

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Résumé 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.3
5 décembre 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

GUATEMALA - SSP

1998 - 2002

RÉSUMÉ

Le Guatemala, au lendemain de l'accord de paix conclu en 1996, se trouve confronté à d'importants défis de développement. Le Plan de paix convenu entre le gouvernement et les forces d'opposition reconnaît que la sécurité alimentaire des ménages est la clé de la paix et de la démocratie dans le pays. Le calendrier fixé pour le Plan de paix coïncide avec le plan de développement du gouvernement (PLADES) pour la période 1996-2000. On estime à 2.620,8 millions de dollars, répartis sur quatre années (1996-2000), le montant nécessaire à la mise en oeuvre du Plan de paix. Ce montant sera financé à concurrence de 30 pour cent par le gouvernement. Le SSP pour la période 1998-2002 coïncidera avec trois années du Plan de paix, dont on escompte qu'il sera reconduit pour 2001-2002. La Note de stratégie nationale (NSN) a été élaborée en 1996 et le gouvernement y a mis la dernière main en février 1997, en coordination avec les organismes du système des Nations Unies.

Malgré la croissance économique modérée qui a caractérisé le Guatemala ces dix dernières années, la mise en oeuvre des programmes d'ajustement structurel n'a pas encore créé des emplois ou une activité économique suffisants pour réduire les niveaux élevés de pauvreté du pays. En 1993, on estimait que 83 pour cent de la population rurale vivait dans la pauvreté. Les collectivités autochtones représentent 52 pour cent de la population totale. En 1995, la Banque mondiale a qualifié la pauvreté dans les zones rurales d'"extrêmement importante ... largement répandue et grave". Les problèmes d'insécurité alimentaire se traduisent par des taux de nutrition et de santé faibles: 57,8 pour cent des enfants âgés de trois à 36 mois et 50 pour cent des écoliers de plus de 6 ans souffrent de malnutrition chronique.

L'aide du PAM au Guatemala a débuté en 1971. L'apport total se chiffre à 111 millions de dollars, et le nombre moyen de bénéficiaires annuels à 958.000 personnes. Ces chiffres ne comprennent pas l'apport du gouvernement (environ 67 dollars par tonne de don de produits alimentaires) et les contributions des bénéficiaires qui, en règle générale, couvrent le coût du transfert des produits alimentaires des entrepôts régionaux vers les collectivités. Le PAM a appuyé toute une série de projets dans le pays (urgence, éducation et santé, alimentation scolaire, investissements dans l'infrastructure de production, création d'emplois dans les zones rurales, etc.). L'année 1991 et les années suivantes ont été marquées par un développement important des activités de soutien aux femmes pauvres et de sauvegarde de l'environnement. La mise en oeuvre des projets a produit des résultats significatifs sur le plan de la situation nutritionnelle des groupes vulnérables (femmes et enfants de moins de 5 ans), de la création d'emplois et de la préservation des ressources naturelles. Toutefois, des faiblesses au niveau de la conception des projets et de la capacité de mise en oeuvre ont retardé l'obtention des résultats.

Le PAM axera ses activités futures sur la réduction de l'insécurité alimentaire et de l'extrême pauvreté dans les ménages des zones cibles défavorisées au cours de la période de planification 1998-2002. La stratégie comprend la participation accrue des bénéficiaires au cycle des projets ainsi que des mesures en vue d'aboutir effectivement à l'égalité entre hommes et femmes, d'orienter l'aide alimentaire vers les groupes les plus vulnérables, d'évaluer les incidences environnementales des projets, de renforcer les collectivités locales à l'intérieur du processus de décentralisation du gouvernement, et de coordonner les efforts avec d'autres organisations de développement.

Les besoins totaux en aide alimentaire pour la période 1998-2002 ont été estimés à 50,7 millions de dollars, dont 15,2 millions de dollars seront disponibles sous forme d'allocation de base provenant de projets en cours. Des ressources supplémentaires à hauteur de 35,5 millions seront recherchées, mais ce montant devra éventuellement être ajusté selon la disponibilité des ressources du PAM et à la lumière des priorités en matière d'affectation des ressources entre les pays les moins avancés (PMA) et les pays à faible revenu en déficit vivrier (PFRDV), selon les recommandations du Conseil d'administration du PAM.

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.

L'INSECURITE ALIMENTAIRE - LES PAUVRES ET LA FAIM

Introduction

1. La pauvreté et l'insécurité alimentaire au Guatemala sont largement répandues sur le plan géographique et se concentrent essentiellement dans le secteur rural. La pauvreté affecte particulièrement la population autochtone. Entre 1980 et 1989, le taux de pauvreté est passé de 77 à 79,9 pour cent. Au cours de cette même période, le pourcentage de la population qui vit en situation de pauvreté extrême est passé de 56 à 59 pour cent. Le problème est rendu plus complexe encore par une croissance démographique annuelle rapide (2,9 pour cent). La situation ne s'est pas améliorée ces dernières années. On estime à 83 pour cent la part de la population rurale qui vivait encore au-dessous du seuil de pauvreté en 1993. La situation de la population autochtone est extrêmement grave: 93 pour cent des autochtones (soit 52 pour cent de la population totale) vivent en situation de pauvreté.
2. Ces niveaux élevés de pauvreté résultent essentiellement de la répartition inégale des revenus et des terres, de la répartition inadéquate des dépenses publiques, de l'état généralement médiocre de l'économie, et de la guerre civile. Les dépenses sociales affectées à l'éducation et à la santé au Guatemala restent les plus faibles d'Amérique centrale (elles sont égales à 33 dollars¹ par habitant, soit 2,7 pour cent du produit national brut (PNB)). Les études récentes effectuées par la Banque mondiale en 1995 ont qualifié la pauvreté d'extrêmement importante .. largement répandue et grave". Dans une étude effectuée en 1995 par la Banque mondiale et portant sur 44 pays sélectionnés à revenu faible et moyen, le Guatemala, sur la base du PNB par habitant, vient en troisième position du point de vue de l'inégalité de la répartition du travail et des revenus. Le PAM utilisera son programme en vue de corriger cette inégalité dans les régions cibles.

La pauvreté et l'insécurité alimentaire au niveau national

3. La plupart des estimations récentes en matière de pauvreté indiquent que 10,4 millions de personnes vivent dans la pauvreté, dont trois millions en zone urbaine et 7,4 millions en zone rurale. Par ailleurs, on estime à 74 pour cent le taux de la population rurale vivant en situation d'extrême pauvreté. La pauvreté se concentre dans 69 municipalités rurales dans les régions de l'ouest/nord-ouest et du nord-est du pays, qui représentent environ 1,8 million d'habitants. Ce chiffre atteint deux millions si l'on y ajoute les rapatriés et les anciens combattants de la guerre civile.
4. La pauvreté et l'insécurité alimentaire sont structurelles au Guatemala et sont marquées par des niveaux élevés de sous-emploi. La concentration de la pauvreté dans les zones rurales est liée au pourcentage élevé de la population vivant dans ces zones, à la répartition inégale des terres (dont 65 pour cent sont aux mains de 2,2 pour cent de la population) et au morcellement en petites exploitations, aux niveaux d'instruction insuffisants, à la faiblesse de l'investissement public et des dépenses sociales dans les zones rurales, à l'accès limité aux techniques et aux ressources financières, et aux faibles taux de productivité.

