fait qu'aggraver leur pauvreté. Il faudra s'attacher en priorité à leur trouver les moyens de gagner leur vie, et leurs enfants devront bénéficier des programmes d'assistance nutritionnelle. L'une des solutions qui sera envisagée consistera à élargir le projet Nicaragua 4515 pour y inclure des activités spécifiquement orientées vers les mères adolescentes des enfants dont s'occupent les garderies.
- 56. L'assistance du PAM sera concentrée sur les communautés les plus démunies vivant dans les régions d'extrême pauvreté. Compte tenu des informations disponibles et de l'expérience acquise, le PAM devrait continuer d'accorder une priorité élevée aux secteurs



ruraux de la région de Segovia, la plus pauvre du pays; à la région septentrionale (Matagalpa et Jinotega); et aux communes sinistrées par la sécheresse des régions occidentales du pays (León et Chinandega), où plus de 700 000 personnes (soit 30 pour cent du nombre total de familles pauvres) vivent dans une pauvreté extrême. Cela n'écarte pas la possibilité de mettre en oeuvre des activités dans des régions isolées considérées comme prioritaires en raison de la pauvreté qui y sévit. Chaque activité sera mise au point sur la base de la carte de la pauvreté élaborée par le Fonds d'investissements socio-économiques (FISE) et des informations complémentaires fournies par le Ministère de l'agriculture. En coordination avec d'autres organismes, le PAM pourrait aider à améliorer et à mettre à jour la carte de la pauvreté de sorte qu'elle puisse être utilisée pour aider à acheminer les ressources vers les régions où la pauvreté est la plus grave.

Approche-programme et principaux domaines d'activité pour l'avenir

57. Les activités seront réalisées sur la base d'une approche à la fois thématique et localisée, les considérations concernant les domaines d'activité prioritaires étant combinées à celles liées aux régions géographiques où la pauvreté et l'isolement sont les plus graves. Cela ne signifie pas que des activités sélectionnées ne pourront pas être réalisées dans des régions moins prioritaires. Les activités tendront principalement vers la valorisation des ressources humaines et le rétablissement et le développement des capacités productives des familles isolées par la pauvreté, principalement en milieu rural.
58. Pour développer les capacités productives des familles pauvres, il faudra réaliser des activités tendant à générer des revenus et à créer des emplois saisonniers. Celles-ci devront être novatrices de manière à compléter comme il convient des activités génératrices de revenus à court terme tout en créant durablement les conditions nécessaires à un développement à long terme. Les activités seront axées principalement sur les familles de cultivateurs vivant dans des régions arides et déprimées et accorderont la priorité aux programmes de développement de l'infrastructure à haute intensité de main-d'oeuvre qui offrent la possibilité de créer des micro-entreprises. La préférence sera accordée aux ménages dirigés par des femmes.
59. Un appui sera fourni pour l'introduction de pratiques de conservation des sols et de l'eau ainsi que de techniques améliorées de production de céréales de base, d'entreposage, de commercialisation et de réduction des pertes après la récolte. Pour la réalisation des activités, la famille sera considérée comme une seule et même unité productive, ce qui devrait encourager l'application d'une approche intégrée à tous les services.
60. Bien qu'il n'existe pas de capacités institutionnelles suffisantes pour faire face aux catastrophes naturelles, il n'apparaît pas nécessaire de définir à l'avance les autres mesures à prendre en pareils cas. Il faut en l'occurrence tenir compte de deux considérations principales: a) le PAM doit aider à renforcer les capacités d'élaboration de plans de secours de l'organisme chargé d'atténuer les effets des situations d'urgence et de les gérer; et b) le PAM devrait assurer un écoulement régulier des produits destinés aux projets en cours afin de pouvoir faire face à des situations d'urgence spécifiques à l'avenir. Si une catastrophe grave devait survenir, et à la demande expresse du gouvernement, le PAM pourrait utiliser ses structures existantes pour donner suite à des demandes d'assistance spécifiques et il pourrait distribuer des vivres prélevés sur les stocks existants ou achetés au moyen de fonds autorenouvelables.



