

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 16 - 18 mai 2001

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2001/4/2
5 avril 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS— INDE

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 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, Région Asie et
Europe orientale (OAE):

M. J. Powell

tél.: 066513-2209

Conseiller principal pour le
développement, OAE:

Mme C. Rader

tél.: 066513-2723

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

Malgré une forte croissance économique (d'environ six pour cent) et bien que l'autosuffisance céréalière ait été réalisée à l'échelon national, les indicateurs du développement humain ne se sont guère améliorés en Inde, où l'on compte un quart de la population sous-alimentée du monde. Près de la moitié des enfants indiens souffrent de malnutrition et d'un retard de croissance. Les carences en micronutriments telles que l'anémie et les carences en vitamine A et en iode sont répandues chez les femmes enceintes. Environ un enfant de moins de cinq ans sur deux souffre de malnutrition. Trente-trois pour cent d'entre eux souffrent d'insuffisance pondérale à la naissance et 69 sur 1 000 meurent avant l'âge de un an. Si le taux d'alphabétisation des femmes est faible à l'échelon national (43 pour cent), il est d'un niveau déplorable (16 pour cent) dans les régions où sévit l'insécurité alimentaire. L'indicateur du développement humain (IDH) est de 0,55, l'indicateur sexospécifique du développement humain de 0,53, et l'indicateur de l'habilitation des femmes de 0,24, soit des niveaux bien inférieurs à la moyenne enregistrée pour les pays en développement. De plus, l'Inde reste un pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), où le revenu annuel par habitant est de 430 dollars E.-U.

Il existe déjà en Inde toute une gamme sans pareille de programmes nationaux d'aide alimentaire. Mais ces programmes n'atteignent souvent pas les segments les plus vulnérables de la population et ne sont pas très efficaces dans les zones où l'insécurité alimentaire est la plus forte. Face à une telle situation, le schéma de stratégie du PAM (avril 2003 à mars 2008) mettra l'accent sur les groupes vulnérables, en particulier les femmes et les filles, qui vivent dans les districts où l'insécurité alimentaire est la plus forte des Etats les moins développés de l'Inde. Le PAM adoptera une stratégie par zone qui peut efficacement combler les carences des prestations locales des programmes d'aide alimentaire. Cette intervention est conforme au programme de décentralisation du gouvernement et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. En faisant la démonstration de modèles de développement qui donnent de bons résultats, le PAM entend mobiliser les politiques et les ressources en faveur des populations qui souffrent de la faim et aider le gouvernement à rendre ses programmes d'aide alimentaire plus efficaces. De plus en plus d'efforts seront déployés pour harmoniser l'aide alimentaire du PAM avec les ressources nationales, tant alimentaires que non alimentaires, afin de pouvoir progressivement diminuer les apports du PAM.

Toute la stratégie est conçue pour lutter contre la discrimination socioéconomique particulière dont souffrent les femmes et les filles (l'autre priorité du Plan-cadre). Elle tirera parti des programmes nationaux d'aide alimentaire mis en œuvre à l'appui des services de développement intégré de l'enfant (ICDS): le programme national d'appui nutritionnel à l'enseignement primaire; les programmes de lutte contre la pauvreté et de développement rural; et les programmes visant à atténuer les effets des catastrophes. Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le PAM axe ses activités de développement sur cinq objectifs. Le programme de pays mis en œuvre en Inde répondra aux objectifs 1, 2 et 3: permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes; permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation; et permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver (en particulier dans les zones fréquemment sujettes aux catastrophes). La

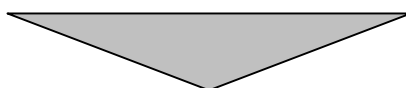


collaboration avec les ONG et d'autres institutions des Nations Unies telle que le Fonds international de développement agricole (FIDA) renforcera les interventions en fournissant des articles non alimentaires et un appui technique.

Compte tenu du contexte relativement favorable existant en Inde du point de vue des politiques, des programmes et des ressources, le futur programme de pays aura pour objet principal de jouer un rôle de catalyseur en mettant au point des approches novatrices. Par un ensemble d'interventions liées à l'aide alimentaire, le PAM, en partenariat avec les organisations communautaires, les collectivités locales et les ONG, créera une synergie en faveur de la sécurité alimentaire immédiate et à terme. Cette approche consistant à élaborer des modèles d'interventions alimentaires propices au développement servira de point de départ pour défendre la cause des pauvres qui souffrent de la faim et pour renforcer les programmes en cours ou nouveaux.

Cette nouvelle stratégie du PAM dans le pays a été élaborée au cours d'un travail de deux ans d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) et après avoir effectué des examens spéciaux des secteurs de l'alimentation scolaire, de l'appui nutritionnel aux femmes et aux enfants et de la sécurité alimentaire dans les zones tribales et dans les zones sujettes aux catastrophes naturelles. Ce travail a été suivi par une mission d'analyse de la politique générale qui a étudié le rôle stratégique du PAM en Inde. Le présent SSP tient également compte des conclusions de l'évaluation à mi-parcours du programme de pays Inde (avril 1997-mars 2002). Le processus d'élaboration du présent SSP a été synchronisé avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et le Plan quinquennal du Gouvernement indien.

Projet de décision



Le Conseil approuve le schéma de stratégie de pays pour l'Inde (WFP/EB.2/2001/4/2) et autorise le Secrétariat à procéder à la formulation d'un programme de pays qui devrait tenir compte des observations du Conseil.