¹Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En mars 1997, un dollar E.-U. équivalait à 5,950 quetzales.



5. Même si les niveaux de sous-emplois sont élevés, l'agriculture représente 50 pour cent de la main-d'oeuvre. La productivité médiocre et la taille réduite des exploitations détenues par les agriculteurs de subsistance n'engendrent que de faibles taux d'emploi ainsi que des déficits chroniques de production et/ou une faiblesse chronique des revenus consacrés à la consommation des ménages. Pour une bonne part, ces producteurs vivent de revenus complétés par la migration temporaire de l'ensemble du ménage vers des régions de cultures d'exportation. Les changements climatiques et les conditions de santé et d'hygiène dans ces régions ont pour effet que, souvent, les familles rentrent chez elles avec des problèmes de santé (essentiellement des problèmes gastro-intestinaux et des infections respiratoires), ce qui réduit encore les bénéfices nutritionnels de l'alimentation. quelque 25 pour cent seulement des femmes font partie de la population active, essentiellement dans le secteur non structuré de l'économie. Toutefois, leur participation aux activités rurales n'est pas reconnue, même s'il arrive qu'elles travaillent 15 heures par jour en moyenne. Un pourcentage élevé de femmes sont chefs de ménage, ce qui représente une responsabilité supplémentaire consistant notamment à prendre en charge les soins et l'éducation des enfants et à assurer le revenu de la famille. L'accès à l'éducation présente des écarts importants: 48 pour cent des femmes adultes sont alphabétisées, contre 62 pour cent des hommes adultes. Les écarts de taux d'alphabétisation entre les sexes sont plus grands encore dans les zones rurales. La faiblesse des niveaux d'instruction parmi les populations rurales et autochtones reste un défi énorme. Les taux bruts de fréquentation scolaire aux niveaux primaire, secondaire et tertiaire combinés en 1993 présentent également un écart entre garçons et filles, puisqu'ils s'élèvent à 41,5 pour cent pour les filles et à 48,9 pour cent pour les garçons.
6. Les groupes autochtones connaissent les taux de croissance démographique les plus élevés du pays et leurs problèmes d'insécurité alimentaire sont chroniques et croissants. Les problèmes spécifiques d'insécurité alimentaire auxquels la population autochtone est confrontée découlent du fait qu'un pourcentage élevé est constitué de ruraux dont les terres, suite au morcellement, sont de taille et de qualité variables. S'y ajoutent des problèmes politiques dans les régions où la guerre civile a déplacé les populations. Le taux de croissance démographique des pauvres de race métissée (*mestizos*) suit immédiatement celui de la population autochtone. Eux aussi souffrent de problèmes d'accès aux ressources et de niveaux élevés de sous-emploi dans les zones rurales.

L'approvisionnement alimentaire, la consommation et la nutrition

7. Les efforts déployés ces dernières années en vue d'améliorer la sécurité alimentaire dans le pays ont été contrariés par la diminution des ressources alimentaires domestiques disponibles. Le taux de croissance de l'approvisionnement alimentaire est, depuis toujours, plus faible que celui de la population. Ces dernières années ont également vu diminuer les importations subventionnées de denrées, entraînant des déficits non compensés par une augmentation des importations commerciales de nourriture. Les revenus réels de la population cible ont également diminué, ce qui indique que les déficits n'ont pas été compensés par un meilleur accès aux marchés.
8. De 1990 à 1994, la part de la production disponible pour la consommation intérieure a baissé de deux pour cent par an alors que le taux annuel de croissance démographique était de 2,9 pour cent. La production des céréales de base (maïs, haricots, riz, sorgho et blé) a reculé de 2,4 pour cent au cours de la même période et le déficit n'a pas été compensé par une augmentation des importations. Les fluctuations énormes des prix aux producteurs et les coûts de production élevés rendent peu attrayante la production de céréales de base pour



l'agriculture commerciale et, dès lors, l'approvisionnement intérieur dépend pour une bonne part de petits producteurs ruraux.

9. L'évolution des importations alimentaires a été capricieuse. Les tendances enregistrées (pour 1980-94) indiquent en général a) que les importations ont connu une croissance régulière et représentent 11,7 pour cent de la consommation intérieure; b) qu'il y a eu une augmentation substantielle des importations alimentaires commerciales assortie d'une chute sensible du volume des importations non commerciales. Cette évolution traduit une amélioration relative de la capacité d'importation du pays et une diminution de l'aide extérieure. Toutefois, ces facteurs n'ont bénéficié ni l'un ni l'autre à la population cible.
10. Le régime alimentaire guatémaltèque traditionnel, en particulier dans les zones rurales, ne couvre pas les besoins nutritionnels de base. Le maïs et les haricots (consommés par plus de 98 pour cent de la population) sont les principales sources d'énergie et de protéines. Seulement 23 pour cent de la consommation moyenne de protéines (55 grammes par jour) sont d'origine animale, alors que les proportions conseillées s'élèvent à 35 pour cent (minimal) et 50 pour cent (optimal). L'apport calorique quotidien (2,047) se situe au-dessous du niveau recommandé par l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS).
11. L'insécurité alimentaire se traduit par des niveaux nutritionnels et sanitaires faibles résultant d'un régime alimentaire médiocre et des bénéfices nutritionnels réduits de l'apport alimentaire. Il s'ensuit que 57,8 pour cent des enfants de trois à 36 mois et 50 pour cent des écoliers de plus de six ans souffrent de malnutrition chronique. La dégradation de la situation sanitaire et nutritionnelle des enfants en bas âge est particulièrement préoccupante (sevrage et alimentation complémentaire tardifs, pratiques alimentaires inadéquates et mauvaise préparation de la nourriture). En outre, il existe des déficiences modérées en vitamine A chez les enfants de un à cinq ans (15 pour cent) et des anémies chez les enfants et chez les femmes nubiles. Une enquête récente sur les micronutriments effectuée en 1996 a conclu que 39,1 pour cent des femmes adultes souffraient d'anémie.
12. Les déficits vivriers deviennent de plus en plus aigus à l'intérieur du ménage en raison de facteurs culturels. Par tradition, les hommes doivent recevoir une alimentation de meilleure qualité pour assurer le travail à l'extérieur. Viennent ensuite les enfants qui travaillent. Les autres membres de la famille sont les derniers nourris. Pour les petits producteurs ruraux, la disponibilité de la nourriture est aussi affectée par le manque de techniques et d'installations adéquates pour le traitement des céréales de base après la récolte, ce qui entraîne des pertes de production de 15 à 30 pour cent. Dans les régions les plus touchées par la pauvreté extrême et les déficits alimentaires, la vulnérabilité de la majorité des ménages aux mauvaises récoltes ou aux conditions médiocres de commercialisation est extrêmement élevée. La participation aux projets d'aide alimentaire devient ainsi une partie intégrante de la stratégie de survie des ménages pauvres et leur permet de travailler plus longtemps dans leur propre exploitation ou de développer des avoirs communautaires.

