

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 23 - 26 octobre 2000

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2000/6/2
15 septembre 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS— MALAWI

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

Note au Conseil d'administration

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

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

Directeur, Région Afrique (OSA): M. M. Zejjari tél.: 066513-2201

Conseiller principal pour le développement, OSA: M. O. Sarroca tél.: 066513-2505

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

Le Malawi est à la fois l'un des pays les moins avancés (PMA) et un pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans y est de 234 pour 1 000 (Enquête intégrée sur les ménages malawiens 1997/98—IHS). La population est estimée à 9,8 millions d'habitants (recensement de 1998), le produit intérieur brut (PIB) par habitant y est de 220 dollars E.-U. (estimation pour 1999 fournie par le Gouvernement malawien lors de la réunion du Groupe consultatif de mai 2000). Le Rapport sur le développement humain de 1999 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) classe le Malawi au 159^{ème} rang sur les 174 pays considérés.

L'économie malawienne est essentiellement agricole, le secteur agricole fournissant 35 pour cent du PIB et l'essentiel des recettes d'exportation (90 pour cent). L'essentiel des recettes d'exportation est tiré du tabac, dont le prix suit les cours du principal marché d'exportation. La pauvreté est bien plus marquée dans les zones rurales, où vivent 86 pour cent des ménages (IHS, 1997/98). De plus, le déclin de la productivité agricole et la parcellisation accrue des terres ont poussé un nombre croissant de petits exploitants à aller chercher du travail dans les zones urbaines, où ils grossissent la population pauvre.

Depuis 1990, le bilan alimentaire national est généralement en déficit, et très vulnérable face aux fluctuations climatiques. La sécheresse et les inondations sont fréquentes. En outre, même au cours des années où les conditions économiques et climatiques sont favorables, l'insécurité alimentaire chronique reste le lot de certaines régions. Les inégalités de revenus sont fortes et en progression, poussant encore à la hausse le nombre de ménages vivant dans l'insécurité alimentaire. La malnutrition chronique est très fréquente chez les enfants de moins de cinq ans et les élèves des écoles primaires, en particulier dans les régions où l'insécurité alimentaire est grande.

La mission du PAM au Malawi sera d'aider les communautés pauvres vivant dans l'insécurité alimentaire à renforcer leur sécurité alimentaire et à réduire leur vulnérabilité face aux chocs exogènes et aux catastrophes naturelles. La stratégie sera axée sur des interventions visant à améliorer la nutrition par le biais de la formation et du développement communautaire, à développer les réserves d'avoirs directement productifs des ménages et des communautés, à améliorer la planification préalable des catastrophes et la préparation des secours à l'échelle des communautés et des ménages, ainsi qu'à aider le gouvernement à formuler sa politique d'aide alimentaire et à terminer l'élaboration du Plan national de gestion des catastrophes.

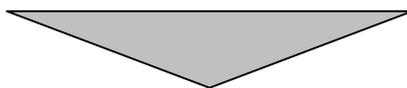
Les activités futures répondront aux priorités 1, 2, 3 et 4 du document directeur "Favoriser le développement" (décision 1999/EB.A/2). Elles seront en outre exclusivement axées sur les zones rurales les plus pauvres des districts se caractérisant par une insécurité alimentaire chronique et une forte concentration de population urbaine pauvre. Les activités passeront de plus en plus par une intervention d'aide alimentaire multisectorielle (Fonds alimentaire). Le PAM apportera son appui au Département des secours et du relèvement par l'entremise



de l'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV). Le Programme s'efforcera également de mobiliser l'appui requis pour financer les dépenses non alimentaires, par exemple formation et crédit, afin que les bénéficiaires puissent tirer de l'intervention des avantages durables en termes de développement, tout en recevant une aide alimentaire.

Le présent schéma de stratégie de pays (SSP) guidera la préparation du programme de pays Malawi 2002-2006. Il a été élaboré au cours d'un processus consultatif de trois mois faisant appel à un grand nombre de représentants des institutions de l'Etat, des organisations des Nations Unies, des ONG et des donateurs. Son élaboration a été harmonisée avec celle du prochain Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement du Malawi. La programmation conjointe en est encore à ses débuts. Les activités de planification et de budgétisation internes des partenaires du développement local intéressés ne sont pas encore terminées. Il faudra donc adopter une approche flexible de programmation de l'aide du PAM pour pouvoir tirer parti des possibilités qui se présenteront.

Projet de décision



Le Conseil approuve le schéma de stratégie de pays pour le Malawi (WFP/EB.3/2000/6/2) et autorise le Secrétariat à procéder à la formulation d'un programme de pays, qui devrait tenir compte des observations du Conseil.



L'INSECURITE ALIMENTAIRE, LA FAIM ET LA PAUVRETE

Le contexte économique et social

1. Le Malawi est l'un des pays les plus pauvres au monde, dont la population est estimée à 9,8 millions d'habitants (recensement de 1998), d'une densité de 105 habitants au kilomètre carré en moyenne, bien que l'on note des variations d'une région à l'autre. Au cours des 20 dernières années, le taux de croissance démographique entre deux recensements est tombé de 3,7 à 1,9 pour cent. Malgré une croissance modérée au cours des quelque dernières décennies, plusieurs facteurs externes (notamment des épisodes intermittents de grave sécheresse et des inondations, ainsi que, jusqu'à récemment, la présence de plus d'un million de réfugiés en provenance du Mozambique) ont maintenu les revenus d'une majorité de Malawiens à un niveau très bas. En outre, le Malawi étant un pays enclavé, les coûts de transport des intrants agricoles importés et des exportations rendent ses produits non compétitifs depuis fort longtemps.
2. On estime que 60 pour cent de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté, soit 40 dollars E.-U. par an. L'insécurité alimentaire des ménages s'est dégradée au fil des ans en raison de la baisse de la productivité des cultures vivrières, de la croissance démographique et de l'incidence accrue de la pauvreté. Près de 35 ans après l'indépendance du pays, l'économie essentiellement agricole du Malawi (le secteur agricole représentant 35 pour cent du produit intérieur brut (PIB) et 90 pour cent des exportations) reste fragile, fondée essentiellement sur une agriculture de subsistance et très sensible aux chocs exogènes.
3. Bien que l'agriculture soit le pilier de l'économie nationale, de fait, il peut être avancé que la générosité des pays et organismes donateurs est l'un des facteurs déterminants du produit national brut. La parcellisation accrue des terres et l'utilisation des intrants agricoles en diminution constante ont entraîné un déclin régulier de la productivité de l'agriculture. Cette situation a forcé un nombre croissant de petits exploitants à aller chercher du travail dans les fermes commerciales et dans les zones urbaines, d'où une baisse des niveaux déjà faibles des salaires des travailleurs à la tâche et un gonflement de la population urbaine pauvre. Il en est également résulté ces dernières années (sauf en 1999 et 2000, où on l'a enregistré des récoltes record) une augmentation des importations de maïs—l'aliment de base du pays.
4. Le déclin de l'économie s'est traduit par une dégradation du bien-être de la population, dont la majorité (86 pour cent) vit en milieu rural. En 1999, le PIB par habitant était estimé à 220 dollars¹. De surcroît, les restrictions appliquées à la taille des exploitations et les interdictions concernant la production du tabac (la principale culture d'exportation), auxquelles étaient soumis les petits exploitants sous l'ancien régime politique (jusqu'en 1994), ont perpétué une forte inégalité dans la répartition des revenus. La disparité des revenus, mesurée par le coefficient de Gini, est passée de 0,48 à 0,64 en 1998². L'indice de la pauvreté figurant dans le rapport de 1999 sur le Développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) montrait que près de la moitié de la population malawienne était victime des trois formes fondamentales du dénuement, à savoir espérance de vie courte, conditions de vie précaires, et manque

¹ "Interim Poverty Reduction and Growth Strategy Paper—a Road Map", document présenté par le Gouvernement malawien au Groupe consultatif en mai 2000.

² Enquête intégrée sur les ménages malawiens (IHS) 1997/98 (estimations préliminaires).



d'instruction. Le Malawi se place au 159^{ème} des 174 pays pour lesquels l'indice de développement humain a été calculé.

Les caractéristiques de l'insécurité alimentaire

5. Depuis 1990, le bilan alimentaire national est généralement en déficit (exception faite des récoltes de 1998/99 et de 1999/2000), et la proportion de zones de planification élargie (ZPE) dont la production est inférieure aux besoins du point de vue de l'apport énergétique alimentaire³ est tombée du niveau élevé de 91 pour cent en 1992 à celui de 18 pour cent en 1999. La sécurité alimentaire reste donc précaire car la parcellisation importante des terres, la rareté des intrants agricoles, l'insuffisance des infrastructures de maîtrise des eaux (barrages, puits, petits réseaux d'irrigation, etc.) et la faible productivité de l'agriculture qui en résulte rendent les petits exploitants extrêmement vulnérables face aux aléas climatiques.
6. Au cours des quatre dernières campagnes agricoles, les disponibilités alimentaires nationales se sont améliorées. En outre, en 1999 et 2000, le budget céréalier national a enregistré des excédents substantiels (en dépit de variations géographiques) en raison d'une récolte record de maïs. Cette dernière s'explique par un concours de circonstances favorables, bien que temporaires: une utilisation accrue des intrants (distribution gratuite d'engrais et de semences à chaque famille agricole pour cultiver une superficie de 0,1 hectare, dans le cadre du programme de distribution d'un kit de démarrage, et octroi de prêts à des conditions favorables pour l'achat d'intrants dans le cadre du programme élargi d'investissement dans la productivité agricole), et de bonnes conditions climatiques. Il est peu probable que le gouvernement sera en mesure de poursuivre ces programmes avec les niveaux de financement actuels. Le volume de production du moment risque donc de ne pouvoir être maintenu.
7. Malgré les deux dernières récoltes, les estimations de l'Analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) montrent que les populations de 36 des 154 ZPE (situées dans 13 des 27 districts du pays) consomment moins des 2 200 kilocalories de l'apport énergétique journalier minimal. Il s'agit là d'une amélioration par rapport aux résultats de l'année précédente (51 ZPE). Toutefois, dans 17 ZPE, la production a été inférieure à sa moyenne historique (dans six d'entre elles—districts de Dowa, Salima et Mangochi—pour la deuxième année consécutive), et l'insécurité alimentaire est chronique. Dans les 19 autres ZPE, l'insécurité alimentaire est d'ordre potentiel. Les districts touchés sont ceux de Karonga dans le nord du pays, de Dowa, Lilongwe, Dedza et Salima dans le centre et de Mangochi, Chiradzulu, Blantyre, Thyolo, Chikwawa, Mulanje et Nsanje, au sud.
8. Les inondations et la sécheresse sont fréquents au Malawi. Il convient de noter que les districts les plus exposés à ces catastrophes naturelles sont également ceux où l'insécurité alimentaire est chronique: Salima, Chikwawa, Mulanje, Nsanje et Karonga. Jusqu'à présent, les situations d'urgence dues aux catastrophes naturelles ont été gérées cas par cas. Un Plan national de gestion des catastrophes est en gestation mais est davantage une analyse de la situation qu'un livre blanc ou un manuel contenant des mesures et procédures de prévention à l'intention de tous les organismes concernés. L'élaboration d'un tel manuel a commencé mais sa progression est lente en raison d'un manque de fonds et d'une coordination insuffisante.