LA SECURITE ALIMENTAIRE ET LE PAUVRES QUI SOUFFRENT DE LA FAIM

L'insécurité alimentaire à l'échelon national et à celui des ménages

1. Au cours des décennies passées, l'Inde a fait des progrès considérables pour accroître sa production de céréales vivrières et faire reculer l'insécurité alimentaire. Mais on y trouve encore 208 millions de personnes sous-alimentées¹. L'Inde à elle seule compte un quart de la population mondiale qui vit dans l'insécurité alimentaire chronique. Les plus touchés sont les nourrissons, les enfants de sexe féminin et les femmes, les membres des castes et tribus énumérées, les sans terre, les agriculteurs marginaux et les petits paysans, les travailleurs agricoles et ceux dont les mécanismes de survie sont gravement détériorés par les catastrophes répétées. La faim étant chronique, ce sont les mères qui courent le plus de risques (le taux de mortalité maternelle est de 410 pour 100 000 naissances vivantes), sont les plus susceptibles de donner naissance à des bébés souffrant d'une insuffisance pondérale (33 pour cent des bébés ont un poids insuffisant à la naissance) et les plus exposées aux maladies et à la mort (taux de mortalité des nourrissons de 69 pour 1 000 naissances; taux de malnutrition des enfants de moins de cinq ans de 47 pour cent). Les enfants en âge scolaire ne vont souvent pas à l'école ou, s'ils y vont, ne peuvent guère se concentrer (les taux nets d'inscription à l'école primaire sont de 64 pour cent pour les filles et de 78 pour cent pour les garçons; le taux d'abandon scolaire est de 40 pour cent dans le primaire); et les adultes n'ont souvent pas l'énergie de mener une vie de travail productive (48,5 pour cent des adultes souffrent d'une carence énergétique chronique).

Déficits vivriers régionaux en dépit des excédents nationaux

2. A première vue, les *disponibilités* alimentaires semblent moins poser problème en Inde. La production de céréales alimentaires a régulièrement progressé au cours des dernières décennies. Mais le taux de croissance élevé des années 80 (3,5 pour cent) n'a pu être maintenu dans les années 90. Le taux de croissance annuel de la production vivrière (1,8 pour cent) n'est que très légèrement supérieur à celui de la croissance démographique (1,7 pour cent). En Inde, de nos jours, la sécurité alimentaire, du point de vue des disponibilités globales, repose sur l'autosuffisance en ce qui concerne le blé et le riz, et sur des importations nettes de légumineuses et d'huile végétale. Toutefois, la politique actuelle qui vise à atteindre l'autosuffisance pour la production céréalière comporte des aspects négatifs. Les stocks alimentaires détenus par l'Etat sont importants et leurs coûts d'entretien représentent une charge budgétaire considérable. A deux reprises au cours de 10 dernières années, leur niveau a dépassé les normes fixées pour les stocks régulateurs, d'abord en 1995, de plus de 10 millions de tonnes, et récemment en 2000, d'environ 20 millions de tonnes (pour le riz et le blé). De nombreux analystes expliquent les stocks excédentaires par un régime des prix qui, d'une part, offre des prix plancher trop élevés aux producteurs et, de l'autre, n'accorde pas assez de subventions pour que le système public de distribution sélective offre des prix abordables et améliore sa pénétration des populations pauvres.
3. L'augmentation de la production céréalière au niveau national ne se traduit pas aisément par des disponibilités alimentaires suffisantes pour tous les Indiens. Même les 2 470 calories par habitant qui sont disponibles aujourd'hui pour la consommation quotidienne ne suffisent pas à assurer une nutrition adéquate pour tous, compte tenu des inégalités de la

¹ L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, FAO, 2000.



répartition des revenus dans le pays et au sein des ménages. De plus, étant donné que la demande de céréales alimentaires devrait progresser à l'avenir, la situation céréalière pourrait passer de l'excédent national actuel à un déficit non couvert par les importations. Tablant sur l'accroissement démographique et l'évolution des modes de consommation résultant de l'augmentation des revenus et de l'urbanisation, plusieurs analystes prédisent que, d'ici à 2010, il faudra pour nourrir une population d'environ 1,2 milliard d'habitants une croissance très soutenue de l'offre de céréales, qui devra passer des 200 millions de tonnes actuelles à un volume se situant entre 250 et 360 millions de tonnes².

4. Les disponibilités alimentaires varient considérablement d'une région à l'autre du pays. La production céréalière se concentre dans quelques uns à peine des 28 Etats de l'Inde. Environ 70 pour cent de la zone cultivée reste tributaire de bonnes précipitations. Les problèmes liés à l'infrastructure, les imperfections des marchés et les règlements de l'Etat se répercutent sur la libre circulation des vivres d'un Etat à l'autre. Les variations de l'apport alimentaire d'un Etat à l'autre sont donc nettement influencées par le niveau de la production céréalière, indépendamment des différences de revenus et de prix³.
5. Dans les régions où le potentiel est faible, pour intensifier la production vivrière, on raccourcit les cycles de jachère, ce qui entraîne une perte de fertilité des sols, de mauvaises récoltes et la transformation de la superficie cultivée en terres de plus en plus marginales. Le raccourcissement des cycles de jachère entraîne également une dépendance accrue du milieu forestier pour y trouver de nouveaux modes de subsistance. En conséquence, les populations environnantes survivent souvent en consommant et en vendant les produits forestiers et, notamment dans les zones tribales, en exploitant les zones forestières à des fins agricoles d'une manière qui n'est pas écologiquement viable. Cette évolution traduit la marginalisation croissante de la petite agriculture paysanne. A l'heure actuelle, 31 pour cent des ménages ruraux entrent dans la catégorie des familles quasiment sans terre, soit un pourcentage plus de deux fois supérieur à celui d'il y a 30 ans.

La pauvreté et les inégalités entre les sexes influent sur l'accès à la nourriture

6. Même dans les cas où l'on trouve des vivres sur le marché local, cela ne signifie pas que toute la population y a accès de manière suffisante. L'accès aux vivres est déterminé par le pouvoir d'achat de la population par rapport aux prix des aliments. Etant donné que 35 pour cent de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté (du point de vue calorique), des centaines de millions d'Indiens, par définition, ne peuvent se procurer le minimum nécessaire pour se nourrir. Les enquêtes nationales effectuées par sondage sur les dépenses des ménages indiquent que le rythme de progression de la pauvreté en Inde dans les années 90 n'était pas très rapide, notamment en milieu rural. Au cours de cette décennie, la pauvreté rurale a augmenté de 3,4 pour cent et la pauvreté urbaine n'a que modérément baissé, dans une proportion de un pour cent. Les tribus et castes énumérées étaient nettement plus démunies que le reste de la population. En outre, la réduction de la pauvreté variait considérablement d'un Etat à l'autre. Malgré la croissance plus soutenue du produit

². *Prospects for India's Cereal Supply and Demand to 2020*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington D.C., 1999.