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

Politiques de développement et de sécurité alimentaire

13. Les activités déployées ces dernières années en vue de remédier à l'insécurité alimentaire n'ont eu que des résultats limités. Les ressources disponibles ont été utilisées pour des activités qui ont été fortement conditionnées par des tentatives visant à promouvoir la



stabilité politique (processus de paix) plutôt qu'à résoudre les problèmes structurels de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Parallèlement, les mesures d'ajustement structurel, le manque de ressources et les contraintes fiscales ont imposé des limitations importantes, à l'exception d'entités telles que le Fonds d'investissement social (FIS), qui bénéficient d'un pourcentage élevé de financement extérieur.

14. Jusqu'en 1992, les activités étaient mises en oeuvre par le biais de départements et d'institutions gouvernementaux (les Ministères de l'Education, de la Santé, du Développement urbain et rural, et de l'Agriculture). Depuis 1992, des changements importants sont intervenus dans la recherche d'une réponse au besoin d'instruments modernes et plus efficaces pour les dépenses sociales. Les organismes provisoires créés pour le transfert des ressources à la population cible - les Fonds de développement social - sont essentiellement de trois types: a) les organisations d'exécution directe tels que le FIS, le Fonds pour la paix (FONAPAZ) et le Fonds de développement des populations autochtones (FODIGUA); b) des fonds de répartition financière, notamment le Fonds de soutien au développement rural (ADR) et le Fonds pour la solidarité dans le développement des collectivités (FSDC); c) des organismes qui apportent un soutien aux départements ministériels, 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.

15. Du point de vue de leur fonctionnement, les fonds sont utilisés pour appuyer le processus de modernisation, décentraliser le rôle du gouvernement et renforcer les pouvoirs municipaux. Ils apportent leur aide à la mise en oeuvre des mesures visant à améliorer l'accès aux terres et la sécurité, à restructurer le système de financement 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.

16. L'approche stratégique adoptée actuellement en vue d'améliorer la situation en matière de pauvreté et d'insécurité alimentaire est énoncée dans le plan de développement du gouvernement pour la période 1996-2000. Ce plan définit une série d'engagements de base: faciliter la réconciliation nationale, lutter contre la pauvreté et appuyer les investissements de production. Le plan vise à concrétiser les engagements pris dans le cadre des accords de paix, en particulier ceux qui ont trait à la réinstallation des populations déracinées par le conflit et à la situation agraire. La politique du gouvernement en matière d'égalité des sexes pour les cinq années à venir sera présentée en mai 1997. Toutefois, les objectifs fondamentaux d'équité et d'accès aux ressources pour les femmes sont repris dans le Plan d'action pour le développement social et la pacification. Le Plan de paix comporte quatre grands volets: réintégration de la population déracinée et démobilisée; développement humain intégré; développement durable de la production; renforcement et modernisation de l'Etat démocratique. L'aide du PAM aux trois premiers volets a été identifiée comme élément important du respect du Plan de paix. L'aide alimentaire sous forme de vivres-contre-travail dans le domaine de la conservation, de l'irrigation et du reboisement peut apporter une contribution importante et éviterait que les bénéficiaires se déplacent vers les régions côtières à la recherche de moyens de subsistance.



17. Les déclarations de principe et d'intentions contenues dans PLADES n'ont pas encore été traduites en activités concrètes. Il est difficile d'identifier les progrès accomplis par le gouvernement au cours de la première année de législature et les problèmes cruciaux liés à l'absence de décisions de politique sont dus aux difficultés rencontrées pour réorienter les dépenses et/ou recueillir des recettes fiscales. On escompte que les mesures de politique sociale, dont la plupart sont étroitement liées aux engagements pris vis-à-vis de la paix, seront mises en oeuvre de manière très dynamique en 1997. Les contributions extérieures devraient permettre, dans un premier temps, de surmonter les restrictions fiscales. Des contributions destinées à cette fin ont déjà été promises, en particulier au cours de la réunion du groupe consultatif de Paris en janvier 1997.
18. Les principaux agents et activités mis en oeuvre pour améliorer la sécurité alimentaire (financés pour la plupart grâce à une aide extérieure) sont: a) le Programme intégré de développement pour El Quiche (Union européenne), dont la coordination est assurée par le secrétariat général de la présidence de la République dans 14 municipalités du département d'El Quiche et qui comporte une composante "sécurité alimentaire"; b) le Programme de nutrition de la mère et de l'enfant, exécuté par le Ministère de la Santé publique et dont le principal objectif est d'améliorer la situation sanitaire et nutritionnelle de la population guatémaltèque en s'attachant surtout au groupe mère/enfant dans les zones de pauvreté désignées comme prioritaires par le gouvernement; c) le projet "Sécurité alimentaire au niveau des ménages" (PROSAF), dont l'exécution est actuellement assurée par le PNUD et le Ministère de l'Agriculture (MAGA) grâce à un don du gouvernement des Pays-Bas. Le projet vise essentiellement à soutenir la mise en oeuvre de projets d'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages; d) les 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; et le projet "Développement rural de la région de la Sierra de los Cuchumatanes", financé par le FIDA, les Pays-Bas, l'OPEP, le PAM et le PNUD.
19. D'autres projets actuellement mis en oeuvre par le Ministère de l'Agriculture ont pour but principal de créer les conditions d'un développement durable en renforçant la production et la productivité agricoles et en investissant dans l'infrastructure rurale et les activités créatrices d'emploi au niveau rural; un projet "sécurité alimentaire" est en cours d'élaboration (avec l'aide de la FAO) pour les régions affectées par la guerre civile et un groupe de conseil est actuellement constitué qui aidera le Ministère de l'Agriculture dans la conception de politiques et de plans d'action en matière de sécurité alimentaire. Le groupe bénéficiera du soutien de la FAO, du PNUD et de l'Unité régionale pour l'assistance technique, de la Banque mondiale.

Gestion des situations d'urgence

20. Les situations d'urgence qui ont surgi au Guatemala sont essentiellement la conséquence de catastrophes naturelles (inondations, sécheresse, éruptions volcaniques) et de la longue guerre civile. Celle-ci a donné lieu à une migration intérieure (personnes déplacées) et extérieure (réfugiés) de larges tranches de la population, migration qui a entraîné l'éclatement des familles, l'abandon et la perte de terres agricoles, et la destruction de l'infrastructure dans les zones rurales.



21. Si les zones propices aux catastrophes naturelles sont assez bien connues, il n'existe toutefois pas de programmes de prévention ou de gestion des catastrophes. Le pays manque par ailleurs d'instruments ou de ressources (financières, alimentaires et/ou techniques) suffisants pour pouvoir traiter de manière appropriée les problèmes qu'entraînent les situations d'urgence. Cet état de faits accroît la dépendance par rapport aux bailleurs de fonds, même pour résoudre des situations d'urgence qui devraient l'être au moyen de ressources intérieures. Le Comité national des situations d'urgence (CONE) est chargé de traiter les situations d'urgence et étudie actuellement la mise en place d'un Système national de réduction des catastrophes (SINRED), appelé à remplacer le CONE.

