

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 22 - 26 octobre 2001

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 7 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2001/7/3
7 septembre 2001
ORIGINAL: FRANÇAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS— MALI

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>).

Note au Conseil d'administration



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

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

Directeur, Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest (ODD): M. M. Aranda da Silva

Attaché de liaison, ODD: M. T. Lecato tél.: 066513-2370

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

Classé à la fois parmi les pays les moins avancés (PMA) et les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), le Mali figurait au 165^{ème} rang sur 174 selon l'indicateur du développement humain (IDH) du PNUD pour 2000. Son produit intérieur brut (PIB) par habitant s'élevait en 1998 à 267 dollars E.-U. par an. La population, de faible densité (environ 7,5 habitants/km²), est principalement rurale (à raison de 71 pour cent) et le PIB, qui provient en grande partie du secteur primaire (agriculture et mines), est particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles (principalement sécheresses) qui frappent régulièrement le pays. En 1993-95, et d'après la FAO, l'indice de sécurité alimentaire des ménages était de 71,6—le niveau de l'insécurité alimentaire des ménages étant plus élevé en milieu rural (74 pour cent) qu'en zone urbaine.

La mission du PAM au Mali pendant la période 2003-2007 consistera à continuer d'aider les communautés touchées par l'insécurité alimentaire à réduire leur vulnérabilité; il s'agira de les aider à renforcer leurs capacités et moyens pour mieux développer des stratégies de survie et par conséquent contribuer à l'objectif national d'élimination de la pauvreté. Les interventions seront axées en priorité sur trois des cinq priorités stratégiques de la politique du PAM visant à favoriser le développement:

- permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation;
- atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature;
- permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes.

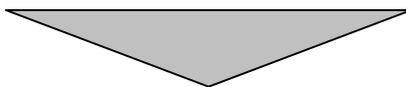
Le poids relatif des activités du programme sera modifié au profit du secteur de l'éducation (l'accent sur les filles sera maintenu) et du secteur de la santé/nutrition.

Les activités futures cibleront exclusivement les populations les plus pauvres, dont l'accès à la nourriture est limité par des facteurs économiques et socioculturels et où l'aide alimentaire présente un avantage comparatif comme facteur de développement. Les régions ciblées seront Mopti, Gao, Tombouctou et Kidal, ainsi que les parties nord des régions de Kayes et de Koulikoro.

Le présent schéma de stratégie de pays (SSP) a été mis au point grâce à un processus de consultation auquel ont pris part un grand nombre de représentants des bénéficiaires, d'organismes gouvernementaux, d'organismes des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales (ONG) et de donateurs. Le processus a été synchronisé et harmonisé avec celui du futur Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement du Mali qui sera finalisé en novembre 2001.



Projet de décision



Le Conseil approuve le schéma de stratégie de pays pour le Mali (WFP/EB.3/2001/7/3) 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 ET LES PAUVRES QUI SOUFFRENT DE LA FAIM

Le contexte économique et social

1. Le Mali, vaste pays enclavé de 9,8 millions d'habitants (1998), fait partie des PMA; c'est l'un des pays les plus pauvres du monde, classé 165ème sur 174 selon l'IHD du PNUD pour 2000. Il est fort peu peuplé (environ 7,5 habitants au km²) avec une population en grande partie rurale (71 pour cent). On estime que 69 pour cent de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté; celle-ci est concentrée en zone rurale (74 pour cent en 1998), et touche surtout les femmes.
2. Le PIB par habitant était estimé en 1998 à 267 dollars par an. Il est fortement tributaire de l'aide internationale (15 à 25 pour cent du PIB au cours des années 90) et de la production du secteur agricole (près de la moitié du PIB). De 1985 à 1999, l'économie a connu une reprise avec un taux moyen de croissance du PIB d'environ 3,5 pour cent par an. L'accroissement annuel moyen du secteur agricole a été de 3,9 pour cent pendant la même période. L'augmentation de la production s'explique en grande partie par le fait que durant les 15 dernières années, le pays a mis en oeuvre d'importantes politiques de réforme du secteur agricole et, d'autre part, par l'abondance des pluies constatée ces dernières années. Par ailleurs, cette augmentation a été davantage due à une augmentation des superficies cultivées qu'à une croissance de la productivité. Toutefois, en 2001, la croissance risque de tomber à 1,3 pour cent en raison de la baisse de 17,5 pour cent de la production céréalière et de 50 pour cent de la production de coton.
3. Le secteur agricole emploie 80 pour cent de la population active. En dépit d'un énorme potentiel agricole (13,6 millions d'hectares cultivables, dont 2,2 millions irrigables, inégalement répartis à travers le pays), moins de 35 pour cent de terres arables sont utilisées et l'insécurité alimentaire touche une grande partie de la population.
4. La production agricole est fortement influencée par les aléas climatiques et varie suivant l'abondance des pluies et leur répartition dans le temps et l'espace, sans oublier les risques réels des catastrophes naturelles (sécheresse, attaque d'acridiens) auxquelles le pays est sujet. Les déficits pluviométriques sont des phénomènes qui se répètent régulièrement au Mali; la fréquence des périodes sèches est plus importante au Nord qu'au Sud.
5. La production céréalière est largement dominée par le mil et le sorgho (60 pour cent), suivis par le riz, le maïs, le fonio et le blé. Pendant la période 1991-98, cette production a couvert 95 pour cent des besoins totaux du pays, les importations étant de l'ordre de 3 à 5 pour cent. Une partie de cette production (céréales sèches) est exportée vers certains pays de la sous-région. Cependant, on ne dispose pas de statistiques précises sur le volume des échanges céréaliers avec les pays voisins. Les estimations les plus courantes parlent d'un volume annuel de 20 000 à 25 000 tonnes.
6. La population est relativement jeune (50 pour cent a moins de 15 ans), en forte croissance (2,9 pour cent par an), et en grande partie analphabète (62 pour cent). Le taux brut de scolarisation dans le primaire reste faible malgré certains progrès: de 39 pour cent en 1994 à 55 pour cent en 2000, avec un écart toujours important entre les garçons (60 pour cent) et les filles (43 pour cent).
7. En matière de santé, les taux de mortalité maternelle (577 pour 100 000 naissances) et infantile sont très élevés. Selon l'enquête démographique de la santé de 1989-96, le taux de mortalité infantile des moins de 5 ans est estimé à 252 pour 1 000, soit le taux le plus élevé