³ Le PAM/l'ACV utilisent un seuil basé sur la consommation de 2 200 kilocalories par jour conformément aux recommandations relatives à l'apport énergétique journalier par habitant formulées par le Groupe consultatif FAO/OMS pour la nutrition, ce qui représente une norme de consommation moyenne pour tous les groupes de la population.



Malnutrition et vulnérabilité

9. Au Malawi, la malnutrition est due à plusieurs facteurs, notamment la fréquence des infections, l'apport énergétique faible, les mauvaises habitudes alimentaires et certaines traditions telles que le sevrage précoce et les naissances rapprochées, encore aggravés par la prévalence du VIH/SIDA. La plupart des familles ne peuvent ni produire ni acheter assez de vivres faute d'argent pour se procurer des intrants agricoles, par exemple semences améliorées, engrais et pesticides, races améliorées et produits vétérinaires pour l'élevage.
10. L'insécurité alimentaire est de nature saisonnière, la période précédant la récolte (de décembre à mars) se caractérisant par de graves pénuries alimentaires localisées. La malnutrition a des effets négatifs sur l'offre de main-d'œuvre et l'aptitude physique au travail, une situation entraînant à son tour une baisse de la productivité agricole car les famines saisonnières coïncident avec la période des travaux agricoles qui demandent le plus de main-d'œuvre. Par ailleurs, le manque de diversification de la production vivrière contribue à l'insécurité alimentaire. Il en est ainsi parce que les Malawiens entendent par sécurité alimentaire le fait d'avoir suffisamment de maïs pour se nourrir, oubliant le rôle important que jouent d'autres cultures vivrières telles que le manioc, le riz, le sorgho, la patate douce et les légumineuses à grains.
11. D'après les statistiques du Ministère de l'agriculture et de l'irrigation, la main-d'œuvre agricole reste essentiellement féminine. En 1993, 92,5 pour cent de femmes travaillaient dans l'agriculture, contre 69,3 d'hommes. Cependant, malgré leur contribution importante à ce secteur, les femmes n'ont guère accès à la terre à titre personnel en raison de divers obstacles de nature sociale, économique, culturelle et juridique. Elles sont généralement propriétaires de parcelles plus petites, ont moins de travailleurs adultes au foyer et doivent donc faire appel à un nombre plus important de journaliers mais sont en général moins à même de les rémunérer. De fait, ce sont les femmes les plus démunies qui doivent se faire employer dans les exploitations des autres pour obtenir un salaire complémentaire. Leurs propres exploitations restent ainsi à l'abandon, ce qui perpétue leur pauvreté.
12. Tous les indicateurs de santé, y compris l'espérance de vie, qui était estimée à 39,3 ans à peine en 1997⁴ et qui baisse déjà en raison de la forte prévalence du VIH/SIDA, devraient se dégrader en raison de la proportion élevée de personnes séropositives, soit plus de 14 pour cent (16 pour cent pour le groupe d'âges 15-49 ans⁵). Plus de 40 pour cent de tous les patients hospitalisés le sont pour cause de maladies associées au SIDA. Le VIH/SIDA semble en passe de devenir la cause première de mortalité maternelle et des cas de SIDA de l'enfant ainsi que le facteur primordial de la diminution de l'espérance de vie. Il pourrait donc devenir la première cause de la baisse des ressources des familles, car les malades essaient diverses thérapies alors qu'ils sont de moins en moins aptes à gagner leur vie.
13. Les indicateurs de santé des enfants et des nourrissons sont très mauvais. Les taux de mortalité des nourrissons (127 pour 1 000 naissances vivantes) et des enfants de moins de cinq ans (234 pour 1 000 naissances vivantes) sont trop élevés. Ces deux taux se sont certes quelque peu améliorés (partant de 169 et de 258 respectivement) depuis 10 ans, mais ils restent parmi les plus élevés de la région. Plus de 50 pour cent des femmes enceintes et plus de 70 pour cent des enfants souffrent d'anémie⁶. Quatorze pour cent des mères sont

⁴ Rapport du PNUD sur le développement humain de 1999.

⁵ ONUSIDA.

⁶ *Nutrition Facts for Malawian Families*, NEC 1998.



de petite taille (risque obstétrique) et neuf pour cent d'entre elles souffrent d'insuffisance protéique chronique.

14. Cette situation est dans une large mesure attribuable au fait que les femmes aient un état nutritionnel inférieur à celui des hommes au sein de la famille. Les usages culturels sont tels que les femmes n'ont pas de droit de regard sur le revenu pécuniaire, ce qui contribue à l'insécurité alimentaire des ménages. Ces usages obligent également les femmes à laisser les aliments les plus nutritifs, tant du point de vue qualitatif que quantitatif, aux hommes adultes et aux enfants. Dans la plupart des cas, elles mettent ainsi gravement en danger leur état nutritionnel⁷. Dès lors, la mortalité maternelle, qui se situe à 620 pour 100 000 naissances vivantes, est également trop élevée et n'a pas évolué depuis 10 ans.
15. D'après le Plan national d'action en faveur de la nutrition (1995), il existe au Malawi deux grands problèmes nutritionnels: la malnutrition d'origine protéique et les carences en micronutriments (iode, vitamine A et fer). Le Malawi est classé par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) au nombre des pays enregistrant une carence en iode. L'ensemble de la population est à la limite de la carence en vitamine A, et 27 pour cent des enfants scolarisés dans les districts où existe une grave carence en iode ont un goitre. Les enfants de moins de cinq ans meurent de malnutrition, d'anémie, de pneumonie et de maladies diarrhéiques, alors que leurs mères meurent de septicémie puerpérale, de problèmes à l'accouchement et de complications dues à des avortements pratiqués dans de mauvaises conditions. Chez les enfants de six mois à cinq ans, la prévalence d'un faible ratio poids pour l'âge (30 pour cent), du dépérissement (14 pour cent) et en particulier de l'émaciation (42 pour cent) est forte, d'autant plus en milieu rural⁸.
16. Les indicateurs concernant l'instruction, bien qu'en progression, sont également médiocres en raison des financements relativement limités dans l'instruction de base. Ils sont particulièrement médiocres pour les filles en raison de la pauvreté et des croyances et usages culturels. Le taux d'analphabétisme des femmes adultes est estimé à 71 pour cent, contre 52 pour cent pour les hommes. Le ratio brut de scolarisation dans le cycle primaire entre filles et garçons est actuellement de presque un pour un⁹, mais le taux d'abandon scolaire est encore élevé pour les filles. Dans la dernière année du cycle primaire, 25 pour cent seulement des élèves sont des filles. La qualité de l'enseignement ne s'est guère améliorée au fil des ans. Le ratio enseignants/élèves est en moyenne de 1:60, et le ratio manuels scolaires/nombre d'élèves est autour de 1:7. Ces deux ratios sont inférieurs aux niveaux recommandés, en particulier en milieu rural.

La population cible

17. Au Malawi, la pauvreté et la médiocrité des indicateurs sociaux sont attribuables aux mauvais résultats économiques. Le secteur agricole est prédominant et la principale source de revenus de la population rurale (41 pour cent de la totalité du revenu familial analysé par sources¹⁰). Au Malawi, 54 pour cent des dépenses alimentaires sont satisfaites par la production familiale¹¹, le reste provenant du marché ou d'autres sources. Toutefois, dans les districts ruraux où sévit l'insécurité alimentaire—en raison également de la petite taille

⁷ Politique nationale de promotion de la femme, mars 2000.

⁸ Enquête intégrée sur les ménages malawiens (IHS) en 1997-98 (estimations préliminaires).

⁹ IHS 1997/98.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.



des parcelles familiales—la production vivrière de la famille ne répond qu'à un tiers des besoins, voire moins.