Programmes et projets d'aide alimentaire

22. 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 truchement d'ONG telles que Caritas, CARE, Feed the Children et les services du Secours catholique. L'Union européenne 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 au titre de programmes et de projets a représenté de 150.000 à 200.000 tonnes au total, essentiellement de céréales, bien que l'on constate une tendance à la diminution.

23. En réponse aux demandes du gouvernement, l'aide extérieure au cours de la période 1992-1996 a été concentrée dans les zones de conflit bénéficiant de l'aide de la FONAPAZ. A la fin de 1996, on a observé une modification de l'approche et la couverture a été étendue aux groupes de personnes souffrant de niveaux élevés d'insécurité alimentaire et vivant en dehors des régions de la ZONAPAZ¹. Dans l'ensemble, l'analyse des activités sur le plan de

¹Huehuetenango, San Marcos, Totonicapán, El Quiché, Solola, Chimatténango, Alta Verapaz, Baja Vera Paz et El Petén.



l'aide alimentaire actuellement mises en oeuvre montre des réductions importantes du volume des dons et une tendance à orienter l'aide vers des zones géographiques précises. La coordination des interventions entre organismes bailleurs de fonds et services gouvernementaux est limitée et les efforts de coordination des programmes se font de manière désordonnée. En règle générale, les activités d'aide alimentaire dans le pays se sont concentrées sur la santé de la mère et de l'enfant, puis sur l'aide d'urgence et les activités liées aux projets de développement et de création d'emplois (essentiellement par le biais du système vivres-contre-travail).

24. Dans ces projets, les systèmes de suivi et d'évaluation sont faibles et ne sont pas appuyés par des évaluations visant à apprécier de manière fiable l'impact des mesures mises en oeuvre et à tirer les enseignements pour l'avenir. La participation des femmes a surtout eu lieu dans les programmes "mère et enfant" et dans les projets de collations scolaires, mais souvent sans attention particulière pour la problématique hommes-femmes.

EVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PAM A CE JOUR

L'aide du PAM au Guatemala

25. Entre juillet 1971 et septembre 1996, l'aide du PAM s'est élevée à environ 111 millions de dollars, dont la plus grande partie a été fournie depuis 1985 (100 millions de dollars). Le soutien à l'exécution des projets a également compris des éléments non alimentaires, notamment des véhicules, du matériel et des outils pour une valeur de plus de 2,5 millions de dollars. Ces chiffres ne comprennent pas les fonds de contrepartie du gouvernement (environ 67 dollars par tonne de dons alimentaires) et les fonds de contrepartie des bénéficiaires destinés à couvrir le coût du transfert des produits alimentaires des entrepôts régionaux vers les collectivités bénéficiaires. Depuis 1991, l'accent est mis sur le soutien aux groupes de femmes (formation, organisation des groupes et création d'activités de production), sur la préservation des ressources et de l'environnement (conservation des sols et amélioration de la gestion de l'eau), sur l'appui aux groupes vulnérables (enfants de moins de 5 ans, femmes enceintes et mères qui allaitent) et sur l'alimentation scolaire. 50 pour cent environ de l'ensemble des ressources fournies par le PAM au cours de la période 1991-1996 ont été utilisés pour le soutien de groupes vulnérables.

Projets bénéficiant de l'aide du PAM

26. En septembre 1996, quatre projets ont été mis en oeuvre, pour un total de quelque 41 millions de dollars. Un cinquième projet, la construction d'infrastructures dans les zones défavorisées affectées par le conflit intérieur (Guatemala 5279), pour un coût total pour le PAM de 10,7 millions de dollars, a été approuvé récemment.
27. **Aide aux élèves de l'enseignement préprimaire et primaire et aux groupes vulnérables (Guatemala 2705 (Elarg.2)).** L'élargissement actuel de ce projet (coût total pour le PAM: 24,3 millions de dollars; durée: 4 ans) a débuté en 1993. Ce projet a pour



objet d'aider environ 30.000 femmes et 100.000 enfants par le biais d'une composante "mère et enfant", 700.000 écoliers du préprimaire et du primaire grâce à une composante "collation scolaire", et 15.000 enfants de moins d'un an par une composante "collectivités". La région de mise en oeuvre est la ZONAPAZ, à l'exclusion de Huehuetenango et de Petén mais en incluant d'autres départements dans la région orientale. La mise en oeuvre est assurée par le biais des ministères de l'Education et de la Santé et des services de la Présidence.

28. Le projet a contribué à maintenir la fréquentation scolaire des écoliers du primaire et du préprimaire et la fréquentation des centres de santé par les femmes enceintes et les mères allaitantes. Il n'existe pas d'études d'impact environnemental (uniquement des indicateurs physiques et financiers de progrès), mais on estime que l'impact sous l'angle du régime alimentaire et de l'éducation a probablement été moindre que ce qu'on espérait, en partie suite à la très grande irrégularité d'approvisionnement en produits alimentaires.

29. **Promotion et création d'entreprises associatives féminines dans les zones rurales (Guatemala 2581 (Elarg.1)).** Ce projet, d'un coût pour le PAM de 7,7 millions de dollars, a pour but d'aider 15.000 femmes organisées en groupes associatifs, 2.500 étudiantes dans des écoles rurales de formation professionnelle, 2.400 promoteurs volontaires et 1.200 artisans sur une période de 5 ans prenant cours en 1991. Le projet concerne lui aussi les régions de la ZONAPAZ, outre celles de Zacapa et de Progreso. A l'origine, l'exécution du projet était assurée par le Ministère du Développement jusqu'à ce que celui-ci soit dissous. Elle fut alors transférée au Ministère de l'Agriculture. Les objectifs de formation pour les groupes de femmes ont été atteints, mais 34 pour cent seulement des groupes ayant reçu une formation ont consacré leurs économies propres (contribution pour chaque ration alimentaire reçue) à la création d'entreprises rurales et au financement d'activités de production.

30. **Promotion des activités de conservation des sols et d'agroforesterie dans les zones défavorisées (Guatemala 2587 (Elarg.1)).** Ce projet a débuté en 1991, pour une durée de six ans et un coût total pour le PAM de 5,6 millions de dollars. Les principales activités sont la conservation des sols et des eaux, l'amélioration des pratiques agricoles et la formation en agroforesterie et au niveau des collectivités. Les bénéficiaires sont 16.000 hommes et femmes, et 16.000 hectares ont été améliorés par des mesures de conservation des sols. L'impact immédiat le plus important du projet a résulté du soutien à la création de 700 hectares de petites exploitations irriguées, à la construction de 790 installations de conservation des eaux et à la plantation de 1.400 hectares de régions boisées. La Direction des services agricoles (DIGESA) est chargée de la mise en oeuvre du projet. L'intensification et la diversification des exploitations agricoles ont permis aux bénéficiaires d'augmenter substantiellement leurs revenus.

31. **Aide aux rapatriés et aux personnes déplacées dans le pays (Guatemala 5360/Q, projet d'intervention rapide).** Ce projet a apporté une aide à 12.000 personnes environ (3.000 rapatriés et 9.000 personnes déplacées dans le pays), essentiellement par l'investissement dans l'infrastructure communautaire de base, le drainage et le profilage, et le soutien aux activités de formation dans les régions du bassin hydrologique du projet. Le projet est mis en oeuvre par la Commission nationale pour les rapatriés, les réfugiés et les



personnes déplacées (CEAR); ce système a permis de renforcer la participation des ONG et des autres institutions locales. Le projet a fourni un appui aux activités visant à faciliter le retour et la réintégration sociale des personnes affectées par le conflit intérieur.