de la sous-région. Plus de 50 pour cent de ces décès sont dus à la malnutrition. En 1996, 30 pour cent des enfants de 3 à 36 mois souffraient de malnutrition chronique et 23 pour cent de malnutrition aiguë; la malnutrition touche en outre 16 pour cent des femmes (21 pour cent en milieu rural). Seul un tiers des enfants de 12 à 23 mois sont complètement vaccinés.

Les caractéristiques de l'insécurité alimentaire

8. Au Mali, on distingue trois zones agro-écologiques bien différenciées: au nord, la zone désertique, à l'est et au centre la zone sahélienne et à l'ouest et au sud, la zone soudanienne. Les précipitations annuelles varient entre 100 mm au nord et 1 700 mm dans la zone soudanienne.
9. Selon les résultats préliminaires de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV) effectuées par le PAM, le Mali est confronté globalement à deux types de problèmes: i) il ne peut assurer au niveau de chaque ménage la quantité et qualité des produits alimentaires nécessaires (problème d'accès); ii) les ménages ne tirent pas parti de tout le potentiel nutritionnel des aliments qu'ils consomment (problème d'utilisation).

Disponibilité

10. Au cours des dix dernières années, la production céréalière par habitant a connu un modeste taux de croissance annuel (moins de 1 pour cent). En conséquence et au niveau national, la disponibilité des produits alimentaires par personne peut être considérée comme adéquate (217 kg/personne en milieu rural et 155 kg/personne en milieu urbain). En dépit de ce cadre général favorable, il existe de grandes disparités entre les régions. Deux régions (Sikasso et Segou), avec 38 pour cent de la population rurale du pays, assurent 55 pour cent de la production céréalière totale. Dans les régions sahéliennes en revanche, la production céréalière est très sensible aux variations pluviométriques. Ainsi, dans les régions de Kayes, Mopti, Tombouctou, Gao, Kidal et Nord Koulikouro, la production céréalière ne suffit pas à couvrir les besoins.

Accessibilité

11. En 1998, une enquête sur le budget de consommation des ménages indiquait que 69 pour cent de la population du Mali était pauvre. Cette pauvreté a une incidence directe sur la capacité des ménages d'avoir accès aux aliments nécessaires pour couvrir leurs besoins minimaux de consommation.
12. Dans les régions du nord du pays, les dépenses alimentaires des ménages absorbent près de 91 pour cent des revenus (77,6 pour cent dans les régions du sud). Au niveau national, l'auto-consommation céréalière représente 75 pour cent de la consommation céréalière totale, le reste (25 pour cent) étant acheté. Dans les régions de Kayes, Mopti, Tombouctou et Gao, la consommation céréalière ne couvre que 20 à 40 pour cent des besoins. Tout cela indique que l'insécurité alimentaire touche particulièrement les régions les plus pauvres où la production agricole locale est aussi insuffisante.
13. Les activités génératrices de revenu des ménages ruraux sont très limitées. Les versements envoyés par les émigrés et l'élevage sont les principales sources additionnelles de revenus. Dans les zones de déficit céréalier chronique, les revenus qui proviennent de l'émigration assurent une part importante de l'accès des ménages aux produits alimentaires, et permettent également de subvenir aux besoins non alimentaires (habillement, santé, etc.). Cependant, les revenus de l'émigration sont souvent insuffisants pour assurer la couverture des besoins alimentaires, surtout lorsque l'émigration est saisonnière. Les



cultures de rente (coton, sucre et arachide) sont surtout concentrées au sud, dans les régions de Segou, Sikasso et Koulikoro.