18. En outre, compte tenu de la pression démographique forte et qui ne cesse de progresser, les périodes de jachère permettant de restaurer la fertilité des sols ont été considérablement raccourcies dans les systèmes cultureux des petits exploitants, et la mise en culture des terres marginales moins fertiles progresse. Cette situation est à l'origine du déboisement, de l'érosion des sols et de la dégradation générale de la base de ressources naturelles. Le problème est plus grave dans le sud du Malawi que dans le centre et le nord du pays. Il est également bien plus grave dans les zones ayant précédemment accueilli les réfugiés mozambicains.
19. Au Malawi, la plupart des pauvres (86 pour cent) vivent en milieu rural. Les femmes restent touchées par la pauvreté d'une manière disproportionnée comme le montrent leur apport nutritionnel inférieur, leur accès réduit à des emplois rémunérés, leur taux de rémunération inférieur, et leur peu d'accès aux soins de santé maternelle. Les ménages les plus vulnérables face à l'insécurité alimentaire sont donc ceux dirigés par une femme (dont la proportion est estimée à 26 pour cent de tous les petits exploitants), les familles agricoles cultivant moins de un hectare, les journaliers, les fermiers et les travailleurs des plantations ainsi que les pauvres en milieu urbain.
20. Environ 24 pour cent seulement de la main-d'œuvre est employée dans le secteur de l'emploi structuré (23 pour cent de la totalité des revenus des ménages¹²), où l'on note une érosion des salaires due à l'augmentation des impôts et à la progression de l'inflation. En outre, les femmes ne représentent que 15 pour cent de la main-d'œuvre de ce secteur. Une telle situation, conjuguée aux catastrophes naturelles telles que la sécheresse et les inondations qui ont caractérisé les années 90, a paupérisé les zones tant urbaines que rurales, les femmes constituant le groupe de pauvres le plus important et le plus vulnérable.
21. On compte des personnes très pauvres souffrant de grave malnutrition dans toutes les régions du Malawi mais le plus grand nombre d'entre elles se trouvent dans les ZPE où l'insécurité alimentaire est la plus marquée, notamment dans les zones les plus vulnérables face à la sécheresse, aux inondations, et au déclin de la fertilité des sols dû à la dégradation de l'environnement. Les ménages ruraux pauvres ne sont pas en mesure d'accumuler des réserves et sont donc extrêmement vulnérables en cas de crises telles que des catastrophes naturelles. Pour prévenir la dégradation constante de l'état nutritionnel et la destruction des ressources humaines et matérielles en cas de catastrophe, il est essentiel que les familles vulnérables aient accès à des vivres durant ces périodes et bénéficient d'une assistance pour se protéger des effets de la catastrophe. Le PAM participe à certaines de ces activités de soutien, et l'atténuation des effets des catastrophes aura une place plus importante dans ses programmes futurs bénéficiant de l'aide alimentaire.

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

22. L'amélioration de la sécurité alimentaire et de l'état nutritionnel de la population est un principe moteur de la politique de développement national (et de l'action des organismes donateurs) au Malawi depuis de nombreuses années. Malgré ce, les pénuries alimentaires sont fréquentes dans le pays ces dernières années. Cela pourrait s'expliquer par le fait que la politique favorise expressément les mesures qui visent à améliorer la sécurité alimentaire

¹² IHS 1997-98.



nationale en développant la production de maïs (au moyen de subventions aux intrants et d'un appui en matière de recherche et de vulgarisation) aux dépens d'autres cultures vivrières, ne s'intéressant donc pas à la sécurité alimentaire des ménages. Les politiques et stratégies actuelles ont toutefois pour objectif spécifique de corriger ce déséquilibre.

23. La politique du gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté est énoncée dans le document-cadre du Programme de lutte contre la pauvreté, publié en 1995, qui place la lutte contre la pauvreté en tête des priorités du développement. Pour garantir le succès de la mise en œuvre de ce programme, le gouvernement a revu et ajusté ses programmes pour attaquer de front les problèmes de la pauvreté (et de l'insécurité alimentaire des ménages). Le renforcement des capacités dans le domaine de l'analyse et du suivi de la pauvreté, la mise en place de systèmes de planification à l'échelon des districts et les initiatives de développement communautaire sont des aspects essentiels de la stratégie d'exécution du programme.
24. Compte tenu de la fréquence, de la diversité et de l'intensité des catastrophes naturelles dans le pays, le Parlement a voté une loi sur la prévention des catastrophes et la préparation des secours. Pour donner effet à cette loi, le gouvernement formule à l'heure actuelle un Plan national de gestion des catastrophes qui privilégie une approche multisectorielle pour atténuer les effets des catastrophes. Outre qu'il entend améliorer la planification préalable et la préparation des secours, ce plan met l'accent sur l'atténuation de la vulnérabilité des populations vivant dans les zones exposées aux inondations et à la sécheresse. Le PAM aidera le gouvernement à mener à bien ces tâches.
25. Le gouvernement a également lancé un processus vigoureux de décentralisation, qui assure la dévolution des pouvoirs administratifs et politiques aux districts, en application de la nouvelle loi sur le gouvernement local votée par le Parlement en 1999. Le PAM travaillera en collaboration étroite avec les nouvelles autorités de district pour fournir l'aide alimentaire là où elle sera nécessaire pour appuyer les activités communautaires de développement.
26. La politique nationale de promotion de la femme (adoptée en mars 2000) s'inscrit pleinement dans la stratégie nationale de développement dont les objectifs sont d'assurer la croissance globale par le biais de la lutte contre la pauvreté. La promotion de l'égalité entre les sexes étant une question de nature transversale, la politique est axée sur six grands thèmes qui englobent les préoccupations prioritaires du gouvernement en matière de développement: éducation et formation, santé de la reproduction, alimentation et sécurité alimentaire, ressources naturelles et gestion de l'environnement, gouvernance et droits de l'homme, et lutte contre la pauvreté et émancipation économique.
27. Le PAM et le gouvernement appuient les mêmes objectifs pour parvenir à l'égalité entre les sexes d'ici à 2005. Il s'agit de donner le même accès à une éducation de qualité à tous les enfants en âge scolaire, "d'améliorer l'alimentation et l'apport en nutriments pour les femmes et les enfants afin de réduire l'incidence dans le pays des principaux troubles nutritionnels", et "d'assurer l'émancipation économique des pauvres, hommes et femmes, par des méthodes communautaires participatives tenant compte de la problématique hommes-femmes en vue de supprimer les inégalités qui empêchent une participation réelle aux activités économiques".

Politique d'aide alimentaire

28. Il n'existe pas encore de politique d'aide alimentaire dans le pays. Toutefois, les questions et les concepts s'y rapportant font actuellement l'objet d'un débat intense au sein du gouvernement et entre ce dernier et les organismes donateurs. Ce débat, dans lequel la Banque mondiale joue un rôle capital, est axé sur la définition des dispositifs de sécurité à



mettre en place et sur leurs répercussions budgétaires. Au niveau sectoriel, la politique de sécurité alimentaire proposée pour le secteur agricole est pertinente dans la mesure où elle reconnaît que “accroître la production vivrière et les revenus est une condition nécessaire mais pas suffisante de l’amélioration de l’état nutritionnel”. Plusieurs stratégies ont été mises au point pour tenir compte des autres facteurs qui ont une incidence sur la sécurité alimentaire des personnes ou des ménages, à savoir:

- réexaminer les stratégies sectorielles au regard de l’orientation et de l’exécution des politiques;
- compléter la Réserve nationale stratégique de céréales par un Fonds d’urgence pour la sécurité alimentaire, administré par la Banque centrale, auquel on pourrait faire appel lorsque de besoin;
- favoriser le développement des systèmes culturaux sur la base de leur pertinence écologique;
- encourager l’évolution des habitudes alimentaires, de manière à passer d’un régime alimentaire basé sur le maïs à une alimentation reposant sur le manioc, le sorgho, les graines de soja, les pommes de terre, le riz et d’autres aliments;
- encourager la transformation des produits pour qu’ils soient faciles à entreposer, en utilisant des techniques locales améliorées;
- introduire un programme de coupons alimentaires en remplacement du “kit de démarrage”, et améliorer le ciblage et l’administration des dispositifs de sécurité;
- concevoir des programmes de mise en place de dispositifs de sécurité pour faire face à la vulnérabilité transitoire plutôt qu’aux problèmes permanents de pauvreté et d’insécurité alimentaire; et
- réexaminer et harmoniser les dispositifs de sécurité.

29. En l’absence d’une politique nationale d’aide alimentaire expressément définie, la stratégie proposée de mise en place de dispositifs de sécurité qui est actuellement en cours de négociation représente l’orientation générale la plus pertinente au regard des objectifs stratégiques du PAM et du programme de pays Malawi. Cette stratégie repose sur l’hypothèse selon laquelle l’aide alimentaire restera nécessaire pour les secours immédiats et pour les programmes de développement à plus long terme. L’objectif serait de résoudre les problèmes de deux groupes vulnérables: ceux qui ne peuvent produire suffisamment sur leurs propres parcelles pour satisfaire à leurs besoins, et ceux qui n’ont pas les ressources suffisantes pour acheter des vivres sur les marchés.
30. Le débat de fond a tendance à pencher vers une définition des dispositifs de sécurité mettant l’accent sur la pauvreté transitoire, afin de tenir compte du nombre important de ménages qui sont confrontés à la pauvreté de manière saisonnière en raison de chocs soudains ou qui rejoignent le groupe des plus démunis parce qu’ils ne peuvent se saisir des possibilités nouvelles. Il est envisagé d’adopter une stratégie d’intervention “modérée” pour les 10 prochaines années, en mettant davantage l’accent sur la productivité comme moteur du développement, sans pour autant négliger l’aide sociale; cette stratégie s’adresserait aux 25 pour cent les plus pauvres de la population.
31. Quatre types de programmes ont été recensés: les programmes de travaux publics, un programme de nutrition des enfants, un programme ciblé de “kits de démarrage”, et des transferts financiers directs. Le rôle implicite de l’aide alimentaire dans ces prescriptions semble triple: permettre aux ménages pauvres d’investir du temps et des ressources dans l’amélioration de leur situation économique; améliorer le développement des ressources



humaines par l'amélioration de la nutrition; et renforcer les mécanismes de survie face à l'adversité due aux chocs économiques et aux catastrophes naturelles.

32. Le rôle implicite de l'aide alimentaire dans la réflexion actuelle du Gouvernement malawien semble, tel que défini plus haut, conforme aux priorités énoncées dans le document directeur du PAM Favoriser le développement: 1) permettre aux jeunes enfants et aux femmes enceintes et allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes; 2) permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation; 3) permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver; et 4) atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature. Dans la mesure où les programmes de travaux publics envisagés comporteront des activités appuyant la création ou la remise en état d'actifs directement productifs sous le contrôle et/ou la gestion des communautés et/ou des ménages, le PAM leur fournira une aide alimentaire. Il aidera également le gouvernement à formuler sa politique et sa stratégie d'aide alimentaire.
33. L'étude parrainée par la Banque mondiale en 1999, sous le titre "*Consultations with the Poor*", a indiqué que trois types de paiement—vivres, engrais et espèces—étaient considérées par les pauvres comme les formules les plus appropriées de rémunération des activités de travaux publics. Les produits alimentaires (en particulier la farine de maïs) étaient cités comme la forme de rémunération la plus adaptée dans les situations de grave pénurie alimentaire. Dans les autres cas, les personnes interrogées ont indiqué qu'elles préféreraient être payées en engrais car cela les aiderait à développer leur production vivrière de la saison suivante. La plupart d'entre elles ont cependant indiqué que ces programmes devaient s'adresser à tous les ménages, mais qu'ils devraient en tout premier lieu privilégier les plus démunis, qui pouvaient être recensés avec l'aide des chefs traditionnels et des agents de développement communautaire.