Réalisations, impact et enseignements

32. D'une manière générale, l'aide du PAM a largement réussi à transférer les revenus sous forme de rations alimentaires vers les familles confrontées à un déficit alimentaire grave. On ne peut mésestimer cette réalisation, puisqu'elle a permis à ces familles d'avoir accès à un régime alimentaire minimal. On a assisté, ces dernières années, à un déplacement de l'aide du PAM: au soutien aux situations d'urgence et aux activités éducatives et sanitaires se substituent des activités plus complexes visant à soutenir le développement humain et la production et à améliorer la présence et la participation des femmes dans le processus de développement. Le projet le plus récent (n° 5279) associe les activités d'urgence (réinstallation des personnes déplacées) aux activités liées au développement durable (investissement dans l'infrastructure de production, création d'emploi dans les régions rurales et production agricole).
33. Les activités en cours ne prennent pas toujours explicitement en compte la problématique hommes-femmes. Les activités appuyées par le PAM ont profité essentiellement aux femmes, qui représentent 42 pour cent de l'ensemble des bénéficiaires (1,2 million au cours des cinq dernières années), dont 23 pour cent sont des filles, 32 pour cent des garçons et trois pour cent des adultes de sexe masculin. La prise en charge des enfants de moins de cinq ans dans les centres d'éducation précoce a donné aux mères la possibilité de prendre part à des cours de formation, d'entamer des activités productrices de revenus (avec le soutien de fonds renouvelables), et/ou de disposer de plus de temps pour les tâches ménagères. En même temps, une aide a été fournie en vue d'impliquer les femmes dans des activités d'alphabétisation (conjointement avec le Comité national d'alphabétisation, CONALFA) et de les former et de les organiser en vue du lancement d'activités de production. Cette aide traduit l'inégalité importante des taux d'alphabétisation entre les adultes de sexe féminin et masculin.
34. Les activités de fourniture de collations scolaires atteignent actuellement la population cible. Suite à la dispersion des institutions du secteur public et à l'absence d'infrastructure communautaire, les catégories d'âge les plus vulnérables - les enfants de moins de cinq ans - ne bénéficient que partiellement de ces activités. Il n'existe pas de rapports d'évaluation de l'impact direct mais il semblerait que l'effet sur la nutrition n'ait pas atteint les objectifs escomptés en raison de l'irrégularité des livraisons de nourriture et des modifications fréquentes de la composition des rations.
35. Le projet "conservation des ressources et agriculture durable" (n° 2587) semble être le plus viable, dans la mesure où il comporte des éléments solides de faisabilité technique et économique, de participation des communautés et de gestion des ressources. Bien que des progrès importants aient été accomplis dans le domaine de la formation et de la création d'entreprises associatives féminines (n° 2581), 34 pour cent seulement des groupes fonctionnent au moyen de ressources propres, même s'il est trop tôt pour juger de la



viabilité à moyen terme des groupes qui ont suivi la formation. La viabilité financière des fonds renouvelables (opérant en-dessous des taux du marché et qui sont restés à quatre points-pourcentage au-dessus de l'inflation) semble assurée. Il est difficile d'estimer la viabilité des activités destinées à soutenir les groupes vulnérables (n° 2705). En règle générale, celles-ci ne créent pas d'actifs corporels et leur viabilité indirecte pourrait provenir des activités de développement appuyées par les organisations communautaires qui ont été créées en vue de faciliter la mise en oeuvre de la composante "mère et enfant". Le gouvernement, à ce stade, n'est pas en mesure de prendre entièrement en charge ces composantes bien que, dans le cas de l'alimentation scolaire, la production de biscuits soit actuellement financée presque entièrement au moyen de ressources gouvernementales.

36. La Conservation des ressources naturelles et les pratiques en matière de gestion durable font partie intégrante du projet n° 2587. Ce projet s'est avéré une grande réussite et a eu un impact important sur le plan de l'emploi et des revenus. Le niveau élevé de la demande existante, la concurrence pour l'eau et l'utilisation des nappes phréatiques, associés aux faiblesses de la législation sur l'utilisation de l'eau, pourraient, demain, mettre en péril le développement des petites installations d'irrigation. Un autre problème non résolu à ce jour concerne la contamination des sources d'eau suite au recours accru aux pesticides dans les petites zones d'irrigation et à la reconversion des lignes de crête à des fins de production. La mise en oeuvre des projets doit être étroitement coordonnée avec les autorités pour ce qui concerne l'utilisation de l'eau et la contamination de l'environnement.
37. Le PAM soutenait précédemment des programmes de colonisation humaine sur les terres fragiles du nord (Ixcán, Petén et une partie d'Alta Verapaz). Les évaluations ont montré que ces programmes entraînaient des dommages aux écosystèmes dans ces régions. Le soutien du PAM aux interventions dans le cadre du projet n° 5279 doivent tirer soigneusement les leçons du passé. Les projets vivres-contre-travail, pour lesquels la ration quotidienne avait une valeur considérable et équivalait à un peu moins d'une journée de travail, ont permis de faire de la nourriture fournie une utilisation stratégique. La nourriture n'était pas fournie comme "distribution" à ceux qui s'installent: ils devaient travailler pour l'obtenir.
38. La principale faiblesse des activités actuellement mises en oeuvre concerne les problèmes de conception. Ceux-ci sont liés, primo, à l'éparpillement géographique des activités, ce qui réduit leur efficacité (coûts plus élevés et difficultés de contrôle). Secundo, les projets ont des objectifs mal formulés et des buts exagérément ambitieux qui ne semblent pas tenir compte des contraintes de capacité de mise en oeuvre. Un troisième problème est celui de la sélection insuffisante ou des taux faibles de participation lorsqu'il s'agit d'identifier les organismes de mise en oeuvre du projet. L'accentuation géographique des activités est adéquate, mais une plus grande concentration géographique leur serait profitable. Les activités sont actuellement mises en oeuvre dans les neuf départements prioritaires définis par ZONAPAZ et, dans une mesure moindre, dans les zones de concentration de la pauvreté dans l'est du pays et à la périphérie de Guatemala City. Les problèmes d'accès et de couverture auxquels sont confrontés les organismes de mise en oeuvre, qui limitent le nombre réel de bénéficiaires et les avantages, font que les projets n'atteignent pas toujours les personnes qui connaissent l'insécurité alimentaire la plus grave.