14. Au Mali, l'élevage joue principalement une fonction sociale comme symbole de richesse, ensuite comme réserve alimentaire et en dernier lieu seulement comme source de revenus. Si l'on estime en termes de disponibilité céréalière le revenu potentiel que chaque famille d'éleveur pourrait tirer de son bétail, les régions semi-arides du nord (Tombouctou, Gao et Kidal) sont celles où l'élevage a un poids plus important que l'agriculture. Toutefois, les activités pastorales, à cause du processus de désertification, ont souffert d'une migration vers le sud à la recherche de meilleurs pâturages et de points d'eau, ce qui a aggravé l'insécurité alimentaire des régions du nord.

Utilisation

15. La mauvaise utilisation d'aliments potentiellement disponibles et consommés par les ménages affecte toutes les régions du Mali. Même dans le sud (Sikasso et Segou) où la disponibilité alimentaire est importante, la malnutrition frappe particulièrement les enfants et les femmes enceintes. Cette situation est le résultat d'une part des mauvaises pratiques alimentaires de la population—par exemple le régime alimentaire des ménages est très peu diversifié. En effet, il se compose essentiellement de céréales qui fournissent près de 75 pour cent des calories consommées. Il faut aussi mentionner les mauvaises pratiques d'allaitement et de sevrage des enfants de 0 à 36 mois. D'autre part, l'accès très limité à l'eau potable et à des services d'assainissement et de santé fait que la situation sanitaire reste préoccupante, avec de fortes incidences du paludisme, des infections respiratoires, des maladies diarrhéiques et de la malnutrition (anémie chez les femmes enceintes, déficit en micronutriments chez les enfants).
16. Sur la base de l'analyse précédente, on peut conclure qu'au niveau national, la disponibilité des aliments est globalement bonne. Cependant, des déficits conjoncturels peuvent être observés en fonction des aléas climatiques ou des catastrophes naturelles. Par contre, l'accessibilité des ménages et l'utilisation qu'ils font des aliments constituent sur le plan national et global, les principaux problèmes d'insécurité alimentaire.

Population cible

17. L'analyse fait apparaître deux grandes zones de vulnérabilité: i) les zones agro-pastorales caractérisées par une pluviométrie très faible et irrégulière et des ressources naturelles limitées; ii) les zones pastorales caractérisées par l'émigration saisonnière, une forte dégradation de l'environnement, et la faible capacité de développer des activités génératrices de revenus.
18. Pour améliorer la sécurité alimentaire des populations des régions les plus vulnérables, l'aide alimentaire du PAM peut contribuer largement à résoudre les problèmes liés à l'accessibilité et à l'utilisation alimentaire. Dans le même temps, l'aide alimentaire peut favoriser l'amélioration des performances des systèmes de production.
19. Dans les zones de vulnérabilité identifiées par le PAM, l'insécurité alimentaire affecte les groupes sociaux suivants:
 - ménages ayant un accès limité aux terres et au bétail (ménages dirigés par des femmes);
 - ménages ayant de faibles capacités de développer des activités génératrices de revenu (ménages sans ressources d'émigration);
 - enfants et femmes enceintes.



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

Politique générale

20. Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) à l'horizon 2015, préparé dans le contexte de l'initiative en faveur de la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et avec le concours de la Banque mondiale, synthétise la stratégie du gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté. Il a fait l'objet d'une large concertation au sein de l'administration, de la société civile et des bailleurs de fonds. Le CSLP se base sur une démarche intégrée, qui place la réduction de la pauvreté dans une stratégie globale de développement économique à long terme. Outre les politiques d'ordre structurel, le gouvernement poursuivra, entre autres, les politiques sectorielles suivantes:
- **développement rural:** poursuite de la politique d'aménagement hydro-agricole en vue d'améliorer la sécurité alimentaire et d'accroître les revenus des pauvres;
 - **éducation:** relèvement du taux de scolarisation de l'enseignement fondamental de 55 pour cent en 2000 à au moins 62 pour cent en 2002, et du taux d'alphabétisation des adultes de 31 pour cent à 36 pour cent pour la même période;
 - **santé, eau potable et assainissement:** le gouvernement se propose de porter à 80 pour cent la proportion d'enfants complètement vaccinés, de réduire de 50 pour cent la mortalité due au paludisme, aux maladies respiratoires aiguës et aux maladies diarrhéiques chez les enfants de 0 à 5 ans et de réduire de 3 pour cent à 2 pour cent la séro-prévalence du VIH/SIDA;
 - **nutrition:** le gouvernement a pour objectifs de réduire les taux de morbidité et de mortalité liés aux carences en micronutriments chez les groupes cibles et de réduire de 30 pour cent la proportion de malnutrition protéino-énergétique chez les enfants de moins de 5 ans et chez les écoliers de 6 à 12 ans;
 - **environnement:** le gouvernement poursuivra l'exécution des projets, entre autres, dans les domaines de la conservation des ressources naturelles et de la lutte contre l'ensablement et la désertification.
21. Toutes ces politiques s'inscriront dans la mise en œuvre du programme de décentralisation qui répartit les compétences entre l'Etat et les collectivités. Le Programme de développement institutionnel offrira également le cadre de déconcentration administrative en liaison avec le processus de décentralisation.