³ Krishnaji N. & Krishnan T.N., *Public Support for Food Security: Strategies for Human Development in India—Vol.1*. New Delhi, 2000.



intérieur brut (PIB) d'environ six pour cent par an, les niveaux de pauvreté enregistrés dans les années 90 n'ont pas sensiblement évolués par rapport à ceux de la fin des années 80⁴.

7. De très nombreux éléments de preuve montrent qu'en Inde l'accès à la nourriture dépend très nettement du sexe. L'accès des femmes aux biens et aux services ainsi qu'aux actifs productifs et aux marchés est étroitement lié à la conception sociale du sexe. L'insuffisance des revenus et des dispositifs de protection sociale augmentent la vulnérabilité de la population, et en particulier des femmes et des enfants des familles pauvres dirigées par une femme.

Conséquences durables d'une mauvaise utilisation des aliments

8. La plupart des populations qui vivent dans l'insécurité alimentaire ont non seulement un accès insuffisant aux aliments mais souffrent également en raison d'une mauvaise *utilisation* des produits alimentaires. L'utilisation des produits alimentaires comporte trois aspects: les pratiques nutritionnelles, la répartition au sein du ménage et l'absorption physiologique. Une mauvaise utilisation des aliments contribue à la forte prévalence de la malnutrition infantile et des carences en micronutriments chez les femmes enceintes et les mères allaitantes, peut-être plus encore que tout autre aspect de l'insécurité alimentaire. Chez les jeunes enfants (les chiffres sont très similaires pour les garçons et pour les filles), 47 pour cent souffrent d'insuffisance pondérale, 45 pour cent de retard de croissance et 16 pour cent d'émaciation (rapport poids/taille). Les carences en micronutriments telles que l'anémie touchent 88 pour cent des femmes enceintes en Inde, et les carences en vitamine A et en iode sont très répandues chez les femmes.
9. En Inde, la malnutrition est de toute évidence liée à des pratiques inadéquates de soins et d'alimentation, y compris à un apport insuffisant en micronutriments. Une mauvaise utilisation des aliments, causée par la discrimination à l'égard des femmes, est liée au faible taux d'alphabétisation et au statut des femmes. Moins de la moitié des femmes indiennes adultes sont alphabétisées (43 pour cent contre 67 pour cent chez les hommes). Le taux d'alphabétisation le plus faible est enregistré pour les femmes tribales en milieu rural (16 pour cent).
10. L'inégalité entre les sexes à la naissance perpétue un cercle vicieux. Les filles soit ne sont pas "autorisées à naître", soit sont délaissées après leur naissance. Le nombre de filles qui meurent avant leur cinquième anniversaire est de 18 pour cent supérieur à celui des garçons. Dans les Etats les plus vulnérables de l'Inde, 57 pour cent des filles sont mariées avant l'âge de 18 ans. Les filles sous-alimentées mariées jeunes donnent naissance à des enfants qui souffrent d'insuffisance pondérale à la naissance, ce qui perpétue les problèmes de la malnutrition. La discrimination à l'égard des femmes entraîne les taux élevés de malnutrition, de morbidité et de mortalité en Inde. Des niveaux d'instruction et de santé constamment faibles, encore aggravés par les obstacles sociaux et structurels, réduisent très considérablement les possibilités d'échapper à la pauvreté qui s'offrent aux femmes. Le très faible statut social de la femme peut être caractérisé de la meilleure manière en citant le nombre de femmes par rapport au nombre d'hommes, en baisse constante au cours des dernières années (927 femmes pour 1 000 hommes).
11. Une mauvaise absorption physiologique des aliments est étroitement liée à l'accès à une eau salubre, aux équipements d'assainissement et de santé. Si 81 pour cent de la population indienne a accès à "des sources d'eau améliorées", 16 pour cent à peine ont accès aux services d'assainissement.

⁴ Banque mondiale, *India: Policies to reduce poverty and accelerate sustainable development*, New Delhi, 2000.



Les effets des catastrophes naturelles répétées sur la sécurité alimentaire

12. Une bonne part de la population pauvre est très vulnérable face aux chocs alimentaires provoqués par diverses catastrophes, y compris les inondations, la sécheresse, les cyclones et les tremblements de terre. De 1988 à 1997, 40 millions de personnes en moyenne ont été touchées chaque année par des catastrophes⁵. De telles catastrophes peuvent anéantir les systèmes de subsistance des ménages et transformer l'insécurité alimentaire temporaire en pauvreté et malnutrition chroniques. Dix-neuf pour cent de la superficie totale de l'Inde, où vit 12 pour cent de sa population, est considérée comme étant sujette aux catastrophes. Les Etats les plus exposés aux catastrophes se trouvent dans le nord-ouest du pays (Gujerat, Madhya Pradesh, Rajasthan), mais les plus touchés par les inondations sont ceux du nord-est (Assam, Bihar, Uttar Pradesh, et Bengale occidental).