39. Tous les projets ont des systèmes de suivi et d'évaluation et les ressources nécessaires pour les appliquer correctement. En pratique, toutefois, (à l'exception du projet n°2587), la mise en oeuvre de ces systèmes a connu des retards importants. Les informations, souvent rassemblées au coup par coup et de manière irrégulière, ont été insuffisantes ou inadéquates pour suivre et contrôler l'avancement des activités et l'utilisation des ressources du PAM. Il est encore difficile de déterminer dans quelle mesure les femmes bénéficient sur pied d'égalité avec les hommes des projets soutenus par le PAM bien que, comme indiqué ci-dessus, elles semblent constituer la majorité des bénéficiaires. De même, les questions d'égalité d'accès aux ressources, de contrôle de celles-ci et de participation des femmes à la gestion des projets n'ont pas été abordées de manière systématique. Il n'y a pas eu, en outre, d'évaluations d'impact des activités, même s'il y a eu des études de cas et des évaluations à mi-parcours pour la plupart des projets.
40. Il est difficile de dissocier les problèmes découlant de la conception des activités de ceux liés à leur mise en oeuvre. Les projets dépendent fortement, pour leur mise en oeuvre, d'organismes gouvernementaux. Or, la capacité d'exécution de ces organismes a été réduite par la compression des dépenses publiques (programmes de stabilisation), les modifications des responsabilités et l'instabilité des institutions (modifications du rôle du gouvernement central, réforme du secteur public, et modifications et improvisations de la part des organismes d'exécution). Les progrès des activités de formation (pour les bénéficiaires, les techniciens et les gestionnaires) n'ont fait l'objet d'aucune évaluation même s'il existe des différences importantes d'un projet à l'autre.

Manutention des produits alimentaires et processus de monétisation

41. L'absence de transfert des ressources humaines et financières a affecté la logistique de l'aide alimentaire (transport, stockage et gestion) et le financement des intrants complémentaires ainsi que la mise à disposition de l'assistance et de la formation techniques pour les bénéficiaires et le personnel des projets. Le PAM a compensé l'absence de ressources de contrepartie en autorisant l'utilisation momentanée de ressources provenant des fonds renouvelables (110.000 dollars) pour la logistique, et par la coopération avec d'autres organismes. Il n'empêche que les problèmes sous-jacents n'ont pas été résolus et que la situation a atteint un point critique à la fin de 1995, lorsque tous les envois d'aide alimentaire vers le Guatemala ont été momentanément suspendus. Le ravitaillement a repris à la mi-1996. La monétisation et les achats locaux allégeront à l'avenir les coûts élevés de transport terrestre, de stockage et de manutention.
42. Le gouvernement a reconnu ces faiblesses et procède actuellement à une étude en vue d'évaluer le système logistique de l'aide alimentaire et d'en revoir la conception. Il a aussi entrepris résolument d'examiner et de corriger les cas de mauvaise gestion qui ont été signalés dans les entrepôts de DIGESA. Il reste beaucoup à faire pour résoudre les problèmes de gestion et de manque de ressources financières et humaines pour mettre en oeuvre les projets. Le PAM prépare une campagne systématique d'information et de coordination en vue d'éclaircir la situation en ce qui concerne son rôle, ses procédures et les limites de l'aide qu'il peut fournir.



43. Les coûts de la logistique interne de l'aide alimentaire (réception, transport et stockage dans les entrepôts régionaux) s'élèvent à quelque 83 dollars la tonne et sont comparables aux coûts du secteur privé. Les estimations précédentes n'incluaient pas les coûts du transport depuis les entrepôts régionaux jusqu'aux points de distribution finale, ceux-ci étant pris en charge par les bénéficiaires. Les prix des produits alimentaires sur le marché local ont récemment subi une forte hausse et les valeurs alpha des rations du PAM ont dès lors été favorables et ont varié entre 1,2 et 1,8 en septembre 1996.
44. Le processus de monétisation au Guatemala a été affecté par les lacunes du marché, les problèmes de logistique externe et l'absence de lignes directrices spécifiques en matière de procédures. Le marché des biens de consommation monétisés par le PAM à l'heure actuelle (froment et maïs jaune) est contrôlé en partie par des monopoles qui entravent les négociations et abaissent les prix. Les prix obtenus par la monétisation des produits du PAM - tout en restant supérieurs aux prix de référence du PAM à Rome - ont été souvent inférieurs aux prix observés sur le marché local. Ce problème est rendu plus complexe encore par le non-respect des délais d'expédition et l'absence d'informations sur les volumes et les spécifications de qualité. L'investissement financier des ressources créées n'a pas été exempt de problèmes, lui aussi. Jusqu'en mars 1996, les ressources générées par la monétisation ont baissé de valeur en raison d'investissements à taux d'intérêts plus faibles que ceux offerts sur le marché.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

Stratégie proposée

45. Résoudre effectivement les principaux problèmes qui ont entravé les activités soutenues par le PAM constitue une condition préalable essentielle et une contrainte du dialogue qui doit définir le futur programme du PAM au Guatemala. Il importe tout particulièrement de conclure des accords formels sur les procédures et le respect des échéances en ce qui concerne les contributions budgétaires de contrepartie, ainsi que sur la mise en oeuvre des recommandations de l'étude en cours concernant l'amélioration de la logistique alimentaire interne. Par ailleurs, il est important de mettre en place une coordination et des systèmes de suivi appropriés si l'on veut garantir une gestion et un contrôle suffisants des ressources des projets. Les résultats du dialogue et des mesures correctrices à appliquer en cas de non-respect doivent être traduits en clauses simples (et faciles à mettre en oeuvre) de conditionnalité à appliquer à la fois aux activités en cours et aux activités futures.
46. La stratégie proposée tient compte des résultats de l'analyse de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, des exigences et des engagements découlant des accords de paix, et des enseignements de l'expérience passée en matière de mise en oeuvre de projets alimentaires assistés. Par conséquent, l'aide du PAM sera essentiellement axée sur:

- a) la réduction de la pauvreté extrême;



- b) la promotion de la production durable de nourriture et de la gestion des ressources naturelles;
- c) la contribution à la paix et au processus de réconciliation.

47. Une des parties intégrantes de la stratégie est la mise en oeuvre de mesures destinées à faciliter la décentralisation et à renforcer la participation des bénéficiaires au processus décisionnel et aux phases du cycle des projets (conception, mise en oeuvre, évaluation et contrôle), le but étant qu'à terme, ces activités soient prises en charge par les bénéficiaires eux-mêmes. La stratégie comprend dès lors des mesures visant à intégrer effectivement l'analyse de la problématique hommes-femmes dans toutes les activités, à restreindre les cibles (aux groupes et zones géographiques bénéficiaires prioritaires), à compléter les ressources et à assurer une coordination plus étroite avec les autres acteurs du développement.

48. Les activités visant spécifiquement à aider les femmes s'efforceront: a) d'accroître leur participation et de renforcer leur rôle dans le processus décisionnel tant au sein du ménage que dans la communauté; b) d'améliorer leur accès au marché du travail rémunéré; c) d'offrir des opportunités de formation afin d'accroître leur participation et leur contribution aux revenus du ménage. Il est nécessaire, en outre, de prendre des mesures afin d'inclure explicitement les femmes dans les programmes vivres-contre-travail et de garantir qu'elles reçoivent et gèrent l'aide alimentaire au niveau des ménages. Ces programmes doivent être conçus de manière à identifier et à fournir les ressources destinées à l'investissement, en confiant particulièrement la responsabilité aux femmes. La participation aux projets ira prioritairement aux ménages comprenant, suite au conflit civil, des veuves et des orphelins fortement susceptibles de souffrir d'insécurité alimentaire.