Politiques de sécurité alimentaire

22. Le gouvernement et les bailleurs de fonds ont mis en place en 1981 une structure de concertation et d'action commune autour du Programme de restructuration du marché céréalier (PRMC), où le PAM assure le rôle de Coordonnateur des donateurs et le secrétariat permanent. Mis en place en pleine crise alimentaire, et financé par des fonds de contrepartie d'aide-programme, le PRMC avait comme objectif principal d'améliorer la sécurité alimentaire des populations en misant essentiellement sur la libéralisation des marchés céréaliers et son effet positif sur la production vivrière.
23. En même temps, le PRMC a facilité la création d'un système de sécurité alimentaire dont les mécanismes sont les suivants: le Système d'alerte précoce (SAP), l'Observatoire des marchés agricoles (OMA), et le Stock national de sécurité (SNS); ce système est financé par le gouvernement et les bailleurs de fonds par l'entremise du PRMC et géré par l'Office



des produits agricoles du Mali (OPAM). La pérennité du programme sera assurée par la prise en charge progressive par le gouvernement des coûts de fonctionnement des structures du programme.

Politiques d'aide alimentaire

24. Les politiques d'aide alimentaire du gouvernement s'inscrivent pour l'essentiel dans le cadre du PRMC. Le Comité d'orientation et de coordination du système de sécurité alimentaire constitue l'organe majeur de concertation et de pilotage du programme. Placé sous l'autorité du Ministère de l'économie et des finances qui assure aussi la tutelle du PRMC, il réunit régulièrement tous les ministres concernés par la sécurité alimentaire et les chefs des missions diplomatiques partenaires du PRMC. Les interventions du PRMC se font au moyen de distributions gratuites, ou de ventes subventionnées.
25. Quant à l'aide alimentaire-projet, celle-ci est allouée essentiellement par le PAM dans le cadre de son programme de pays. Le système de concertation permanente autour du PRMC offre un cadre de coordination et une garantie que l'aide-projet et l'aide-programme, accordées par les différents partenaires, sont cohérentes avec la politique du gouvernement. Le volume du SNS consent au pays de faire face aux crises alimentaires conjoncturelles et localisées, et en cas de crise majeure, permet d'organiser une première intervention en attendant une importation massive de denrées alimentaires.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

Le programme de pays en cours et ses composantes

26. Le premier programme de pays (1999-2002) comportait quatre activités fondamentales visant à permettre à l'aide alimentaire du PAM de contribuer à la réalisation de ses objectifs, à savoir l'assistance aux cantines scolaires, au développement rural, à la santé/nutrition et au système de sécurité alimentaire et de préparation aux urgences.
27. Une évaluation externe du programme de pays du Mali, effectuée en janvier 2001, a conclu que le programme était doté d'une orientation stratégique visant les zones et les groupes les plus vulnérables ainsi que l'atténuation et la prévention des effets des catastrophes et qu'il présentait une forte cohérence. Toutefois, les objectifs de l'ensemble du programme étaient beaucoup trop généraux. Les liens logiques entre les objectifs immédiats et les objectifs plus généraux que les activités visaient à atteindre étaient mal définis. L'efficacité des actions entreprises était, par conséquent, difficile à établir.
28. La mission a relevé que les quatre activités fondamentales, si elles présentaient des aspects complémentaires, ne semblaient pas avoir été conçues de façon à se compléter, sauf du point de vue géographique. Sur le plan stratégique, la mission a noté que les activités s'inscrivent toutes dans la stratégie nationale de développement; elles semblent aussi être bien intégrées dans les programmes de leurs ministères d'exécution respectifs. La mission a proposé que les prochains SSP et programme de pays soient élaborés selon une approche-programme et non comme une juxtaposition de projets cloisonnés. Aussi les objectifs du programme et de ses composantes devraient-ils être précisés et, dans la mesure du possible, quantifiés. Il est à noter que, bien que presque toutes les activités aient été conçues avant l'élaboration de la politique du PAM visant à favoriser le développement, des ajustements ont été mis en place par le bureau de pays afin de les rendre compatibles avec celle-ci.



29. En conclusion, la mission a jugé qu'il y a sans doute trois domaines où l'aide alimentaire au Mali a un avantage comparatif incontesté: i) appui au secteur de l'éducation afin d'augmenter le taux d'inscription et de fréquentation, avec un accent particulier sur les filles afin de parvenir, à terme, à une parité d'effectifs avec les garçons; ii) appui aux programmes d'aménagement hydro-agricole, de conservation et régénération des sols et des eaux et de protection des terres arables; et iii) prévention et préparation à la gestion des crises alimentaires (assistance au PRMC). La mission d'évaluation a aussi conclu qu'il faudrait continuer à prêter une attention toute particulière aux mesures visant à corriger les déséquilibres entre hommes et femmes et de développement économique régional à l'intérieur des zones d'intervention.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