ÉVALUATION DES RÉSULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

34. L'accord de base relatif à l'aide du PAM au Malawi a été signé par le PAM et le gouvernement le 8 avril 1968. Depuis lors, le PAM a fourni au Malawi une aide se chiffrant à environ 566 millions de dollars dont 81 millions pour des projets de développement, 227 millions pour des opérations d'urgence et 258 millions pour des interventions en faveur de réfugiés. Un accord a été signé en juillet 1999 pour le premier programme de pays (1998-2001), actuellement en cours d'exécution, lequel stipule que le PAM doit fournir un montant supplémentaire de 29 millions de dollars pour financer les coûts d'appui aux activités fondamentales et complémentaires du programme de pays.

Le programme de pays en cours et ses composantes

35. Le programme de pays a deux buts en matière de développement et quatre objectifs principaux. Ses buts sont les suivants:
- a) renforcer les moyens dont disposent les ménages ciblés pour subvenir à leurs besoins alimentaires et nutritionnels de manière durable; et
 - b) réduire la vulnérabilité des groupes cibles face à l'insécurité nutritionnelle et atténuer les effets des catastrophes répétées.
36. Pour atteindre ces buts, des activités devront être mises en œuvre aux fins suivantes:



- favoriser l'amélioration durable de l'infrastructure rurale à l'appui de la sécurité alimentaire des ménages en fournissant des emplois de courte durée et des encouragements à l'autosuffisance des communautés;
 - encourager à une meilleure utilisation des centres de santé maternelle et infantile (SMI) et des services de santé communautaires en leur fournissant un appui alimentaire;
 - prévenir et atténuer les effets des catastrophes naturelles en intervenant rapidement en cas de catastrophes et de pénuries alimentaires localisées; et
 - promouvoir le développement humain en améliorant l'accès à l'éducation, notamment pour les filles.
37. Trois activités fondamentales et une activité complémentaire figurent dans le programme de pays pour permettre à l'aide alimentaire du PAM de contribuer à la réalisation de ces objectifs, à savoir: assistance aux groupes sous-alimentés (6,7 millions de dollars—40 pour cent des ressources du programme de pays); relèvement et développement de l'infrastructure rurale (5,1 millions de dollars—30 pour cent des ressources du programme de pays); et développement des ressources humaines en favorisant la scolarisation des filles dans le primaire (cinq millions de dollars—30 pour cent des ressources du programme de pays).
38. Dans la rubrique des dispositifs de sécurité extensible, des ressources complémentaires sont affectées à l'atténuation des effets des catastrophes et à la préparation des secours (2,5 millions de dollars par an) mais n'ont pas été utilisées car le PAM a financé une aide alimentaire d'urgence au cours des exercices 1997/98 et 1998/99 dans le cadre d'opérations d'urgence de plus grande envergure. Un schéma concernant l'atténuation des effets des catastrophes et la préparation des secours est actuellement en préparation. Les coûts annuels de l'analyse de la vulnérabilité, des activités de promotion de la femme et de suivi et d'évaluation sont estimés à 450 000, 30 000 et 50 000 dollars respectivement; il est également envisagé de créer un fonds renouvelable pour les semences de soja, d'un coût de 100 000 dollars pour l'ensemble de la période d'exécution du programme de pays.
39. Une évaluation externe du programme de pays a eu lieu en mars et avril 2000. La mission d'évaluation a noté que la finalité du programme de pays était claire mais que ses objectifs immédiats (principaux) étaient peu précis, que leur pertinence au regard des buts du programme semblait vague et qu'ils semblaient davantage s'inspirer des activités préexistantes des projets que d'une vision stratégique concernant la portée et la nature de l'aide du PAM. Par ailleurs, la gestion et l'examen des activités du programme continuent de se faire indépendamment les unes des autres.
40. La mission a conclu que le programme de pays n'était cependant pas suffisamment intégré dans des stratégies et programmes pertinents de développement des divers secteurs dont relèvent ses activités fondamentales, ni dans les programmes des autres institutions des Nations Unies (partenaires du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement) ou des donateurs bilatéraux. Il manquait également d'une stratégie de développement bien définie et ne constituait pas un programme cohérent du PAM pour le Malawi. De plus, la prise en charge par le gouvernement des activités du programme de pays, et donc l'intérêt et la participation de ce dernier, ont été limités. Cela s'est traduit par les difficultés rencontrées pour faire démarrer sur de solides bases le comité consultatif du programme de pays et pour obtenir l'appui des donateurs pour les activités complémentaires prévues dans le programme mais non financées par ce dernier.
41. La conception actuelle des activités n'a pas facilité non plus le suivi par le PAM ou par ses partenaires d'exécution. La définition des hypothèses de travail avec les principales parties prenantes et la conception des stratégies de réduction des risques devaient donc être



intégrées à la gestion du projet ou du programme. Par contre, les préoccupations concernant la problématique hommes-femmes et les Engagements du PAM en faveur des femmes ont été correctement pris en compte dans le programme de pays du point de vue opérationnel. De même, les activités en faveur des femmes du programme de pays s'inscrivaient pleinement dans la politique nationale de promotion de la femme et le responsable de la problématique hommes-femmes du PAM avait été un membre actif de toutes les instances nationales travaillant sur la politique de promotion de la femme et toutes les questions s'y rapportant.

42. L'exécution a été jugée très insuffisante et l'on a noté un manque important de ressources complémentaires non alimentaires sans lesquelles l'utilité de l'aide alimentaire en tant que ressource de développement ne peut qu'être très limitée. Une autre difficulté tenait à l'absence de partenariats effectifs avec les autorités de district, les ONG, les organisations communautaires, les donateurs bilatéraux et les autres institutions des Nations Unies.
43. La mission d'évaluation a estimé que la conception des trois activités fondamentales devait être modifiée pour s'assurer que les objectifs puissent être atteints dans les délais impartis et avec les ressources envisagées. D'autres mesures parallèles, qui n'étaient pas du ressort des responsables de l'activité mais étaient essentielles pour assurer la pérennité des infrastructures créées, devaient également être prises.
44. Dans le projet d'assistance aux groupes sous-alimentés, l'aide alimentaire joue un rôle crucial pour prévenir les décès dus à la malnutrition avancée et atténuer les effets à court terme de la faim pour les groupes vulnérables. Compte tenu des taux élevés de malnutrition et de sous-alimentation des enfants et des femmes enceintes et allaitantes, en particulier dans les zones où l'insécurité alimentaire est chronique, la poursuite de ce type d'aide alimentaire se justifie. Toutefois, la conception de cette activité doit être revue afin de s'attaquer aux causes premières de la malnutrition par le biais d'une formation portant sur des pratiques nutritionnelles améliorées.
45. Les trois objectifs du projet d'alimentation scolaire ont été jugés bien orientés, tenant compte de la disparité entre les sexes, se renforçant mutuellement, mesurables et directement pertinents quant à l'objectif iv) du programme de pays. Durant une bonne partie de la phase de conception et d'approbation du projet, le programme de pays était également en cours d'élaboration et d'approbation. Toutefois, l'efficacité de cette activité d'appui à l'enseignement primaire s'est vu compromise par le manque d'intégration dans les programmes d'éducation du gouvernement: l'augmentation du taux d'inscription et la diminution du taux d'abandon scolaire entraînaient progressivement un déclin de la qualité de l'enseignement faute de la mise à disposition de salles de classe et d'enseignants supplémentaires dans les écoles bénéficiant de l'aide du projet.
46. Le projet d'action rapide vivres-contre-travail (VCT) a enregistré de très bons résultats du point de vue du nombre de kilomètres de route construites mais a été moins probant en ce qui concerne la création d'infrastructures pouvant être prises en charge et utilisées par les communautés vivant dans l'insécurité alimentaire. En outre, des dispositions appropriées n'ont pas été prises au stade de la conception du projet pour assurer la qualité des infrastructures et mettre en place le dispositif institutionnel pour leur entretien. Les femmes représentent le groupe cible vivant dans l'insécurité alimentaire qui devrait bénéficier des infrastructures mises en place, mais ces avantages risquent de ne pas se concrétiser si les femmes ne sont pas activement associées aux débats communautaires sur la conception et sur l'exécution des microprojets individuels. A cette fin, la programmation conjointe et la mise en place de partenariats seront nécessaires pour assurer une supervision technique rigoureuse en cours d'exécution.