Population cible et orientation des activités

49. L'aide du PAM s'adressera essentiellement aux personnes vivant en situation d'extrême pauvreté, en particulier aux enfants de moins de cinq ans, aux écoliers du préprimaire et du primaire, aux femmes enceintes et allaitantes, et aux femmes chefs de ménage. Les autres bénéficiaires dans les zones prioritaires sont les familles affectées par le conflit armé et les combattants démobilisés qui se sont installés dans des agro-écosystèmes durables. Le travail futur se concentrera, dans l'ordre de priorité, sur:

- a) **Les municipalités les plus pauvres** des 15 départements mentionnés dans le plan du gouvernement pour 1996-2000. La carte nationale de la pauvreté (FONAPAZ) sera utilisée pour identifier les municipalités entrant en ligne de compte pour l'aide. Le programme inclura par ailleurs les municipalités comptant un pourcentage élevé de personnes en situation de pauvreté, notamment Camotán et Jocotán ainsi que dans le département de Chiquimula.



- b) **les zones péri-urbaines.** Celles-ci comprennent la zone de pauvreté autour de la capitale, dans les municipalités du département de Guatemala et dans les principales villes du pays.
- c) **les zones prioritaires de captage des eaux.** L'orientation spécifique de cette activité sera convenue avec le gouvernement sur la base des projets intégrés de conservation des ressources naturelles et des activités de prévention des inondations.

50. Initialement, le processus concernera les municipalités souffrant du niveau le plus important de pauvreté, comparé aux autres municipalités des 15 départements prioritaires. La deuxième étape comprend l'identification des communautés dont l'insécurité alimentaire est la plus aiguë et des groupes présentant le risque le plus élevé de malnutrition. L'analyse, l'identification des demandes spécifiques des communautés et la définition des activités à mettre en oeuvre (type et conception) seront effectuées de manière décentralisée et participative par un effort commun entre le PAM, les conseils du développement et les communautés entrant en ligne de compte. La coopération avec les organismes des Nations Unies et le recours à une méthode de planification participative, par exemple celle utilisée à El Quiche (1994-1995), sont des aspects essentiels de la stratégie.

Domaines d'intervention proposés

51. La stratégie du PAM comprend des activités destinées à soutenir les aspects suivants:

- a) **Le développement humain.** Les activités dans ce domaine visent à protéger les populations à haut risque de malnutrition et à améliorer le développement humain par l'amélioration de la situation nutritionnelle et sanitaire de la population cible. Ces activités comprennent, 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, et ii) assurer l'éducation et la formation aux soins de santé préventifs et liés à la fonction reproductrice, à la nutrition et à l'assainissement de l'environnement pour les groupes de familles et les communautés.
- b) **Développement de la production.** Ces activités ont pour but d'améliorer la sécurité alimentaire en renforçant la productivité et en créant des emplois de production dans les zones rurales. Elles viseront: i) à améliorer la sécurité alimentaire des ménages d'agriculteurs pauvres en augmentant la production et la productivité par l'intégration de meilleures pratiques culturales, de la gestion durable des ressources naturelles, de la protection des lignes de partage des eaux et de la réduction des pertes après récolte; ii) à renforcer la création d'emplois et à augmenter les revenus de la population rurale qui n'a pas accès ou un accès insuffisant à la terre, en investissant dans l'infrastructure de production et dans l'infrastructure sociale de base, et 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 la population affectés par le conflit armé, notamment les rapatriés, les personnes déplacées et les anciens combattants, grâce à des projets vivres-contre-travail, à la formation pour adultes, à l'assistance technique et à des programmes de mobilisation de l'épargne des collectivités et du crédit.



- c) **Gestion des situations d'urgence.** Celle-ci porte sur la prévention et l'aide en cas de catastrophes naturelles. Elle comprend l'aide au renforcement des plans d'urgence de l'organisme chargé de la prévention des situations d'urgence et de la gestion des opérations d'urgence et la mise à disposition du soutien du PAM pour les situations d'urgence déclarées comme telles par le gouvernement.

La prise en compte de la problématique hommes-femmes dans le programme

52. Les femmes jouent, au Guatemala, un rôle important dans l'économie et la production alimentaire et, pourtant, leur contribution (en particulier dans les régions rurales) est généralement sous-estimée en raison de toute une série de contraintes et d'une information limitée. La stratégie proposée comprend, à cet égard, les engagements pris par le Guatemala et le PAM vis-à-vis des femmes à la Conférence de Beijing. Elle inclut des objectifs et des mesures quantifiées explicites visant à dûment intégrer les femmes dans le processus de développement. Par exemple, il est proposé de réserver 60 pour cent de l'aide totale à des activités dont les femmes bénéficient directement, et 25 pour cent au moins des ressources vivres-contre-travail et des investissements à des domaines identifiés par les femmes ou dont elles sont les principales bénéficiaires. Le PAM accordera également la priorité à la réduction des écarts importants d'accès à l'éducation entre les hommes et les femmes, comme le traduisent les taux d'analphabétismes chez les adultes.
53. Afin de traiter de manière adéquate les questions liés 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 rechercher les alliances avec les autorités et les autres organismes et 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 bénéficient les femmes et des mesures visant à servir les femmes dans la population cible, et en investissant dans des projets auxquels les femmes sont les seules ou les principales participantes);
 - d) les méthodes et/ou le système de suivi et d'évaluation seront modifiés en vue de faciliter le suivi adéquat des progrès au moyen d'une approche tenant compte du sexe.
54. Plus spécifiquement, des activités seront planifiées et mises en oeuvre en étroite coordination avec le Groupe interinstitutions pour l'égalité hommes/femmes des Nations Unies, des ONG et des groupes organisés de femmes. Les projets vivres-contre-travail n^{os}-2587 et 2581 travaillent actuellement en coordination avec ces groupes. Dans le cadre du projet n^o 5289, un spécialiste de la problématique hommes-femmes a été désigné et un autre spécialiste a été chargé d'inclure une analyse sous cet angle dans l'élaboration du projet. Une forte participation des femmes dans l'achat et la distribution des produits alimentaires a été envisagée. Afin de garantir cette participation et d'assurer la formation des groupes organisés de femmes au traitement du crédit et à la préparation de projets productifs, les autorités responsables du projet ont prévu des cours de formation spécifiques. Le projet n^o 2705 vise à améliorer le rôle des comités de parents, y compris la gestion directe des activités et des tâches. Chaque composante du projet a élaboré son



propre plan d'action pour 1997. A ce jour, le projet a bénéficié de fonds et des connaissances spécialisées de l'Union européenne pour la préparation et l'organisation de la formation à l'analyse axée sur le sexe. Une relation étroite a été établie avec l'UNICEF et UNIFEM, et des discussions sont en cours au sujet d'une collaboration supplémentaire du bureau régional d'UNIFEM.