30. La formulation de ce SSP de la deuxième génération pour le Mali tient compte des enseignements tirés de l'exécution et de l'évaluation du programme de pays actuel. Elle a été réalisée dans le contexte de la préparation en cours du bilan commun de pays des Nations Unies et du deuxième Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Elle représente également l'aboutissement d'un processus de participation par le biais d'ateliers et de séminaires, avec de représentants du gouvernement, d'autres organismes des Nations Unies, de donateurs bilatéraux, d'organisations à assise communautaire, d'ONG et des bénéficiaires. Dans ces discussions sur les questions de politique alimentaire, un consensus s'est dégagé sur les objectifs stratégiques ainsi que sur la portée et la nature des activités que le PAM pourrait entreprendre à l'avenir en matière d'assistance au développement. La poursuite de cette approche participative permettra de trouver des synergies entre les différentes activités du prochain programme.
31. L'objectif à long terme de l'assistance du PAM reste la diminution du degré de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire des ménages très pauvres et par là même l'instauration des conditions indispensables pour s'engager dans un processus de développement à long terme. La stratégie du PAM, qui vise à réduire la faim saisonnière et chronique des ménages pauvres en renforçant leur capacité de faire face aux effets des catastrophes naturelles, contribuera également à l'objectif national de lutte contre la pauvreté et d'élimination des déséquilibres entre hommes et femmes.

Ciblage

32. A partir des conclusions préliminaires de l'ACV au Mali, l'assistance alimentaire du PAM devra continuer à cibler les populations rurales de la zone sahélienne (Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal), laquelle en raison d'une pluviométrie très réduite et irrégulière compte sur des ressources naturelles très limitées et fragiles, où l'activité pastorale domine. L'analyse conclut aussi à la nécessité du ciblage de la partie nord des régions de Kayes et Koulikouro qui, malgré la possibilité qu'elles offrent de combiner la production pastorale avec l'agriculture pluviale, appartiennent aussi à la zone sahélienne et souffrent du même type de limitation (voir carte en annexe).
33. Comme déjà mentionné, la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire dans ces régions est caractérisée principalement par des problèmes d'accès et d'utilisation. Les sources de revenus sont particulièrement réduites aussi bien à cause du faible excédent que les ménages ruraux pauvres peuvent dégager de leur production, que de la quasi inexistence de sources alternatives d'emploi et de génération de revenus. Simultanément, l'utilisation des aliments—toujours en quantités très limitées—est inefficace à cause des mauvaises



pratiques d'alimentation (surtout chez les enfants de moins de 36 mois, et les femmes enceintes et les mères allaitantes) et d'une morbidité très élevée.

34. L'analyse précédente permet d'arriver à la conclusion que les enfants d'âge scolaire, les enfants mal nourris de moins de 5 ans, les mères allaitantes et les femmes enceintes menacées de malnutrition, les ménages très pauvres ayant besoin de développer d'autres moyens de subsistance sont les groupes dont l'assistance du PAM peut diminuer la vulnérabilité. Les critères de sélection des bénéficiaires seront développés davantage au moment de l'exécution du programme de pays et en fonction des résultats d'une étude ACV plus approfondie qui vient d'être terminée. Une certaine flexibilité dans le ciblage de l'aide alimentaire sera maintenue pour permettre la coordination ou la programmation conjointe avec d'autres organismes des Nations Unies qui définissent actuellement leur intervention dans le contexte du Plan-cadre.

Identification des principaux domaines d'intervention

35. Compte tenu du type de situation que présente l'insécurité alimentaire du Mali, l'aide alimentaire du PAM peut aussi bien combattre la faim à court terme (des enfants d'âge scolaire), favoriser la récupération des enfants mal nourris et encourager, grâce à la fréquentation scolaire et aux services de santé, une modification des pratiques étroitement liées à l'alimentation et à la santé des groupes vulnérables. En facilitant la formation, et en particulier celle des femmes, aux activités génératrices de revenus, ainsi qu'à une meilleure gestion des ressources naturelles, l'assistance du programme peut contribuer également de manière significative à améliorer l'accès à la nourriture.
36. La stratégie prévoit donc de consacrer les ressources alimentaires qui seront disponibles dans le cadre du prochain programme à trois activités fondamentales: assistance au secteur de l'enseignement primaire (45 pour cent); assistance visant à mieux faire face aux catastrophes naturelles, et à en atténuer les effets (35 pour cent); assistance à des programmes de santé maternelle et infantile (20 pour cent). Sur la base des données recueillies lors de la précédente ACV, il sera accordé une place plus importante aux secteurs sociaux (65 pour cent).
37. Il faut mentionner qu'en raison de la situation politique encore instable dans certaines zones au nord du pays, le PAM a mis en place une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR). Bien que cette opération doit se terminer avant 2003, il est probable que les conditions qui ont justifié sa mise en oeuvre se prolongeront au-delà de cette période. Il conviendra donc d'en tenir compte lors de la formulation du prochain programme.