La population cible

13. Sur la base de l'analyse présentée ci-dessus, les districts où l'insécurité alimentaire est la plus forte des Etats les moins développés ont été sélectionnés. La carte de l'insécurité alimentaire de l'Inde montre que le Bihar (y compris le nouvel Etat de Jharkhand), le Madhya Pradesh (y compris le nouvel Etat de Chhattisgarh), l'Orissa, l'Uttar Pradesh, le Rajasthan et le Gujerat sont les Etats les plus vulnérables (voir l'annexe I). Une analyse fondée sur des indicateurs multiples a ensuite été faite de ces Etats afin d'obtenir un tableau général de chaque district (voir l'annexe II). On a ainsi sélectionné 134 districts où l'insécurité alimentaire est la plus forte.
14. Les populations rurales sont généralement plus vulnérables que les populations urbaines. On trouve en milieu rural plus de 75 pour cent des ménages qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté, soit une part plus que proportionnelle des pauvres du pays. L'insécurité alimentaire y est la plus marquée et l'aide alimentaire y est le plus nécessaire dans les régions où coexistent tous les aspects de l'insécurité alimentaire. C'est le cas de nombreuses zones rurales, alors qu'en milieu urbain, les disponibilités alimentaires et la vulnérabilité face à la sécheresse et aux inondations sont bien moins problématiques.
15. L'analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité donnent le profil des groupes cibles du PAM. Les plus vulnérables sont: i) les membres des tribus et castes énumérées; ii) les sans terre, les paysans marginaux et les travailleurs agricoles; et iii) ceux qui vivent dans les zones touchées par des catastrophes fréquentes et dont les mécanismes de survie sont précaires. Au sein de ces ménages qui vivent dans l'insécurité alimentaire, les femmes, et en particulier les enfants de sexe féminin, et les nourrissons sont les plus vulnérables, comme le montre le ratio hommes/femmes défavorable aux femmes, le taux élevé de mortalité maternelle, la forte prévalence de l'anémie et de la malnutrition.
16. Ces segments vulnérables de la population ont recours à des mécanismes de survie divers (notamment en temps de crise) qui, à moyen et long terme, ont des répercussions négatives sur leurs modes de subsistance et entraînent une vulnérabilité permanente des ménages. Les principaux mécanismes de survie auxquels ont recours les populations rurales sont les suivants: la surexploitation des ressources communales et des forêts (notamment pour les groupes tribaux), la migration de la main-d'œuvre, le travail des enfants, la vente en catastrophe du bétail et d'autres actifs productifs, et la "servitude pour dettes", qui est en progression.

⁵ Base de données du Centre pour l'étude sur l'épidémiologie des catastrophes, 2000.



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

Politiques générales

17. Reconnaissant les problèmes que posent la pauvreté, la malnutrition et la vulnérabilité de la population indienne, le Plan quinquennal actuel du gouvernement met considérablement l'accent sur la lutte contre la pauvreté et sur le développement humain et social, ainsi que sur l'agriculture et la sécurité alimentaire. Dans les années 90, les investissements dans le secteur social ont été multipliés par quatre, pour arriver à leur chiffre actuel d'environ 70 milliards de dollars par an. Les dépenses au titre des services sociaux représentent environ 11,6 pour cent des dépenses totales de l'Etat. En tant que proportion du PIB, aux prix courants du marché, les dépenses du gouvernement central au titre des services sociaux sont passées de 1,5 pour cent pour la période 1993-1994 à 1,7 pour cent pour 1999-2000. Le secteur social comprend l'éducation, la santé et la protection familiale, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, le logement, le développement rural, les services de protection sociale, la nutrition et les services de première nécessité⁶.
18. La stratégie de développement agricole de l'Inde vise à assurer la sécurité alimentaire en doublant la production vivrière en vue de libérer l'Inde de la faim en 10 ans, en augmentant la productivité agricole, en créant des emplois rémunérés additionnels par le biais de programmes de lutte contre la pauvreté et en distribuant des céréales alimentaires à des prix avantageux au moyen du système public de distribution.
19. Les programmes de lutte contre la pauvreté sont essentiellement de trois types: i) emplois rémunérés par le lancement de travaux en milieu rural; ii) programmes d'auto-emploi; et iii) programmes de subventionnement des produits alimentaires. Ces dernières années, ces trois catégories d'activités ont fait l'objet de réformes visant à améliorer le ciblage et à associer davantage les collectivités locales à l'exécution, à la sélection des bénéficiaires et au suivi.
20. Le Gouvernement indien considère que l'éducation est l'investissement le plus crucial dans le développement humain. Il accorde la priorité absolue à l'éradication de l'analphabétisme et à la scolarisation des enfants de six à 11 ans, en mettant particulièrement l'accent sur l'éducation des filles et sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement à tous les niveaux. Les dépenses publiques au titre du développement des ressources humaines telles que l'éducation et les programmes en faveur des femmes et des enfants, notamment l'ICDS, représentent 0,4 pour cent du PIB. Les principales stratégies qui entendent améliorer l'état sanitaire de la population portent sur le développement de l'accès aux services de santé, de protection familiale et de nutrition. Les dépenses de santé représentent 0,3 pour cent du PIB.
21. Les deux objectifs essentiels de l'intervention du système des Nations Unies en Inde, approuvés à la fois par le gouvernement et par la société civile, sont l'égalité entre les sexes et la décentralisation. Le Plan quinquennal comporte des stratégies spécifiques visant à donner aux femmes un accès égal aux facteurs qui contribuent à leur émancipation dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la formation professionnelle et des activités rémunératrices, et une maîtrise égale de ces facteurs. Les modules spéciaux de formation visent à sensibiliser les femmes membres et présidentes de *panchayats* (organes de gouvernement local) afin d'appuyer la législation indienne qui prescrit qu'au moins un

⁶ Ministère des Finances, Enquête économique 1999-2000, New Delhi, 2000.



tiers de tous les postes, à l'échelon des villages, des villes et des districts, doivent être occupés par des femmes. La décentralisation occupe également une place importante dans le Plan quinquennal du gouvernement. A ce titre, les services qui sont de nature locale doivent maintenant être décentralisés pour que le système de prestation puisse rendre des comptes à la population.

Politiques et programmes de sécurité alimentaire

22. La stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle de l'Inde englobe les aspects essentiels de la disponibilité, de l'accès et de l'utilisation des vivres mais ne prend pas en compte la vulnérabilité face aux catastrophes répétées.