Coordination et intégration des activités

61. Les relations nouées avec les donateurs bilatéraux ont permis de fournir une assistance aux populations les plus pauvres, et il faudrait envisager de structurer cette coordination au moyen d'accords comportant des indications spécifiques pour ce qui est des responsabilités en matière d'exécution et des opérations. En resserrant ces liens de coordination, l'on devrait contribuer à garantir la continuité de l'assistance fournie à ces groupes par d'autres programmes. La collaboration avec les ONG sera renforcée, principalement en matière d'exécution conjointe de projets.
62. L'assistance du PAM sera conforme à la Note de stratégie nationale qui sera arrêtée en 1997 en consultation avec le gouvernement, les organismes des Nations Unies et les principaux donateurs. La période de programmation devrait s'étendre de 1998 à 2002. La stratégie tendra principalement à réduire les indicateurs de pauvreté extrême, l'accent étant mis sur le renforcement des capacités administratives, la génération d'emploi et la promotion des activités productives. Pour le PAM, les principaux domaines d'activité seront la promotion de la sécurité alimentaire des populations les plus pauvres; l'appui aux petits producteurs de céréales de base; la mobilisation de ressources pour des investissements dans l'infrastructure de base et la fourniture d'une assistance alimentaire aux groupes vulnérables, en particulier aux femmes; et la concentration des efforts de développement rural sur les régions les plus sérieusement affectées par la dégradation de l'environnement.

Modalités de l'aide du PAM et aspects opérationnels

63. L'assistance future du PAM dépendra de la disponibilité d'aide alimentaire au plan mondial ainsi que des politiques commerciales nationales et régionales. A cet égard, le PAM encouragera l'achat de produits locaux et ne monétisera que les produits alimentaires qui ne sont pas produits localement ou pour lesquels le pays accuse un déficit considérable.
64. Le PAM encouragera le développement des capacités de planification et de suivi au niveau local et il allouera des ressources pour améliorer les systèmes actuels de suivi et d'évaluation des activités. L'accent sera mis sur la rationalisation de la gestion financière et la priorité sera accordée à la réalisation des objectifs. L'expérience acquise lors de l'évaluation des projets pendant l'élaboration du SSP permettra d'intégrer plus facilement aux projets de nouvelles méthodes de planification, de programmation et d'évaluation de l'exécution avec la participation de la population cible. Cela permettra de mieux centrer les activités, de faciliter la réalisation de leurs objectifs et d'améliorer la durabilité des activités entreprises auprès des communautés cibles. Cela contribuera aussi à garantir que les objectifs soient atteints et soient de nature à améliorer la qualité et l'efficacité de l'assistance alimentaire fournie.
65. Le système de suivi devra tenir compte des performances récentes des organismes chargés d'exécuter conjointement des projets et devra comprendre des indicateurs quantitatifs concernant par exemple les délais dans lesquels les vivres sont livrés; la collecte d'informations ventilées par sexe concernant les bénéficiaires, et notamment le nombre de femmes chargées de tâches de gestion organisationnelle; les niveaux de revenu; et les changements concernant la production. Il conviendrait d'inclure également des indicateurs qualitatifs sur des questions comme le degré de participation des femmes; l'amélioration de l'apprentissage des enfants; et l'évolution de la sécurité alimentaire des ménages cibles.



Programmation de l'assistance et ressources requises

66. La stratégie et le programme proposé par le PAM pour la période 1998-2002 ont été discutés avec le nouveau gouvernement arrivé au pouvoir en janvier 1997. Selon le programme proposé, deux nouveaux projets actuellement en préparation (Nicaragua 4515 (Elarg.1) et 4571 (Elarg.1)) devraient être mis en route à la fin de 1997, date qui devrait coïncider avec l'achèvement de deux opérations en cours.
67. Compte tenu de la capacité d'absorption du pays, le PAM estime que les besoins immédiats d'aide alimentaire du Nicaragua représentent au total une valeur d'environ 42 millions de dollars pour la période 1998-2002. Le programme d'assistance prévu comprend trois volets principaux: a) appui aux enfants d'âge préscolaire et aux élèves des écoles primaires, pour une valeur de 18,4 millions de dollars, approuvé par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1997; b) appui à la promotion d'une agriculture durable et de la production vivrière dans les régions déprimées, pour un coût total estimé à 15 millions de dollars; et c) appui à la création d'activités génératrices de revenus dans des régions sélectionnées, pour un coût total de neuf millions de dollars. Ainsi, les ressources supplémentaires requises pendant la période considérée se montent au total à 23,6 millions de dollars. Ces fonds supplémentaires seront programmés en tenant compte de la disponibilité de ressources du PAM et des priorités établies par le Conseil d'administration pour ce qui est de la répartition des ressources entre les pays à faible revenu et à déficit vivrier.

PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

68. Il n'a pas encore été formulé de stratégie nationale pour réduire la pauvreté et améliorer la sécurité alimentaire. Les activités mises en oeuvre visaient à faire face à des situations d'urgence au lieu d'être réalisées dans le cadre d'une stratégie à moyen ou à long terme. Cela affecte la conception et la coordination des activités du PAM dans le contexte des programmes gouvernementaux. Le PAM devrait, avec les autres organismes, appuyer le gouvernement ou coordonner son action avec ce dernier afin d'élaborer des propositions de nature à déboucher sur une stratégie de lutte contre la pauvreté et d'amélioration de la sécurité alimentaire.
69. L'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement, au début de 1997, pourrait entraîner des changements concernant les priorités, l'approche à suivre et l'orientation générale de l'assistance. Cela affectera très certainement la façon dont les ressources financières et humaines de contrepartie seront allouées et pourrait également entraîner une réorganisation des institutions responsables de l'exécution des projets.
70. Afin de garantir la durabilité des activités après la fin de l'aide alimentaire, le PAM devrait établir des liens plus étroits entre l'assistance de caractère temporaire et les activités à plus longue échéance. Comme par le passé, il sera essentiel que les ONG et les organisations locales et communautaires participent à ces efforts. En dépit du nombre de ces organisations et de la capacité qu'elles ont de mobiliser les populations cibles, elles n'en ont pas moins encore des difficultés à étendre leur champ d'action. Vu le rôle accru que ces organisations auront à jouer dans la réalisation des activités, le PAM devrait s'attacher spécialement à renforcer leurs capacités de gestion et d'exécution.



ANNEXE I

INDICATEURS SÉLECTIONNÉS

	Année	
	1993	1995
Dénuement total (en pourcentage)	80	n.d.
- nécessaires	50	n.d.
- populations urbaines	37	n.d.
- populations rurales	63	n.d.
Ménages dirigés par des femmes (en pourcentage)	28	n.d.
- en milieu urbain	37	n.d.
Chômage total (en pourcentage)	48,8	54,0
Salaire minimum (en córdobas)	1990	1995
- total	85,0	900,0
- secteur agricole	67,0	508,0
- valeur du panier alimentaire	n.d.	1 320,0
Dépenses sociales	1990	1994
- total (en milliers de córdobas)	171,1	1 242,0
- en pourcentage du PIB	10,9	9,7
- par habitant (en córdobas)	47,5	308,2

CÉRÉALES DE BASE

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Production nationale (en milliers de tonnes)						
Riz	101,8	95,5	115,4	144,1	146,3	148,7
Maïs	198,5	237,8	249,4	290,6	242,7	289,4
Haricots	60,5	60,8	57,0	75,7	74,4	49,5
Blé	44,8	56,6	60,3	58,1	52,3	46,9
Total, dont:	405,6	450,7	482,1	568,5	515,7	534,5
- importations commerciales	90,4	100,4	118,9	101,9	117,8	103,6
- dons	90,4	73,5	80,3	76,3	n.d.	23,5
Disponibilités par habitant (en kg par an)						
Riz	28,5	26,1	30,6	37,0	36,0	36,0
Maïs	55,6	65,0	66,0	74,7	60,5	70,0
Haricots	16,9	16,6	15,1	19,4	18,5	12,0
Blé	12,5	15,5	16,0	15,0	13,0	11,3
Total	113,5	123,2	127,7	146,1	128,0	129,3