47. D'un point de vue stratégique, la mission a considéré que les activités fondamentales du programme étaient liées (mais pas efficacement intégrées) dans la mesure où elles sont toutes complémentaires de la stratégie de développement national. Il convient donc d'affiner l'orientation stratégique du programme de pays tout en augmentant la flexibilité et la cohérence interne de ses activités fondamentales et en les intégrant davantage dans les programmes de développement national ainsi que dans ceux des partenaires futurs de développement.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

48. La formulation de ce deuxième schéma de stratégie de pays (SSP) pour le Malawi tient compte des enseignements tirés de l'exécution et de l'évaluation du programme de pays en cours. Elle a eu lieu dans le contexte de la préparation du bilan commun de pays des Nations Unies et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Elle résulte d'un processus participatif au cours duquel des ateliers et séminaires ont été organisés avec des représentants du gouvernement (à la fois central et de district), d'autres institutions des Nations Unies, des donateurs bilatéraux, des organisations communautaires et des ONG. A l'issue de ces discussions sur les questions se rapportant à la politique alimentaire, un consensus s'est dégagé sur les objectifs stratégiques ainsi que sur la portée et la nature des activités de développement futures du PAM. L'orientation principale des objectifs stratégiques à terme reste dans une large mesure inchangée par rapport au programme de pays en cours, mais un accent plus marqué sera mis dans les activités du nouveau programme sur les activités communautaires visant à atténuer les effets des catastrophes (en tant que sous-composante des activités de développement rural) afin de développer les moyens dont disposent les communautés pour récolter, gérer et conserver leurs sols et leurs ressources en eau et pour améliorer la planification préalable des catastrophes et la préparation des secours par le biais de la formation.
49. Dans un esprit renouvelé de collaboration et de compréhension mutuelle née du processus de préparation du SSP, le PAM et le Gouvernement malawien tenteront d'élargir la composition du Comité consultatif du programme de pays (en y associant des représentants de toutes les parties prenantes) et de renforcer son efficacité. La coordination de la préparation du prochain programme de pays 2002-2006 sera assurée par ce comité sous la supervision globale du Conseil économique national et du Ministère des finances et du plan. Des comités techniques, composés des représentants des ministères compétents, des autorités de district, des partenaires de développement, des communautés et du PAM, assureront le suivi de l'exécution des activités fondamentales.
50. La mission du PAM au Malawi sera d'aider les communautés pauvres vivant dans l'insécurité alimentaire à réduire cette insécurité et leur vulnérabilité face aux chocs exogènes et aux catastrophes naturelles. L'objectif de l'aide future du PAM sur le long terme sera donc de renforcer les moyens dont disposent les ménages vivant dans l'insécurité alimentaire (en particulier des femmes et des enfants) pour satisfaire à leurs besoins alimentaires et nutritionnels d'une manière durable tout en réduisant leur vulnérabilité face aux chocs économiques externes, à la sécheresse et aux inondations. Ce but sera atteint par des activités conçues pour:
- améliorer la nutrition tout en intensifiant le développement communautaire et le développement des ressources humaines par l'éducation, la formation et le renforcement de la participation des communautés à l'analyse des besoins et des difficultés, et à la conception et à l'exécution des activités de développement communautaire portant sur l'alimentation et la nutrition;



- accroître la réserve d'actifs durables et adéquatement gérés qui permettent d'améliorer la sécurité alimentaire, de réduire la dégradation de l'environnement et d'atténuer les effets de la sécheresse et des inondations, et dont les ménages et les communautés assurent la prise en charge et l'exploitation;
 - développer les moyens dont disposent les communautés pour faire face aux chocs économiques externes et/ou aux catastrophes naturelles, et pour les surmonter, en renforçant les structures institutionnelles à l'échelon des communautés, des districts et du pays; et
 - aider le gouvernement à formuler une politique d'aide alimentaire, à mettre la dernière main au Plan national de gestion des catastrophes et à définir et à mettre en place les dispositifs institutionnels nécessaires pour une exécution efficace et rationnelle au niveau central, ainsi qu'à celui des districts et des communautés.
51. Les activités futures du PAM seront exclusivement axées sur les zones rurales les plus démunies dans les ZPE se caractérisant par une insécurité alimentaire chronique, et sur les pauvres vivant en milieu urbain. Étant donné qu'il n'existe pas d'analyse de référence sur la vulnérabilité en milieu urbain, les activités d'appui aux pauvres qui vivent en milieu urbain seront introduites à très petite échelle, et à titre expérimental, en attendant qu'une analyse de référence sur la vulnérabilité et une évaluation préalable du créneau que pourrait occuper l'aide alimentaire en milieu urbain soient réalisées avec l'aide du bureau de région et du siège.
52. Conformément aux orientations du gouvernement et à la définition de la mission du PAM, les groupes cibles seront composés de pauvres et de très pauvres vivant dans l'insécurité alimentaire, qui seront recensés par l'analyse de la vulnérabilité. Par ailleurs, en raison des disparités importantes qui existent entre les sexes dans le pays, 60 pour cent des ressources du programme de pays seront destinées aux filles/femmes. L'activité d'assistance aux groupes sous-alimentés sera réorientée exclusivement sur les groupes vulnérables des zones où sévit l'insécurité alimentaire chronique afin de réduire la dispersion des ressources d'aide alimentaire ainsi que des moyens logistiques et d'appui au programme. Le programme d'appui à l'enseignement primaire ne sera pas d'envergure nationale mais suivra une approche par région, sur la base de l'ACV, afin de cibler les écoles des ZPE où l'insécurité alimentaire est la plus forte. Le Fonds alimentaire appuiera les programmes nationaux qui visent à aider les communautés vulnérables des régions du nord, du centre et du sud du pays les plus touchées par l'insécurité alimentaire et les catastrophes à améliorer leur sécurité alimentaire et leur capacité de résistance aux chocs externes et aux catastrophes naturelles.
53. A moyen terme, les utilisations les plus adaptées de l'aide alimentaire au Malawi sont de fournir un appui nutritionnel et de servir d'encouragement afin de: soulager la faim à court terme et permettre ainsi aux ménages de participer aux activités de développement; appuyer la production vivrière et atténuer les effets des inondations et de la sécheresse dans le secteur de la petite agriculture (par exemple récolte de l'eau à petite échelle, puits forés, conservation des sols et de l'eau, maîtrise des crues, formation aux champs pour les agriculteurs); aider les groupes vulnérables (en particulier les enfants de moins de cinq ans et les femmes enceintes et allaitantes en situation de risque) en mettant en œuvre des programmes d'appui nutritionnel en vue d'améliorer leurs connaissances et leurs comportements nutritionnels; et promouvoir le développement des ressources humaines (par exemple par le biais de l'alimentation scolaire).
54. Ces activités répondent à quatre des cinq priorités de Favoriser le développement (décision 1999/EB.A/2): 1) permettre aux jeunes enfants et aux femmes enceintes et allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires



connexes; 2) permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation; 3) permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver; et 4) atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature.

Recensement des principaux domaines d'intervention

55. La stratégie envisage que les produits alimentaires et les ressources non alimentaires fournis par le PAM seront destinés à trois activités du programme: assistance aux groupes sous-alimentés (25 pour cent); alimentation scolaire (30 pour cent) et une nouvelle activité en expansion concernant la sécurité alimentaire intégrée (45 pour cent). Cette dernière activité revêtira la forme d'un Fonds alimentaire d'appui au développement communautaire. Elle englobera en fin de compte les activités mises en œuvre dans le cadre des composantes "relèvement et développement de l'infrastructure rurale" et "atténuation des effets des catastrophes et préparation des secours". Jusqu'à la fin du programme de pays en cours, cette nouvelle intervention sera introduite à titre expérimental pour tester la faisabilité et l'efficacité de la méthode. Le Fonds alimentaire remplacera dans le nouveau programme de pays les projets de "relèvement et développement de l'infrastructure rurale" et "d'atténuation des effets des catastrophes et préparation des secours" et pourrait également englober les activités communautaires de formation nutritionnelle mises en œuvre dans le cadre du volet "assistance aux groupes sous-alimentés".
56. **Poursuite de l'assistance aux groupes sous-alimentés.** Dans le cadre de cette activité (priorités 1 et 2 de Favoriser le développement), l'aide alimentaire joue un rôle crucial pour prévenir les décès dus à la malnutrition avancée et atténuer les effets à court terme de la faim pour les groupes vulnérables. Toutefois, il n'est pas certain que les méthodes utilisées jusqu'à présent permettront d'obtenir un tel résultat à terme, lorsque l'aide extérieure aura pris fin. Le résultat souhaité pourrait probablement être obtenu en modifiant l'activité de manière à placer l'aide alimentaire au cœur d'une stratégie d'éducation nutritionnelle. Cette activité s'adresserait au personnel des unités de réalimentation (RNU) et des dispensaires SMI et leur fournirait une formation portant sur l'amélioration des pratiques nutritionnelles et sanitaires et la préparation d'aliments de sevrage améliorés (*likuni phala*) en vue de les enseigner aux femmes enceintes et allaitantes. Une formation similaire serait également dispensée aux mères de famille ou autres personnes s'occupant des enfants dans les villages, dans le cadre du programme de services de nutrition à assise communautaire.
57. A plus long terme, le but de l'activité d'assistance aux groupes sous-alimentés telle que reformulée sera d'appuyer les efforts mis en œuvre par le gouvernement dans le cadre du Plan national de santé pour aider les communautés pauvres qui vivent dans l'insécurité alimentaire à réduire de manière durable la malnutrition dans les groupes les plus vulnérables. Ce résultat serait obtenu par des actions conçues pour parvenir à réaliser les objectifs immédiats ci-après:
- reconstituer les enfants de moins de cinq ans souffrant de malnutrition grave et modérée;
 - améliorer le poids à la naissance et réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans en sensibilisant les femmes enceintes et allaitantes à des pratiques améliorées de nutrition et de sevrage;
 - développer les moyens dont disposent les communautés et les ménages pour améliorer leurs pratiques nutritionnelles et sanitaires dans le cadre du programme de services communautaires de santé (par exemple, mise en place de structures institutionnelles



communautaires adaptées; production et préparation de *likuni phala* et de ses composants); et