Renforcer les disponibilités alimentaires

23. Exception faite des politiques qui visent à promouvoir la production nationale de céréales alimentaires pour maintenir l'autosuffisance dans ce secteur, le système de sécurité alimentaire indien a pour l'essentiel recours à des prix de soutien minimaux garantis par l'Etat, à un service public de distribution, aux ventes sur le marché libre et au maintien de stocks régulateurs. Ce système a entraîné une production excédentaire au niveau national, mais la disponibilité de vivres dans les régions éloignées à déficit vivrier reste un objectif à long terme. Là où la productivité agricole est faible en raison de la pénurie d'eau, l'accent sera mis sur des méthodes efficaces de collecte et de conservation de l'eau, sur des systèmes d'irrigation adaptés et sur l'adoption d'un système de mise en valeur des bassins versants et de techniques culturelles appropriées qui économisent l'eau⁷.
24. Pour promouvoir la sécurité alimentaire dans les zones forestières et aux alentours de celles-ci, le gouvernement reconnaît la relation de symbiose qui existe entre les groupes tribaux et la forêt. Sa stratégie vise à élaborer les droits de propriété communale des ressources, à encourager la participation de la population, notamment des femmes, aux projets de plantation et à assurer la gestion et le partage de l'usufruit par une gestion conjointe des ressources forestières.

Améliorer l'accès aux vivres

25. Conscient du fait que l'autosuffisance de la production céréalière ne garantit pas la sécurité alimentaire des segments les plus démunis de la population, le gouvernement entend regrouper la production et les systèmes de distribution des produits alimentaires et les relier aux programmes de création d'emplois et de revenus. L'Inde a probablement les programmes d'assistance alimentaire les plus importants du monde en développement (voir l'annexe III). Ces programmes ont tous pour objet d'améliorer l'accès aux vivres et, à l'exception du système public de distribution sélective (qui offre simplement un transfert mensuel de 20 kilogrammes de céréales subventionnées aux familles qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté), la sécurité alimentaire de leurs participants à plus long terme.
26. Les programmes qui visent à créer des emplois et des revenus sont de plus en plus liés à la mise en place d'une infrastructure rurale, par exemple des canaux d'irrigation et de drainage, des puits et des citernes, des barrages régulateurs, des digues et des routes. Le gouvernement entend également avoir plus amplement recours aux paiements alimentaires dans les programmes d'emploi. Toutefois, le ciblage des pauvres et la participation locale à la prestation des programmes restent de sérieuses difficultés pour ces activités.

⁷ Commission du Plan. *Highlights of the mid-term appraisal of the Ninth Five-Year Plan*. New Delhi, 2000.



27. Le programme de repas de midi (Programme national de soutien nutritionnel à l'éducation primaire) entend améliorer la scolarisation et lutter contre l'abandon scolaire, ainsi qu'améliorer l'état nutritionnel de tous les enfants en âge d'aller à l'école primaire. Entièrement financé par le Gouvernement indien, ce programme offre un repas quotidien sur place ou une ration mensuelle à emporter durant l'année scolaire. Il est toutefois largement reconnu que l'alimentation sur place, par opposition à la fourniture de rations sèches, donne de meilleurs résultats. En outre, on estime que pour obtenir les résultats optimaux en matière d'éducation, le programme d'alimentation scolaire devrait fournir un petit déjeuner en milieu de matinée au lieu d'un repas à midi.
28. Le gouvernement souhaiterait résoudre également le problème du travail des enfants, qui est certainement un reflet de l'insuffisance de l'accès aux aliments et de la pauvreté. Dans le cadre de l'effort national de lutte contre le travail des enfants, le gouvernement fournit un accès à l'enseignement aux enfants qui travaillent en mettant à leur disposition des programmes d'alphabétisation fonctionnelle et de formation professionnelle en dehors de leurs heures de travail.

Améliorer l'utilisation des aliments

29. La politique nutritionnelle nationale indienne, et son plan d'action, ont pour objectif de réduire de moitié l'incidence de la malnutrition modérée et grave et de la sous-alimentation chronique des enfants en âge préscolaire; de ramener à moins de 10 pour cent le taux d'insuffisance pondérale à la naissance; d'éliminer la cécité causée par la carence en vitamine A; et de réduire de 25 pour cent l'incidence de l'anémie due à une carence en fer chez les femmes enceintes. Une grande priorité est également accordée à l'amélioration des services de santé de la reproduction⁸.
30. Des programmes tels que l'ICDS sont essentiels à cet égard. L'ICDS entend fournir des rations alimentaires d'appoint, un enseignement préscolaire, des messages sur la nutrition et la santé et des services de santé. Ses groupes cibles sont les enfants de moins de six ans, les femmes enceintes et les mères allaitantes. L'aide alimentaire est fournie par les collectivités des Etats, CARE et le PAM. Il est prévu d'élargir ce programme à l'ensemble du pays. Toutefois, les évaluations ont montré que, pour que le programme ait un impact plus marqué sur l'état nutritionnel des jeunes enfants, il fallait s'intéresser de plus près aux enfants de moins de trois ans et améliorer les pratiques alimentaires complémentaires.
31. La gestion des carences en micronutriments est une autre stratégie qui permet de résoudre le problème de l'utilisation des aliments. Les programmes conçus pour lutter contre la malnutrition résultant de carences en micronutriments, et l'éliminer, incluent la popularisation d'aliments nutritifs bon marché, l'enrichissement des aliments et la fourniture de suppléments alimentaires. Le Département de la santé et de la protection de la famille a lancé des programmes de prévention de l'anémie, des troubles dus à la carence en iode et de la cécité résultant de la carence en vitamine A. Ses méthodes actuelles consistent à dispenser une thérapie prophylactique orale à base de fer et d'acide folique à toutes les femmes enceintes ainsi que des doses massives de vitamine A aux enfants âgés de un à cinq ans. Il a toutefois été signalé que la portée de ce programme est insuffisante, allant, dans le cas de la thérapie à base de fer et d'acide folique, de 20 pour cent au Bihar à 75 pour cent dans l'Andhra Pradesh.

⁸ Département du développement de la femme et de l'enfant, Plan national d'action sur la nutrition, New Delhi, 1995.