Appui à l'éducation de base

38. L'assistance à l'enseignement primaire permettra aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et la formation, qui constitue une des priorités de la politique du PAM visant à favoriser le développement. Cette activité s'inscrira dans le cadre du Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC), qui vise à faciliter l'accès à l'éducation et à améliorer la qualité de l'enseignement.
39. Les objectifs immédiats de l'aide du PAM seront:
- relever le taux de fréquentation scolaire des enfants vivant dans les zones rurales cibles et caractérisées par un faible taux de scolarisation;
 - assurer et améliorer la fréquentation dans les écoles bénéficiaires;



- fournir un apport nutritionnel adéquat aux enfants et améliorer ainsi leur capacité d'apprentissage;
 - favoriser en particulier l'inscription et la fréquentation régulière des filles de 6 à 14 ans.
40. L'aide alimentaire sera fournie sous forme d'un repas quotidien pour tous les enfants des écoles sélectionnées. Dans le cas des enfants de populations nomades, il leur sera servi deux repas par jour car ils restent plus de temps à l'école et logent généralement dans des familles ayant accepté de les garder pendant que leurs parents suivent les troupeaux en transhumance. La fréquentation régulière des filles à l'école sera spécifiquement encouragée par la distribution mensuelle d'une ration familiale sèche.
41. L'activité ne sera possible que si le Ministère de l'éducation, les autorités régionales et communales ainsi que les communautés bénéficiaires opèrent en étroite coopération pour l'apport d'autres ressources (par exemple enseignants et salles de classes additionnelles) essentielles à l'amélioration tant de la couverture que de la qualité de l'enseignement. Le PRODEC, avec l'appui des donateurs et d'autres organismes des Nations Unies sera le cadre institutionnel chargé d'assurer cette complémentarité entre les différents intervenants.
42. Un travail de sensibilisation, de mobilisation et d'organisation des communautés sera également nécessaire. Des ONG ayant les compétences requises encourageront la formation de comités locaux à la gestion des cantines scolaires ainsi que la participation à la mise en oeuvre de la stratégie prévue par le PRODEC. Au niveau communautaire, la scolarisation des filles devra recevoir une attention particulière.

Prévention et atténuation des effets des catastrophes

43. L'assistance du PAM dans ce domaine concorde avec la priorité de la politique du PAM visant à favoriser le développement, à savoir atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées.
44. Les objectifs immédiats de l'activité seront les suivants:
- récupérer et mieux gérer les ressources naturelles productives contrôlées par les bénéficiaires, en particulier l'eau et le sol;
 - combler le déficit alimentaire saisonnier des ménages;
 - développer la capacité de gestion des ressources productives et diversifier les sources de revenus;
 - renforcer le système national d'atténuation des effets des catastrophes naturelles.
45. L'activité aura deux composantes: la première, visant à créer la base nécessaire pour que les ménages pauvres puissent devenir moins vulnérables à l'insécurité alimentaire—en particulier, la capacité de mieux faire face aux effets des catastrophes naturelles; le deuxième volet sera un dispositif d'intervention lors de crises alimentaires et d'atténuation de leur effets sur les familles les plus vulnérables.
46. Les activités vivres-contre-travail (VCT) seront axées principalement sur la création et la préservation d'actifs directement liés aux deux ressources productives principales auxquelles peuvent avoir accès les ménages pauvres, c'est-à-dire le sol et l'eau. Des actions comme la protection des sols, l'aménagement des bas-fonds, la construction ou la remise en état des petites infrastructures pour l'irrigation seront soutenues par l'aide alimentaire. Un appui particulier à la gestion d'une ressource clé pour les régions cibles—l'eau—continuera d'être apporté par le PAM. Toujours pour les mêmes bénéficiaires et particulièrement pour les femmes, une aide alimentaire sera fournie dans le cadre



d'activités vivres pour la formation (VPF) visant l'alphabétisation fonctionnelle et la génération de revenus. Un autre domaine important de la formation sera la gestion des actifs productifs par l'adoption de techniques de production améliorées. Les activités VCT et VPF seront réalisées en coordination avec le Ministère du développement rural.

47. La politique nationale de décentralisation actuellement en cours d'exécution donnera au PAM et aux ONG partenaires la possibilité de travailler directement avec les collectivités locales.
48. Le volet d'atténuation des effets des catastrophes sera intégré au Système national de sécurité alimentaire, grâce à la participation du PAM dans le PMRC. Une contribution directe en céréales sera versée tous les ans au Stock national de sécurité. Ce stock permet de faire face aux crises alimentaires ponctuelles pendant la période de soudure, généralement dans les poches traditionnelles d'insécurité alimentaire de la zone sahélienne. En fonction de la gravité de la crise, la contribution du programme au SNS pourra être utilisée pour des distributions gratuites ou bien pour élargir les activités VCT dans les zones touchées par l'urgence. Dans ce dernier cas, outre combler le déficit alimentaire conjoncturel des ménages, l'assistance alimentaire facilitera la création d'actifs productifs destinés à améliorer la capacité des populations à mieux résister à de telles crises.

Alimentation complémentaire et appui aux services communautaires de santé

49. L'assistance dans le secteur de la santé aura pour objectif de permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels et sanitaires spécifiques. Elle constitue la priorité numéro un de la politique du PAM visant à favoriser le développement. Les objectifs immédiats seront, entre autres, la récupération des enfants mal nourris par le biais d'une alimentation complémentaire; et le changement des pratiques utilisées par les mères concernant l'alimentation (en particulier de sevrage) et la santé de leurs enfants. Les actions à appuyer devront avoir comme résultat à long terme la réduction du taux de malnutrition infantile (de 0 à 5 ans) dans les régions cibles.
50. L'activité s'inscrit dans le cadre du Programme quinquennal de développement sanitaire et social (PRODESS) du gouvernement, qui a comme stratégie le développement d'un service sanitaire décentralisé et basé sur des structures communautaires. Elle sera réalisée en coordination avec les structures du Ministère de la santé et par l'intermédiaire des ONG ayant les compétences et la capacité opérationnelle nécessaires. L'activité cherchera à développer une formule d'aliment de sevrage pouvant être produit au niveau des communautés et à partir des aliments disponibles localement.
51. La problématique du VIH/SIDA et sa prévention seront développées lors des séances de sensibilisation et de formation en matière de soins de santé et d'alimentation, adressées aux mères.