Modalités de l'aide

55. L'expérience récente en matière manutention, de stockage et de distribution des produits alimentaires ainsi que les dépenses relativement élevées consenties par le gouvernement à cette fin, compte tenu des caractéristiques topographiques du pays, montrent qu'il est important d'acheter des produits de consommation locaux aussi près que possible du site du projet. Procéder ainsi réduira les coûts de la logistique, stimulera la production locale et garantira la compatibilité des rations avec les habitudes alimentaires locales. A cet égard, l'expérience de la monétisation contre l'achat d'aliments locaux, envisagée dans le cadre du projet Guatemala 5279, sera utilisée en vue de définir les niveaux futurs de monétisation à la lumière des prix et de la disponibilité des denrées alimentaires, parallèlement à d'autres mesures visant à améliorer le rapport coût/efficacité.
56. Avant d'entamer les procédures de monétisation, des mesures seront prises en vue de: a)- préciser les périodes de monétisation, en s'efforçant de veiller à ce qu'elles n'affectent pas le marché intérieur; b) améliorer la logistique extérieure (calendrier des envois et flux d'informations concernant la qualité et les volumes); c) revoir les procédures opérationnelles afin de s'assurer que les responsabilités du gouvernement, du PAM et du secteur privé dans ce processus soient définies plus clairement; d) introduire des modifications, sans empiéter sur les compétences du gouvernement, qui permettent au PAM de conserver la propriété des produits alimentaires jusqu'à leur transfert aux acheteurs. En outre, la possibilité de ventes conjointes avec d'autres organismes qui monétisent d'importants volumes de nourriture dans le pays sera explorée afin de disposer d'une position plus forte dans les négociations avec les acheteurs potentiels. Le calendrier des envois et les informations sur les volumes et les quantités revêtent une importance essentielle dans le cas des opérations conjointes. Enfin, des mesures doivent être prises en vue de centraliser les responsabilités et de veiller à ce que les ressources créées par la monétisation soient investies dans les meilleures opportunités offertes par le marché financier au moment où les fonds sont créés.
57. Dans les situations d'urgence, des procédures d'aide seront définies cas par cas. Des accords seront conclus avec le gouvernement en ce qui concerne les restrictions et les limites de l'aide du PAM et les procédures générales utilisées pour le traitement des situations d'urgence. Le dialogue avec le gouvernement s'efforcera par ailleurs de garantir que celui-ci apporte ses propres ressources (ou celles d'autres bailleurs de fonds) en vue de satisfaire aux exigences de l'aide humanitaire d'urgence qui n'ont pas été envisagées dans les plans des opérations, qui ne sont pas liées à une déclaration officielle d'état d'urgence et/ou ne sont pas conformes au type d'urgence défini dans les lignes directrices de la politique du PAM.



Coordination, mise en oeuvre et intégration des activités

58. Si la coordination et la mise en oeuvre générale des activités continueront à relever de la responsabilité partagée au niveau central par le gouvernement et le PAM, en revanche, la conception, la mise en oeuvre et le contrôle des activités futures seront plus décentralisés et participatifs qu'ils ne l'ont été jusqu'ici. La participation des bénéficiaires et des autres acteurs (communautés, coopératives, ONG, etc.) ainsi que d'autres organismes ou donateurs est essentielle en vue d'acquérir des ressources financières et techniques supplémentaires, d'améliorer la viabilité des opérations et leur impact général, et de compenser tout défaut constaté dans leur mise en oeuvre.
59. On escompte que des accords opérationnels formels seront conclus avec les fonds sociaux (notamment FONAPAZ, FIS, FORELAP (Fonds pour le redéploiement), etc.), avec HABITAT (logement dans les zones de réinstallation), avec l'Union européenne et les ONG telles que CARE (santé de la mère et de l'enfant), et avec l'Association pour la coopération et la solidarité internationales (MOLIS/MOVIMONDO) (développement agricole et infrastructure de base). Le PAM continuera par ailleurs à apporter son aide et à participer aux activités du Conseil national pour la sécurité alimentaire en vue de faciliter le dialogue et la coordination, en particulier dans le domaine de la formulation des politiques.
60. Le PAM s'efforcera de renforcer les alliances stratégiques, les plans d'action et l'élaboration de programmes conjoints, en particulier avec le PNUD, la FAO, UNICEF, le FNUAP, le FIDA et d'autres organismes de financement. Le PAM renforcera également ses activités d'information et de sensibilisation du gouvernement et de la société en général à sa mission, ses procédures et ses politiques opérationnelles et aux limites de ses activités.
61. La Note de stratégie nationale (NSN) a été rédigée au cours de l'année 1996 et finalisée en février 1997 par le gouvernement, en coordination avec les organismes des Nations Unies. La NSN, qui fixe des objectifs précis pour le secteur social, a établi quatre domaines prioritaires pour le soutien des organismes des Nations Unies: a) réintégration des groupes de population affectés par le conflit interne; b) développement humain intégré; c)-développement durable de la production; d) renforcement et modernisation de l'Etat démocratique. La contribution du PAM au secteur social sera particulièrement précieuse, s'agissant d'atteindre les objectifs sociaux spécifiques suivants d'ici à l'an 2000:
- i) assurer l'accès de tous les enfants de 7 à 12 ans à trois années au moins de formation scolaire;
 - ii) porter les taux d'alphabétisation à 70 pour cent;
 - iii) réduire de 50 pour cent les taux de mortalité maternelle et infantile de 1995.
62. On estime à environ 50,7 millions de dollars les ressources totales en aide alimentaire nécessaires pour la période de planification 1998-2002. Un apport de base de 15,2 millions de dollars sera disponible au départ des activités actuelles soutenues par le PAM. Des



ressources supplémentaires d'un montant de 35,5 millions de dollars seront recherchées, selon la disponibilité des ressources du PAM et les critères d'affectation des ressources aux pays à faible revenu en déficit vivrier, tels que recommandés par le Conseil d'administration. On estime à 45 et à 55 pour cent respectivement la répartition de l'aide à l'investissement pour le développement humain et celle pour le développement des ressources de production et des ressources naturelles.

PROBLEMES ET RISQUES ESSENTIELS

63. Les principaux risques de la stratégie proposée résultent de la faiblesse de l'engagement politique passé et du degré faible de priorité accordée par le gouvernement au programme d'aide alimentaire soutenu par le PAM. Ces facteurs se sont traduits essentiellement par le non-respect des engagements de contrepartie (ressources financières et humaines), qui a particulièrement pesé sur la distribution interne des rations alimentaires aux bénéficiaires, sur le niveau de réalisation des objectifs et sur l'efficacité générale des activités. C'est pour cette raison qu'une des conditions préalables fixées pour la mise en oeuvre d'un programme futur de pays est que ces problèmes soient résolus, comme indiqué au paragraphe 47. Les achats au niveau local, tels que les prévoient les nouveaux projets, supprimeront les coûts de transport importants et encourageront la participation des femmes. Des comités de femmes se chargeront des achats et de la distribution au niveau local.
64. Les progrès accomplis dans la mise en oeuvre des accords de paix (en particulier les aspects qui concernent la réadaptation et le soutien à la population affectée par le conflit) joueront un rôle déterminant dans la mise en oeuvre effective du programme du PAM. La disponibilité de la terre, la création d'emplois et l'investissement social dans les anciennes régions du conflit ne manqueront pas d'affecter les activités bénéficiant de l'aide du PAM dans la mesure où il s'agit de domaines prioritaires pour le futur programme du PAM.