32. Le Gouvernement indien lutte de longue date contre les effets des catastrophes naturelles. Bien que cette activité ne figure pas dans son Plan quinquennal, et que l'atténuation des effets des catastrophes naturelles ne soit pas liée d'un point de vue conceptuel à l'insécurité alimentaire, plusieurs programmes sont en place dans ce secteur. Les dépenses prévues au titre de ces programmes se chiffrent à 174 millions de dollars pour la période 2000-2001. Il s'agit notamment d'un programme intégré de mise en valeur des terres incultes, d'un programme destiné aux zones sujettes à la sécheresse, d'un programme de mise en valeur du désert et de travaux de maîtrise des crues.
33. Le gouvernement prépare de manière routinière des plans d'intervention d'urgence à l'échelle des districts dans les zones sujettes aux inondations, à la sécheresse, aux cyclones et aux tremblements de terre. La responsabilité de ces plans incombe aux administrateurs des districts, qui assurent la coordination des activités de lutte contre les effets des catastrophes ainsi que celle des interventions d'urgence. Les plans d'interventions d'urgence sont mis à jour chaque année.

Politiques d'aide alimentaire

34. L'Inde n'a pas de politique d'aide alimentaire mais reçoit une aide alimentaire internationale depuis la fin des années 50. La quasi-totalité de l'aide alimentaire se classe dans l'aide au développement et est utilisée dans des projets sélectifs visant à accroître la sécurité alimentaire pour les segments les plus pauvres de la population. Les besoins de l'aide alimentaire d'urgence et des secours alimentaires sont essentiellement satisfaits par les ressources nationales. L'aide publique au développement reçue par l'Inde est en déclin, étant passée de 2,430 milliards de dollars en 1992 à 1,595 milliard de dollars en 1998. Les flux d'aide alimentaire sont restés relativement constants durant les années 90, soit de 300 000 à 400 000 tonnes par an.
35. L'aide au développement fournie par les institutions des Nations Unies et les donateurs bilatéraux ne représente pas plus de 1,5 pour cent du budget de développement annuel de l'Inde. En conséquence, d'après les pouvoirs publics, les organisations telles que le PAM doivent contribuer à garantir que les autres 99 pour cent des fonds utilisés dans le pays pour le développement sont bien dépensés. On y parviendra surtout en tirant parti des meilleures pratiques d'autres pays, des études d'impact, des idées nouvelles et en assurant la promotion des grandes orientations⁹.
36. Le Gouvernement indien s'attache à résoudre les problèmes de l'insécurité alimentaire et de la faim en mettant en œuvre ses politiques et ses programmes, qui sont certes bien conçus, mais n'entretiennent souvent pas de synergie entre eux et révèlent souvent des faiblesses d'exécution, en particulier en ce qui concerne la couverture des plus pauvres. L'insuffisance du ciblage, le manque de participation des communautés et le fait qu'ils n'offrent pas assez de possibilités de développement pourraient expliquer pourquoi les programmes indiens de lutte contre la pauvreté ne sont souvent pas parvenus à protéger les pauvres de l'insécurité alimentaire.

⁹ Saxena, N.C., Observations formulées à la session conjointe des Conseils d'administration du PNUD/FNUAP/UNICEF/PAM, New York, 2000.



EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

37. Le programme de pays actuellement mis en œuvre en Inde par le PAM tente de lutter contre la malnutrition et l'insécurité alimentaire dans le cadre de trois composantes: i) appui nutritionnel et lié à la nutrition pour les femmes et les enfants; ii) sécurité alimentaire améliorée par des activités forestières dans les zones tribales; et iii) irrigation et mise en valeur de périmètres irrigués par le biais d'activités vivres-contre-travail. Il a été mis fin à cette dernière composante non seulement en raison du manque de ressources mais également pour focaliser plus précisément le programme de pays sur certaines zones et secteurs. Grâce aux ressources du programme de pays, le PAM a répondu aux besoins de sa population cible en période de catastrophe naturelle. Dans le cadre du programme de pays en cours, le PAM fournit à environ 3,8 millions de personnes vulnérables qui vivent dans l'insécurité alimentaire 80 000 tonnes de produits par an, pour un coût de 25 millions de dollars. Quarante-cinq pour cent des bénéficiaires de cette aide alimentaire sont des femmes et des enfants, et 55 pour cent des participants aux activités du programme sont des femmes et des filles.

Résumé des composantes du programme

Nutrition des femmes et des enfants

38. Environ 55 pour cent de l'aide du PAM est destinée à 2,7 millions de femmes et d'enfants dans des districts sélectionnés de six Etats—Assam, Kerala, Madhya Pradesh, Orissa, Rajasthan et Uttar Pradesh. Dans ces régions, le PAM appuie et renforce le programme ICDS mis en œuvre à l'échelle de tout le pays. Il privilégie en particulier la fourniture d'un aliment composé enrichi en micronutriments (*l'Indiamix*) et vise à améliorer l'efficacité de ce programme en lançant des initiatives spéciales, par exemple de formation nutritionnelle et d'éducation sanitaire, de renforcement des capacités et de production à petite échelle d'aliments composés par les groupements locaux.

Sécurité alimentaire des groupes tribaux

39. La deuxième des activités principales du programme de pays (45 pour cent des ressources alimentaires) vise à améliorer la sécurité alimentaire de quelque 600 000 membres (120 000 ménages) des groupes tribaux et castes énumérées dans les zones forestières isolées de six Etats, à savoir Bihar, Gujerat, Madhya Pradesh, Orissa, Rajasthan et Uttar Pradesh. Au titre de cette activité (qui s'inscrit dans le cadre de la gestion conjointe des ressources forestières par le gouvernement), des rations alimentaires sont fournies aux travailleurs journaliers engagés dans le cadre des activités de développement du Département des forêts. L'économie ainsi réalisée par les travailleurs forestiers sur leurs salaires peuvent alors servir à mettre en place des infrastructures communautaires par des méthodes de planification participative.

Développement de l'irrigation par le biais d'activités vivres-contre-travail

40. Jusqu'en mars 1998, le PAM a offert des possibilités d'activités vivres-contre-travail aux travailleurs sans terre qui étaient employés à construire le canal Indira Gandhi au Rajasthan, ainsi que dans des programmes similaires dans le Karnataka. Les colons recevaient des rations gratuites durant 24 mois, ou jusqu'à leur première récolte, selon celle de ces deux situations qui intervenait la première. Les fonds dégagés servaient à créer des infrastructures qui permettaient d'accélérer le rythme de la colonisation. Les apports du PAM ont contribué à améliorer la sécurité alimentaire des travailleurs et des colons.