- renforcer la capacité du personnel du Ministère de la santé employé dans les dispensaires SMI et dans les RNU pour qu'il puisse dispenser une formation portant sur les pratiques améliorées de nutrition et de santé.
58. L'exécution de cette activité sera intégrée dans le Plan national de santé et reposera sur une coopération et collaboration étroites avec les autres institutions des Nations Unies, les donateurs bilatéraux et les ONG/organisations communautaires, l'aide alimentaire étant associée à d'autres contributions au développement. En collaboration avec le Ministère de la santé, le PAM cherchera une ONG partenaire pour exécuter ces composantes formation et alimentation d'appoint une fois reformulées. Il deviendra alors plus facile d'intégrer de nouvelles composantes concernant l'éducation et la formation des communautés, le nombre en progression rapide des séropositifs/malades du SIDA et d'autres problèmes. Le partenaire d'exécution sélectionné devra être bien équipé pour concevoir, gérer et/ou exécuter la composante éducation/suivi communautaire.
59. Le PAM envisage également de planifier avec le Ministère de la santé un remaniement de l'Unité de gestion du projet pour que celle-ci dispose de l'ensemble des compétences nécessaires (notamment en matière de nutrition) pour assurer la gestion et le suivi de l'activité. A l'heure actuelle, les mères et leurs enfants sous-alimentés les plus âgés ne reçoivent aucune protéine au cours de leur séjour de six semaines dans les centres d'alimentation thérapeutique. Un nutritionniste expérimenté devrait donc examiner l'assortiment alimentaire en vue d'y ajouter une protéine d'origine végétale (par exemple des haricots). Des fiches sur le rapport poids/taille devraient être introduites, en collaboration avec le Ministère de la santé et l'OMS, afin d'assurer la compatibilité avec les politiques et les usages nationaux.
60. **Elargissement de l'activité d'appui à l'enseignement primaire.** Cette activité, qui se rapporte à la deuxième priorité de Favoriser le développement, appuiera la Politique nationale de nutrition scolaire et de santé. L'intervention du PAM dans le secteur de l'éducation contribuera à terme à l'amélioration et à la diffusion de l'instruction primaire pour tous ainsi qu'à la réduction des inégalités existant entre les sexes, dans le cadre de programmes appuyés par les donateurs tels que "le groupe de lutte contre l'abandon scolaire". Elle entend également associer les populations de plus près à la gestion des écoles et veiller à ce que les groupes les plus pauvres et les moins instruits (en particulier les filles) bénéficient d'un accès égal à l'école. Enfin, en collaboration avec le volet assistance aux groupes sous-alimentés, cette activité entend améliorer les méthodes de nutrition des enfants. Les objectifs immédiats de l'aide du PAM seront de contribuer aux efforts mis en œuvre par le gouvernement pour:
- améliorer la fréquentation régulière des écoles primaires par les enfants des ZPE où sévit l'insécurité alimentaire;
 - améliorer la capacité d'apprentissage des enfants en leur fournissant un régime alimentaire équilibré; et
 - relever les taux de scolarisation et de fréquentation scolaire des filles de six à 14 ans dans les ZPE ciblées.
61. L'intervention du PAM permettra: a) de servir un repas quotidien à tous les enfants, garçons et filles, dans les écoles sélectionnées; et b) de distribuer en plus une ration sèche pour inciter les familles à ne pas retirer leurs enfants (en particulier les filles) de l'école.
62. En ce qui concerne l'activité d'alimentation scolaire, la question de la pérennité de l'action est problématique. Compte tenu des coûts élevés des produits alimentaires et des



articles non alimentaires, il est impossible pour le gouvernement de poursuivre cette activité à terme et il apparaît donc clairement qu'il faut convenir pour le projet d'alimentation scolaire d'une stratégie de retrait sur la durée. A cette fin, le PAM et le gouvernement travailleront ensemble pour qu'une politique de l'alimentation en milieu scolaire soit intégrée dans les plans de développement national et sectoriels. Là encore, une action de sensibilisation, de mobilisation et d'organisation des communautés sera nécessaire, ainsi que la participation directe et importante des nouvelles administrations de district.

63. L'action de sensibilisation des communautés sera menée par les fonctionnaires de district compétents et par le personnel du Ministère de l'éducation bien avant le démarrage de l'activité d'alimentation scolaire afin de mettre en place des structures villageoises capables de poursuivre l'activité après le retrait du PAM. Si les communautés reçoivent un appui technique adapté (certaines écoles plantent déjà du soja dans leur potager) et qu'elles sont prévenues suffisamment à l'avance, elles devraient être en mesure de poursuivre cette activité après le retrait de l'aide du PAM.
64. Deux autres questions importantes ont trait au recrutement des enseignants et à la construction des salles de classe. Lors de l'introduction d'un projet d'alimentation scolaire, les effectifs des classes augmentent rapidement et dans une proportion considérable, et il est difficile d'en maîtriser les conséquences: l'arrivée des élèves des villages alentours. Si le nombre d'enseignants et de salles de classe n'augmentent pas aussi, il sera impossible de maintenir la qualité de l'enseignement primaire. Dans le cadre de la politique nationale de santé et de nutrition, l'activité d'alimentation scolaire du PAM doit donc faire partie de la stratégie globale de l'Etat—appuyée par les divers donateurs—afin de fournir une éducation primaire gratuite et accessible tout en étant pertinente et efficiente.
65. Le projet d'expansion de l'activité d'alimentation scolaire sera élaboré en associant pleinement les autorités de district et le Ministère de l'éducation et sera subordonné à l'apport de contributions complémentaires par le gouvernement, sous forme de salles de classe et d'enseignants, pour faire face à l'augmentation prévue du nombre d'élèves. Une assistance complémentaire sera également mobilisée auprès d'autres partenaires (par exemple Ministère de l'agriculture, FAO, donateurs bilatéraux et UNICEF) pour ce qui est de la fourniture de puits forés, de programmes de traitement anthelminitique et de la création de potagers scolaires à titre de stratégie de retrait.
66. **Le Fonds alimentaire (FA)—une méthode de développement communautaire intégrée.** Conformément au Programme de lutte contre la pauvreté, au Plan d'action en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition et à la politique de décentralisation, les communautés et les districts doivent jouer un rôle crucial dans la recherche de solutions durables à leurs propres problèmes de développement. Il faut pour cela adopter une démarche associant l'intervention rapide, une vigoureuse campagne de promotion et des activités de développement communautaire. Pour parvenir à cette fin, le prochain programme de pays, par le biais du mécanisme du FA, visera à contribuer à améliorer la capacité des communautés ciblées qui vivent dans l'insécurité alimentaire (en particulier les ménages pauvres dirigés par une femme, les mères en danger et les enfants de moins de cinq ans) à mener à bien des activités de développement qui réduisent leur vulnérabilité, en particulier dans les domaines de la prévention des catastrophes, de la planification préalable et de la préparation des secours, de l'infrastructure, de la santé et de l'éducation.
67. Bien que le FA et les autres activités sectorielles s'adressent aux mêmes bénéficiaires, les activités du FA seront à assise communautaire et seront renforcées par les activités sectorielles. Il s'agira d'une intervention intégrée d'aide alimentaire conçue pour appuyer les communautés dans les zones exposées aux catastrophes où l'insécurité alimentaire est



chronique afin qu'elles puissent réduire leur vulnérabilité face aux catastrophes et aux épisodes transitoires et chroniques d'insécurité alimentaire, d'une manière intégrée et souple. On adoptera pour cela une démarche multisectorielle faisant appel aux activités vivres-contre-travail, vivres pour formation et alimentation d'appoint ciblée. Le FA sera lancé à titre expérimental pendant que l'on établira des partenariats, que l'on mobilisera des ressources complémentaires et que les moyens d'exécution des autorités de district seront renforcés. Les modalités d'exécution des autres activités sectorielles seront progressivement modifiées à la lumière des enseignements tirés du fonctionnement du FA.

68. Le Fonds s'attachera aux priorités 1, 2, 3 et 4 de Favoriser le développement et aura cinq objectifs immédiats:

- a) atténuer les effets des catastrophes, améliorer l'accès aux infrastructures socio-économiques et développer la production vivrière par le biais de programmes VCT visant à remettre en état/construire des ouvrages agricoles, de gestion de l'eau et d'accès (puits peu profonds, petits réseaux d'irrigation et réseaux d'assainissement, voies de desserte des villages, mesures de conservation des sols);
- b) développer la planification préalable des catastrophes et la préparation des secours à l'échelle des ménages et des communautés;
- c) encourager la sensibilisation des communautés afin de réduire la vulnérabilité face aux catastrophes et à l'insécurité alimentaire par des actions de formation dans des domaines tels que l'assainissement de l'eau, l'atténuation des effets des catastrophes, la production vivrière et le renforcement des compétences;
- d) fournir un appui nutritionnel et une formation aux groupes vulnérables ciblés que la sous-alimentation met en danger; et
- e) contribuer au renforcement des capacités des communautés, des partenaires d'exécution et des autorités locales en matière de planification, de suivi et de gestion globale des activités relevant du FA.

69. Le Fonds interviendra en général exclusivement dans les régions où, même lorsque la récolte de l'année est bonne, la production vivrière est insuffisante pour satisfaire les besoins énergétiques normaux. Les activités bénéficiant d'une aide alimentaire dépendront des besoins et des moyens de la population très pauvre souffrant de la faim dans une localité donnée. Une attention spéciale sera accordée aux femmes, et les assortiments alimentaires seront plus adaptés sur le plan nutritionnel. Les communautés seront associées à la planification et à l'exécution de ces activités. La sécurité alimentaire des ménages et les besoins nutritionnels seront les facteurs clés qui permettront de sélectionner les activités.

70. Toutes les activités exécutées au titre du FA contribueront à l'un des cinq objectifs, qui se renforcent mutuellement et visent à réduire la vulnérabilité face aux catastrophes et à l'insécurité alimentaire. Des programmes d'alimentation spéciaux répondront aux besoins immédiats de la population en situation de risque afin de lutter contre la malnutrition et de réduire la vulnérabilité face aux chocs. Les activités VCT contribueront à améliorer l'accès aux infrastructures socio-économiques nécessaires pour améliorer la résistance aux chocs. Les activités vivres pour formation apporteront aux communautés les connaissances et compétences qui leur permettront de concevoir et d'exécuter leurs propres stratégies de sécurité alimentaire et d'atténuation des effets des catastrophes. Les activités de renforcement des capacités mises en œuvre à l'échelle des districts appuieront les comités de district qui ont le rôle crucial de coordonner et d'approuver les activités.

71. L'aide alimentaire fournie au titre de ce Fonds sera acheminée par les assemblées de district ou les assemblées urbaines des ZPE les plus vulnérables du Malawi, telles que



recensées conformément à l'évaluation préalable de la vulnérabilité et aux recommandations de chaque district. Les communautés seront pleinement associées à tous les stades de la conception des projets, y compris à la définition des besoins prioritaires, à la conception des activités et à la sélection des bénéficiaires. Le partenaire d'exécution pourra être une ONG, un groupe communautaire ou une administration de district. Le Fonds s'adressera en particulier aux travailleurs, hommes et femmes, qui vivent dans l'insécurité alimentaire, aux enfants en danger sur le plan nutritionnel, aux groupes marginalisés et aux stagiaires qui vivent dans les districts et qui sont très vulnérables face aux catastrophes naturelles et à l'insécurité alimentaire s'ils perdent leur revenu quotidien.