Perspectives de programmation conjointe avec d'autres organismes et partenariats

52. Comme cela a déjà été expliqué, la présente stratégie a été élaborée par le biais d'un processus de consultation et de participation avec les instances du gouvernement et d'autres partenaires potentiels. Le processus a été enrichi par les discussions qui ont eu lieu à propos de la préparation du Plan-cadre des Nations Unies, dans lequel le PAM a très activement participé. Les possibilités de programmation conjointe avec d'autres organismes du système ont déjà été explorées lors de ce processus, mais sont encore au



stade de la conception. La planification interne, le cadre institutionnel et les budgets des programmes des organismes intéressés par la coopération avec le PAM sont encore en cours de préparation.

53. Dans le domaine de l'éducation, une collaboration est déjà prévue avec l'UNESCO, le PNUD et l'OMS. Il existe de possibilités de programmation conjointe avec l'UNICEF, le PNUD et l'ONUSIDA dans le secteur de la santé et de la nutrition. Le FIDA et la FAO se sont montrés disposés à coopérer dans le cadre des activités VCT/VPF. En tirant profit de l'expérience du programme en cours en matière de partenariat avec les ONG, les futures activités seront toutes exécutées par l'intermédiaire de ces dernières. De nouveaux arrangements opérationnels seront passés avec un nombre réduit d'ONG rigoureusement sélectionnées, comme recommandé par l'évaluation du programme de pays en cours.

Modalités de l'assistance du PAM

54. Comme par le passé, le PAM continuera d'acheter localement des céréales, si les conditions des marchés locaux sont favorables. Le reste des denrées composant les différentes rations à utiliser pour chaque activité seront importées. Pour ce qui est de l'assistance au secteur de la santé, une formule de sevrage nécessitant l'achat de quantités très réduites de céréales locales sera élaborée puis produite sur une base expérimentale. La ration traditionnelle sera remplacée par de la farine là où la production communautaire le permettra, tant du point de vue technique que financier.

Implications opérationnelles

55. Au niveau local, la décision concernant le type et l'importance de l'assistance alimentaire à fournir sera prise non seulement en coordination avec les autorités régionales et le partenaire chargé de la mise en oeuvre (ONG), mais aussi avec les collectivités locales. Les besoins et les plans—intégrés dans les plans régionaux de développement et de lutte contre la pauvreté—de ces collectivités qui représentent la société civile, seront des critères fondamentaux pour identifier et organiser l'assistance du PAM. Les plans élaborés au niveau des collectivités locales constitueront aussi la base nécessaire pour assurer la complémentarité indispensable entre les différentes activités du prochain programme de pays.
56. Le système d'information sur lequel s'appuie le travail de suivi et l'évaluation de chaque activité de l'ensemble du programme de pays, accordera une attention particulière aux indicateurs de résultats, ventilés par sexe là où ce type d'information est importante et disponible.
57. La stratégie envisagée sera axée sur l'intégration des femmes en tant que bénéficiaires de l'assistance du PAM. Dans le domaine de l'éducation primaire et dans les activités VCT et VPF, les filles et les femmes représenteront plus de 50 pour cent des bénéficiaires; pour sa part, l'assistance aux groupes vulnérables, par définition, sera axée exclusivement sur les femmes et les enfants. De même, le futur programme de pays favorisera la participation des femmes aux nouvelles structures locales de prise de décisions par le biais de programmes d'alphabétisation fonctionnelle et de formation qui les rendront plus aptes à participer aux décisions qui touchent la communauté.

PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

58. Cette stratégie en faveur du développement communautaire est tout à fait conforme à la politique du Gouvernement du Mali qui transfère actuellement des responsabilités