Intervention en cas de catastrophe

41. Le PAM a pu efficacement démontrer sa capacité d'intervention en cas de catastrophe naturelle (par exemple sécheresse au Rajasthan, inondations dans le Madhya Pradesh et l'Assam ou cyclone dans l'Orissa). La souplesse du programme de pays a permis au PAM d'accélérer ses activités pour répondre aux besoins alimentaires urgents résultant d'une catastrophe naturelle. Dans le cas du cyclone très violent qui a frappé l'Orissa en octobre 1998, le PAM a établi un réseau d'ONG partenaires pour aider à distribuer 11 000 tonnes de riz, de légumineuses, d'huile et d'*Indiamix*/de mélange maïs-soja.

Les divers aspects de la qualité de l'exécution

Ciblage

42. Le programme de pays pour l'Inde s'est déjà dans une large mesure concentré sur les Etats les plus démunis et les segments de la population les plus vulnérables. Dans ces Etats, la composante nutrition du programme cible les enfants sous-alimentés, les femmes enceintes et les mères allaitantes des villages ruraux pauvres. Toutefois, étant donné que les effectifs standard des inscrits sont fixés par les gouvernements des Etats, la population ciblée est parfois supérieure à celle que le programme ICDS peut desservir. La composante développement tribal cible avec succès les communautés qui vivent dans l'insécurité alimentaire dans des zones difficiles d'accès, et a dépassé son objectif, qui était de distribuer directement aux femmes 30 pour cent de l'aide alimentaire. Ce n'est que dans de rares cas que l'ICDS et la composante développement tribal ont été mis en œuvre dans les mêmes zones. Là où c'est le cas, il y a des difficultés de gestion, et des aspects importants de l'insécurité alimentaire de la population ne sont pas pris en compte. On a de plus en plus cherché à mettre en place une synergie entre les diverses composantes du programme. Le travail d'ACV a permis au PAM de mieux comprendre les degrés de l'insécurité alimentaire dans les divers Etats.

Efficacité et impact

43. On note des variations considérables tant de la qualité des services fournis que de l'impact de l'ICDS. Les interventions-pilotes du PAM au Rajasthan et dans le Madhya Pradesh ont néanmoins nettement amélioré l'exécution de l'ICDS. Les gouvernements des Etats ont reproduit les initiatives du PAM, par exemple la production d'*Indiamix* et ses programmes d'éducation nutritionnelle et sanitaire. Les rations d'appoint ont facilité l'accès des bénéficiaires aux autres services de nutrition et de santé fournis par l'ICDS, par exemple l'activation de la croissance, l'éducation nutritionnelle et sanitaire et la prophylaxie contre la carence en vitamine A et l'anémie. Le fait d'avoir démontré les effets de l'enrichissement des produits alimentaires a encouragé les gouvernements des Etats à fournir des aliments enrichis en se servant de leurs propres ressources. La composante développement tribal a substantiellement contribué à la sécurité alimentaire à terme des communautés qui ont participé aux chantiers de courte durée et à la mise en place des infrastructures communautaires (notamment près de 1 500 ouvrages de récolte de l'eau et petits périmètres irrigués) moyennant l'investissement des fonds ainsi dégagés.
44. Le programme de pays a également entraîné des avantages communautaires, notamment pour les femmes. Du fait de la méthodologie participative adoptée pour la conception et l'exécution des "microplans", dans le cadre de l'activité de développement tribal, les communautés sont désormais plus à même de prendre des décisions en pleine connaissance de cause et en fonction de leurs besoins. Les femmes occupent désormais un tiers des



postes de responsabilité au sein des comités de développement villageois. Les groupements féminins ont acquis de l'expérience en matière de gestion des projets de microfinancement et d'autres activités rémunératrices. Environ 42 pour cent des fonds dégagés ont été destinés à des activités qui ont des avantages directs pour les femmes et contribuent à leur émancipation. L'activité développement tribal, grâce à un vaste réseau de partenaires, a également renforcé la pertinence et les moyens des ONG dans les zones où la capacité d'exécution du gouvernement était faible. Des femmes ont été nommées en charge du développement social pour superviser les aspects du programme touchant à la problématique hommes-femmes. La proportion de femmes dans le personnel d'encadrement du Département des forêts a également augmenté. Enfin, le programme de développement tribal aborde directement de nombreux problèmes touchant à la régénération de l'environnement qui ont tendance à exacerber la pauvreté et les effets des catastrophes naturelles.

Suivi et évaluation

45. Diverses missions ont souligné que, si le PAM assure avec succès un suivi du nombre de bénéficiaires, des jours de distributions alimentaires et de l'utilisation des produits, il n'avait pas rendu compte de résultats importants tels que la réduction de la malnutrition et les tendances de la sous-alimentation (sauf pour ce qui est des initiatives-pilotes). La mission d'évaluation du programme de pays (2000) a recommandé d'effectuer un examen des priorités du suivi et a souligné combien il était important de mesurer la qualité globale de l'exécution du programme de pays. En conséquence, la préparation d'enquêtes de référence et la collecte des données secondaires ont été intensifiées, ce qui, avec la décentralisation prévue du bureau de pays, représente le début de l'introduction d'une méthode de gestion basée sur les résultats. Parallèlement, le PAM a pu renforcer la capacité de suivi des organismes gouvernementaux de contrepartie à l'échelon des districts et a créé des cellules de suivi à celui des Etats. Les données de suivi ventilées par sexes ont permis de multiplier les activités destinées aux femmes.