72. Les avantages découlant des projets dépendront des besoins, de l'intérêt et des moyens des communautés, des partenaires d'exécution et des autorités de district. Il pourra s'agir entre autres mais pas exclusivement: d'actions concernant l'agriculture communautaire; de la gestion améliorée des bassins versants; de coupe-vent; de la stabilisation des pentes et d'autres actions de conservation des sols et de l'eau; de la création ou de la remise en état des infrastructures d'élevage; de la création ou de la remise en état de systèmes d'irrigation et de drainage, de digues, de puits et de retenues d'eau; de la remise en état de routes de desserte des villages et des exploitations; de la création ou de la remise en état d'écoles et de dispensaires communautaires; du nettoyage des villes; d'une sensibilisation accrue en ce qui concerne l'atténuation des effets des catastrophes, la nutrition, la lutte contre les épidémies et les techniques culturelles appropriées. Le Fonds devrait également développer les moyens de planification et d'exécution des projets à l'échelon des communautés, des districts et du pays tout entier.
73. Dans le prochain programme de pays, les ressources du PAM qui sont actuellement affectées aux activités de relèvement et de développement de l'infrastructure rurale ainsi qu'à l'atténuation des effets des catastrophes et à la préparation de secours seront transférées à la composante FA du programme. En conséquence, les futures activités VCT se poursuivront dans la mesure où il sera possible de les intégrer aux interventions du FA, c'est-à-dire là où les activités VCT sont complétées par une action de développement pour garantir la création d'actifs durables à l'échelle des communautés, des ménages et/ou des personnes.

Possibilités de programmation conjointe avec d'autres institutions

74. Le présent SSP a été élaboré au cours d'un processus consultatif d'une durée de trois mois auquel ont participé un grand nombre de représentants des institutions gouvernementales, des institutions des Nations Unies, des ONG et des donateurs. Ce processus a été synchronisé et harmonisé avec celui du futur Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au Malawi ainsi qu'avec les plans des autres partenaires de développement. Les activités de programmation conjointes n'en sont encore qu'au stade de la conception. La planification et la budgétisation internes par les partenaires intéressés par le développement local ne sont pas encore terminées. Il sera donc nécessaire d'adopter une approche flexible de la programmation de l'aide du PAM afin d'être en mesure de tirer parti des nouvelles possibilités qui se présenteront.
75. Le PAM travaillera avec le PNUD et d'autres institutions et donateurs en ce qui concerne l'assistance technique requise pour renforcer l'exécution au niveau des districts et des communautés. Des initiatives supplémentaires de coopération sont en cours de planification avec d'autres partenaires tels que l'UNICEF (pour l'assistance aux groupes sous-alimentés et pour l'alimentation scolaire), l'OMS, la FAO (dans le cadre du Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux et pour les activités d'assistance aux groupes sous-alimentés et du FA), L'Organisation internationale du travail (OIT) ainsi que des donateurs bilatéraux.



76. Les ONG continueront de jouer un rôle fondamental dans l'exécution des activités bénéficiant de l'appui du PAM. De nouveaux arrangements de travail seront étudiés, y compris les contrats de services avec les ONG et les entreprises privées pour ce qui est de l'appui technique et de la formation en gestion.

Incidence sur le plan opérationnel

77. Les stratégies d'exécution et les activités complémentaires ci-après devraient apporter un changement durable dans le programme de pays du PAM:

Ciblage

- Le ciblage des groupes les plus vulnérables sera affiné moyennant la concentration des interventions, sur la base de l'ACV, sur les ZPE des régions du centre et du sud où l'insécurité est la plus forte, et sur les zones du nord exposées aux inondations et à la sécheresse.
- Dans les zones géographiques visées, les principaux bénéficiaires de l'assistance future du PAM seront les populations sous-alimentées dont la pauvreté est la plus extrême, qui sont le plus exposées à l'insécurité alimentaire et qui souffrent le plus en temps de crise. On renforcera encore l'accent mis sur les femmes et les enfants sous-alimentés, et en particulier sur les ménages dirigés par une femme.
- La programmation de l'aide alimentaire du PAM se fera à partir d'une carte permettant l'affectation dynamique des ressources, laquelle sera élaborée avec l'appui de l'Unité ACV. La nouvelle méthodologie consistera à découper le pays en zones en fonction des risques et des stratégies de survie adoptées pour faire face à l'insécurité alimentaire aiguë et chronique. Ce travail sera effectué à partir des données provenant de l'Enquête intégrée sur les ménages malawiens 1997/98, du bilan de la pauvreté au Malawi effectué par la Banque mondiale et des données de référence ACV mises à jour, qui devraient être prêtes à la fin de 2000. Les interventions du PAM entendent compléter les méthodes traditionnelles de survie en temps de crises alimentaires. Des modifications ne seront apportées au ciblage du programme de pays que sur les conseils de la mission d'évaluation à mi-parcours.

Accent sur la nutrition

- Inclusion et élargissement des interventions communautaires permettant de transférer des aliments riches en énergie et enrichis en micronutriments aux groupes vulnérables du point de vue nutritionnel.
- L'appui nutritionnel sera lié à l'enseignement et—à l'intention des femmes enceintes et allaitantes—aux activités de formation et au lancement d'activités rémunératrices ainsi que de sensibilisation. Des partenariats seront mis en place avec des ONG, le gouvernement et les programmes des donateurs afin d'assurer l'exécution efficace des activités bénéficiant d'une aide alimentaire ou non alimentaire et d'en assurer la pérennité.

Développement des moyens humains

- Pour s'assurer que les transferts alimentaires aboutiront à la création d'actifs durables, un accent important sera mis sur le transfert de l'aide alimentaire dans le cadre d'un "ensemble de services de développement" comprenant la formation, la sensibilisation et, notamment pour les activités VCT, des transferts non alimentaires, le contrôle de la qualité et la mise à disposition de compétences et de structures d'organisation au sein



des communautés pour leur permettre d'assurer la planification, la gestion et l'entretien des infrastructures. Ces activités seront menées en collaboration avec le PNUD, l'OIT et d'autres partenaires de développement intéressés.

Participation communautaire

- Les activités du PAM seront remaniées toujours plus en faveur d'une approche multisectorielle, à assise communautaire, composée de différentes combinaisons d'interventions appuyées par l'aide alimentaire. Elles comprendront notamment—pour autant que cela soit approprié et viable—des interventions en matière de nutrition et de santé destinées aux enfants, aux adolescentes, aux femmes enceintes et allaitantes, le soutien à l'éducation et à la formation technique, des activités VCT (en particulier pour faire face au principal déficit alimentaire pendant la période de soudure, et pour mieux préparer les communautés et les ménages à faire face aux catastrophes), l'accroissement de la production vivrière et des activités rémunératrices. Ainsi, toutes les activités du programme seront mieux adaptées aux besoins des bénéficiaires les plus démunis qui ont été sélectionnés par des méthodes participatives.
- Les organisations communautaires participeront au ciblage et à l'attribution des ressources dans les communautés et districts sélectionnés.
- Un meilleur suivi des résultats de chaque projet, utilisant des indicateurs de performance, sera essentiel pour orienter davantage le programme de pays sur les résultats. Il faudra pour cela recourir davantage aux techniques participatives afin que les systèmes de suivi soient pris en charge et utilisés par les parties prenantes elles-mêmes.

Planification préalable des catastrophes et atténuation de leurs effets, préparation des secours

- Les activités d'atténuation des effets des catastrophes seront de plus en plus importantes dans les interventions VCT. Parallèlement, le PAM continuera d'appuyer le renforcement de la capacité institutionnelle de gestion des catastrophes à tous les niveaux. A celui des ménages et des communautés, la prévention et la planification préalable des catastrophes seront renforcées par le biais du développement des moyens humains et de la création d'actifs. Le bureau de pays travaillera également en collaboration étroite avec le gouvernement pour s'assurer que des plans d'urgence sont prévus à tout moment.

Ressources non alimentaires et nouveaux partenariats

- Le PAM s'efforcera de mobiliser l'appui requis pour financer les dépenses non alimentaires, par exemple la formation et le crédit, afin que les bénéficiaires tirent de cette action des avantages durables en termes de développement, tout en recevant une aide alimentaire.
- Ces apports non alimentaires seront fournis en établissant des partenariats avec des ONG, des programmes gouvernementaux et des donateurs qui ont la maîtrise de ces ressources. Étant donné qu'il sera toujours difficile de synchroniser l'action de tous les partenaires concernés, il est important de maintenir une souplesse suffisante dans la budgétisation du PAM pour faire face à certaines de ces dépenses.



Restructuration

- On veillera à ce que les activités s'inscrivent dans les plans de développement communautaire, conçus par les nouvelles assemblées de district. De nouvelles procédures de vérification et d'équilibrage (y compris une nouvelle méthode de suivi et d'établissement des rapports par zone et par thème, appuyée par le bureau de pays) seront également introduites au niveau de l'exécution, en partenariat avec les organisations locales de développement (ONG, organismes de l'Etat, médias) pour s'assurer que les transferts parviennent bien aux bénéficiaires visés.
- L'exécution efficace des interventions à assise communautaire reposera sur une organisation par zone de l'unité du programme et du bureau de pays, avec l'appui des bureaux auxiliaires et des coordonnateurs.

Nouveau dispositif logistique

- L'introduction de nouveaux types d'activités appuyées par le PAM aura de vastes répercussions sur l'assortiment alimentaire fourni. L'introduction de nouvelles denrées exigera des routines différentes en matière d'entreposage et de gestion des produits alimentaires. Un nouveau dispositif logistique, notamment un plan directeur concernant la logistique et un organigramme, sera mis en place.
- La priorité sera de résoudre les problèmes actuels de gestion logistique et autres, avec l'appui du bureau de région. Le PAM et le Gouvernement malawien conviendront également d'une stratégie appropriée (recours accru au secteur privé et autres formules en remplacement de l'unité de gestion du projet et de l'unité logistique des transports, participation accrue des ONG et des organisations communautaires aux points de livraison avancés et aux points de destination, etc.) dans le cadre du Comité consultatif du programme de pays. Des modalités particulières seront élaborées pour chaque district et chaque activité bénéficiant de l'aide du PAM avant le démarrage du prochain programme de pays.