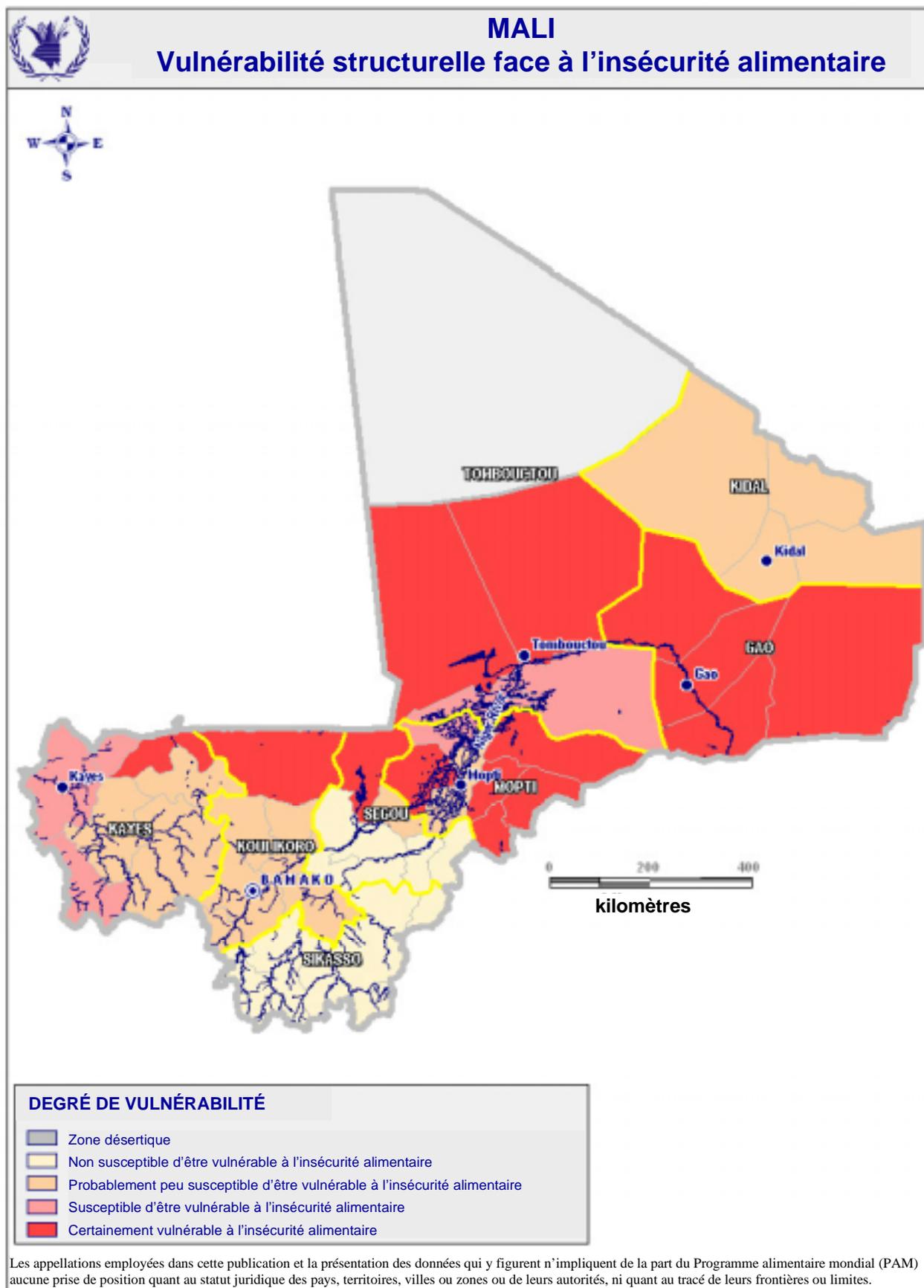


croissantes vers les nouvelles institutions régionales et communales. Elles devront jouer un rôle important dans la planification et le suivi des activités appuyées par l'aide alimentaire, et assurer en même temps les soutiens technique et financier nécessaires. Toutefois, actuellement, les ressources et les compétences techniques disponibles au niveau des institutions locales sont extrêmement limitées. Il n'en reste pas moins que le succès de cette approche dépendra en grande partie de l'engagement politique et des ressources que le Gouvernement malien affectera à la mise en oeuvre de la décentralisation. Il sera aussi nécessaire de disposer de l'appui financier et technique des bailleurs des fonds, comme des organismes des Nations Unies.

59. Au cas où les contributions en ressources non alimentaires des partenaires potentiels feraient défaut, les activités du programme de pays risqueraient non seulement de souffrir de retards dans leur exécution, mais aussi ce qui est plus grave, de ne pas atteindre leurs objectifs de développement.
60. Une situation de crise majeure comme une grande sécheresse (menace que pèse toujours sur la sous-region sahélienne) ou des conditions d'insécurité au nord du pays, pourrait compromettre la réalisation des activités de développement prévues.



ANNEXE



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CSAR	Centre de santé d'arrondissement
CSCOM	Centre de santé communautaire
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
FAAD	Plan-cadre du PAM pour l'aide alimentaire et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IHD	Indice de développement humain
IPSR	Intervention prolongée de secours et de prolongement
OMA	Observatoire des marchés agricoles
ONG	Organisation non gouvernementale
OPA	Offre publique d'achat
OPAM	Office des produits céréaliers agricoles du Mali
PAM	Programme alimentaire mondial
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
PPTE	Initiative en faveur de la réduction de la dette des pays très pauvres endettés
PRMC	Programme de restructuration des marchés céréaliers
PRODEC	Programme décennal de développement de l'éducation
PRODESS	Programme quinquennal de développement sanitaire et social
SAP	Système d'alerte précoce du risque alimentaire
SIM	Système d'information sur les marchés
SNS	Stock national de sécurité géré par l'OPAM
SSP	Schéma de stratégie de pays
VCT	Vivres contre travail
VPF	Vivres pour la formation