Passation des marchés de produits alimentaires

- Le PAM est tenu de se procurer des produits alimentaires de la plus haute qualité en faisant appel à la concurrence et dans la transparence par voie d'appel d'offres international. Dans la mesure où il sera satisfait à ces conditions, le PAM s'efforcera d'optimiser ses achats alimentaires au Malawi.

Introduction progressive

- La réorientation du programme de développement du PAM au Malawi pour le rendre pleinement conforme aux principes directeurs de Favoriser le développement nécessitera une gestion attentive. Les activités actuelles devront être modifiées une fois que les nouvelles interventions et méthodes seront soigneusement conçues et testées durant la période allant jusqu'à la fin du programme de pays en cours. De même, il sera nécessaire d'établir de nouveaux partenariats afin de permettre aux populations vivant dans l'insécurité alimentaire d'accéder à la combinaison la plus efficace d'aide alimentaire et de ressources non alimentaires. Le bureau de pays continuera de rechercher, dans le cadre des consultations en cours pour préparer le bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (et par la suite) les dispositions d'exécution les plus efficaces.



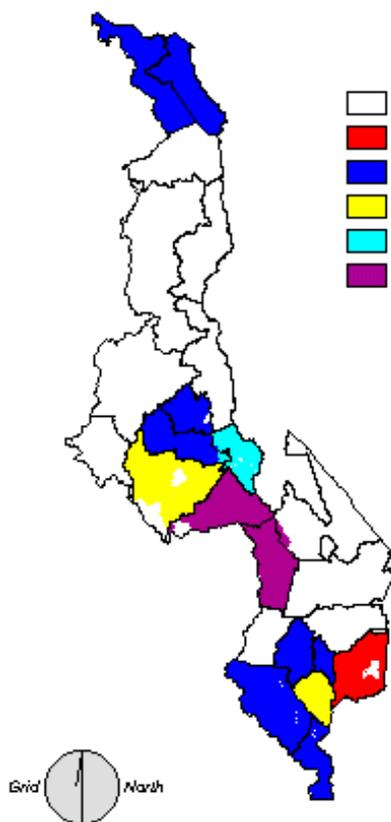
PRINCIPAUX PROBLÈMES ET RISQUES

78. La principale gageure pour le PAM sera de s'assurer que le gouvernement a la ferme et durable volonté de réorienter l'aide alimentaire en faveur de ceux qui vivent dans la pauvreté extrême et d'améliorer l'état nutritionnel de ce groupe de la population. De nombreux Malawiens et partenaires potentiels de développement du PAM continuent de penser que les programmes liés à la nutrition et la création d'infrastructures sont les objectifs majeurs de l'aide alimentaire. De gros efforts de promotion seront nécessaires pour faire comprendre que l'aide alimentaire peut également être un outil permettant d'aider les plus démunis non seulement à se procurer un emploi aujourd'hui mais également à se constituer des avoirs pour demain.
79. Une nouvelle caractéristique de la réorientation en faveur du développement communautaire sera la responsabilité accrue des services gouvernementaux locaux, qui devront exécuter les activités appuyées par l'aide alimentaire et coordonner l'ensemble des services de développement nécessaires pour assurer leur succès durable. Cette approche est tout à fait conforme à la politique mise en œuvre par le Gouvernement malawien mais on ignore à quel rythme le processus politique permettra cette transformation. A l'heure actuelle, les ressources et les compétences techniques disponibles dans les institutions locales sont extrêmement limitées. Le succès de la nouvelle approche dépendra en grande partie de l'engagement sans réserve du gouvernement. Il sera nécessaire de disposer de l'appui financier et technique du gouvernement et des enveloppes d'assistance technique des autres institutions des Nations Unies (en particulier du PNUD, de l'UNICEF, de l'OIT et de la FAO), des donateurs bilatéraux et des ONG pour surmonter cette difficulté.
80. L'accent accru mis sur les activités de développement communautaire nécessitera d'importantes ressources en personnel du PAM importantes au premier stade de l'identification, de la conception et de la mise au point des activités. Etant donné que ce processus se déroulera parallèlement aux activités de développement en cours, et qu'il s'accompagnera d'une participation accrue du PAM à la logistique et au transport, le manque de personnel pourrait devenir une sérieuse difficulté. Ces problèmes pourraient être résolus en réaffectant et en formant le personnel national ou en recrutant des consultants pour de courtes durées.
81. L'approche préconisée dans Favoriser le développement nécessite une combinaison optimale de ressources alimentaires et non alimentaires, ainsi qu'un choix judicieux de personnel du PAM. Au départ, les ressources non alimentaires seront fournies uniquement par les partenaires de développement. L'approche envisagée ne pourra donc porter ses fruits que si les partenaires du système des Nations Unies et autres apportent leur soutien au concept Favoriser le développement, participent à des activités planifiées conjointement et s'emploient à convaincre le gouvernement d'organiser une partie croissante de ses propres activités d'aide alimentaire dans le même esprit. Il sera nécessaire, en fin de compte, que le gouvernement engage une part de son budget correspondant au niveau de l'aide alimentaire extérieure afin de s'assurer que les Malawiens extrêmement pauvres souffrant de malnutrition puissent recevoir une aide efficace leur permettant de sortir de cet état de pauvreté perpétuelle.



ANNEXE

Zones/districts proposés pour les interventions du PAM (2002–2006)



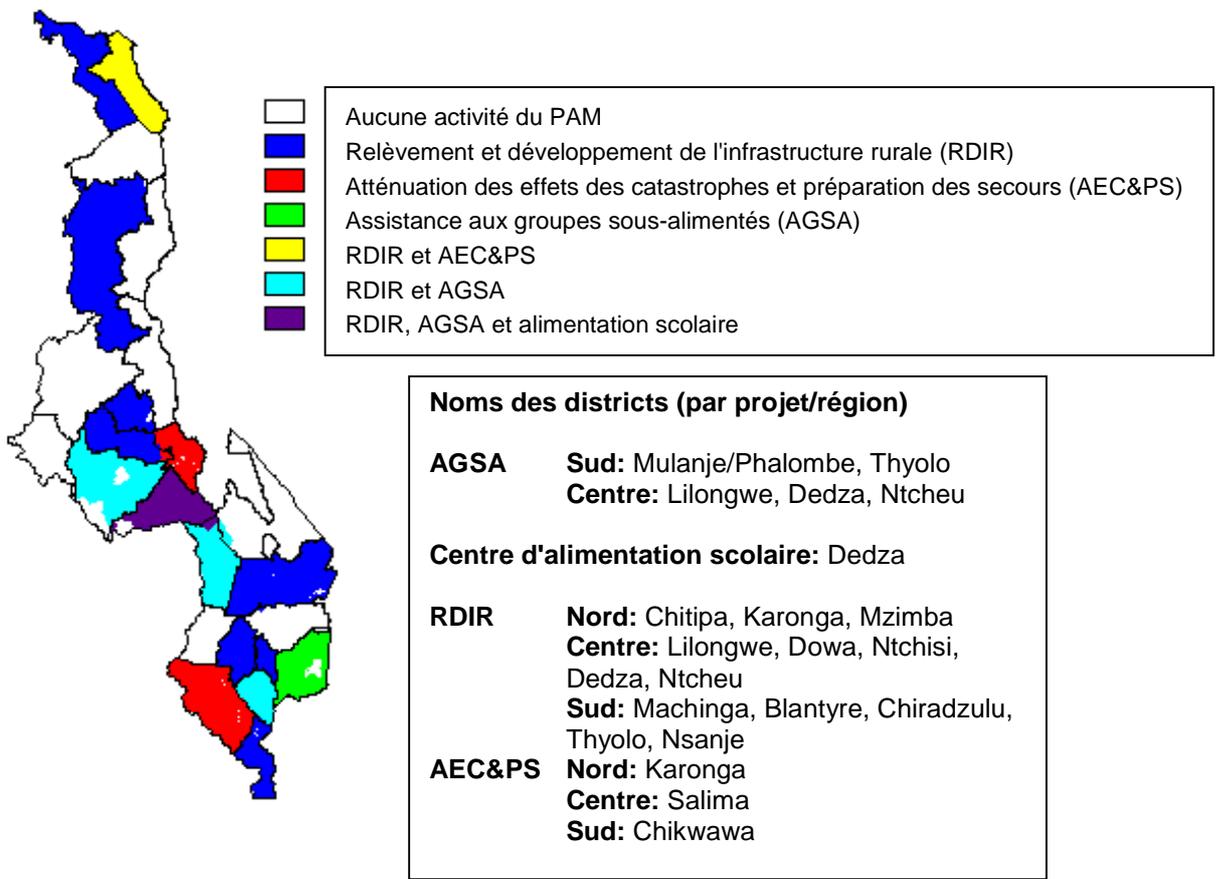
	Aucune activité du PAM
	Assistance aux groupes sous-alimentés (AGSA)
	Fonds alimentaire (FA)
	AGSA et FA
	FA et appui à l'enseignement primaire (AEP)
	AGSA, FA et AEP

Noms des districts (par projet/région)

AGSA	Centre: Lilongwe, Dedza et Ntcheu Sud: Mulanje et Phalombe, Thyolo Nord: Karonga et Chitipa
FA	Centre: Lilongwe, Dowa, Ntchisi, Dedza, Salima, Ntcheu Sud: Nsanje, Chikwawa, Blantyre, Thyolo, Chradzulu
AEP	Centre: Salima, Dedza, Ntcheu



Portée actuelle des interventions du PAM



LISTE DES ACRONYMES UTILISÉS DANS CE DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
OIT	Organisation internationale du travail
FA	Fonds alimentaire
FAO	Organisation mondiale pour l'alimentation et l'agriculture
IHS	Enquête intégrée sur les ménages
OMS	Organisation mondiale de la santé
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RNU	Unités de réalimentation
SMI	Santé maternelle et infantile
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail
ZPE	Zones de planification élargie