Coût-efficacité

46. Le développement de la capacité locale de production d'*Indiamix* a entraîné des économies considérables pour le PAM et pour le gouvernement, en ce qui concerne les frais de transport extérieur et de passation des marchés. Pour un coût de 0,024 dollars par repas, le PAM est en mesure de fournir des aliments nutritifs qui représentent environ un quart des besoins alimentaires de l'enfant.
47. Les interventions d'aide alimentaire du PAM en Inde sont peu onéreuses car l'infrastructure de transport est généralement de bonne qualité et que les marchés sont compétitifs. Outre l'*Indiamix*, la plupart des céréales distribuées sont achetées localement par appel à la concurrence. Les légumineuses et les matières grasses alimentaires sont importées en vrac, les cours du marché international étant généralement inférieurs à ceux du marché local.
48. Les fonds dégagés par l'activité de développement tribal visent à renforcer la sécurité alimentaire en créant des infrastructures communautaires durables. Mais l'absorption de ces fonds dans les meilleurs délais ayant été problématique au cours des dernières années, le PAM a dû revoir la conception de cette composante. A l'avenir, l'utilisation des fonds en espèces et l'intervention alimentaire devraient être de plus en plus directement liées et se limiter aux zones où le financement des apports complémentaires par les partenaires est insuffisant.



Impact sur les marchés et la production intérieure

49. Les produits alimentaires importés par le PAM aux fins du programme de pays en cours ont rarement dépassé 50 000 tonnes par an. Comparé à une production intérieure de plus de 200 millions de tonnes, ce chiffre est bien trop faible pour avoir le moindre effet dissuasif. Bien que les aliments soient distribués sur des milliers de sites dans 11 Etats, ils ne sont reçus que par ceux dont le pouvoir d'achat est insuffisant pour satisfaire pleinement les besoins alimentaires familiaux. De plus, l'*Indiamix*, qui représente environ un tiers de tous les produits distribués, est fabriqué à partir de matières premières locales et a donc un effet stimulant sur le marché intérieur.

Questions se rapportant à l'exécution et à la conception

50. De nombreux aspects du programme de pays en cours ont un bon fonctionnement: gestion efficace des produits; souplesse dans la répartition des quantités de vivres affectés aux Etats (par exemple, en réponse à des demandes urgentes d'aide aux activités de redressement); coordination avec les partenaires; couverture des zones les plus reculées et des groupes les plus défavorisés; et recours aux innovations existant dans chaque Etat grâce à des actions conjointes avec les ONG.
51. Tout en reconnaissant ces réalisations, tant la mission d'examen des politiques (1999) que la mission d'évaluation du programme de pays (2000) ont recommandé de s'attacher davantage à faire changer les comportements des bénéficiaires. Pour la composante nutrition, il faudrait pour cela renforcer la formation, la supervision, la prise en charge des enfants dénutris, les campagnes en faveur des enfants de moins de trois ans, la mise en place de liaison avec le Département de la santé, l'investissement dans l'éducation nutritionnelle et sanitaire et la participation communautaire.
52. Dans la composante développement tribal, les résultats inégaux du Département des forêts en ce qui concerne l'exécution des activités socioéconomiques à l'échelle des villages posent un problème particulier. Il faudra, pour que le programme soit plus efficace, élargir le nombre de partenaires d'exécution. Il faudra également porter une attention accrue à la répartition des avantages au sein des communautés et aux coûts d'entretien des infrastructures à terme.
53. Etant donné que le programme de pays en cours est exécuté dans plus de 11 Etats (en tenant compte des trois nouveaux Etats) et dans des districts non contigus de chaque Etat, sa gestion et son suivi sont difficiles. En outre, bien que le programme soit déjà conforme dans ses grandes lignes à la politique générale du PAM visant à favoriser le développement, une analyse plus approfondie des divers aspects de l'insécurité alimentaire en Inde laisse à penser qu'il est nécessaire d'adopter une approche synergique adaptée à chaque population et à chaque localisation. Les programmes d'aide alimentaire donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils prennent en compte les multiples aspects de l'insécurité alimentaire.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

54. Dans le prochain programme de pays pour l'Inde, l'objectif premier du PAM sera de servir de catalyseur aux efforts mis en œuvre dans le pays pour éliminer la faim et l'insécurité alimentaire. Par ses interventions, le PAM s'efforcera de mobiliser les politiques et les ressources. Par exemple, l'Atlas de l'insécurité alimentaire en Inde qui est actuellement en cours d'élaboration devrait encourager le gouvernement et les organismes d'aide à renforcer l'action de lutte contre la faim dans les districts où l'insécurité



alimentaire est la plus marquée et dans les Etats les plus pauvres. La conception et la mise en œuvre par le PAM de nouveaux modèles institutionnels, par exemple les "zones libérées de la faim", devraient avoir un effet de démonstration, non seulement pour les programmes nationaux d'aide alimentaire en cours mais également dans le contexte général de l'aide.

55. La toute première priorité des interventions du PAM en Inde restera la lutte contre la malnutrition des femmes et des enfants. Conformément aux priorités du gouvernement et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et en application des politiques du PAM en matière de développement, le programme de pays mettra l'accent sur la nutrition, l'éducation des filles et des femmes et la création d'actifs dans les Etats et les régions où l'insécurité alimentaire est grande et les niveaux de développement humain faibles. L'objectif du nouveau programme de pays est que 65 pour cent des participants et des bénéficiaires de l'aide alimentaire soient des femmes et des filles. Près de 95 pour cent des bénéficiaires de l'aide alimentaire seront des femmes et des enfants.
56. Les priorités arrêtées dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, qui sont de promouvoir la décentralisation et l'égalité entre les sexes, seront les principes moteurs des interventions futures du PAM. On encouragera la décentralisation en travaillant avec les institutions locales (*Panchayati Raj*) et en recourant fortement aux méthodes participatives pour concevoir et exécuter les activités. Le concept des microplans dans les communautés tribales, la participation des groupements féminins dans le cadre de l'ICDS et la collaboration avec les comités villageois chargés de l'éducation seront les principaux éléments de cette approche participative.
57. L'ensemble du programme de pays sera conçu pour venir à bout de la discrimination à laquelle sont confrontées les femmes et les filles, ainsi que des effets préjudiciables de cette dernière sur la malnutrition et la vulnérabilité. Conformément aux Engagements du PAM en faveur des femmes, le programme veillera à garantir que les femmes soient bien associées à l'évaluation des besoins, au ciblage, à la sélection et à l'exécution des activités. En outre, le PAM, en collaboration avec le gouvernement et les ONG partenaires, adoptera des outils de planification, de ciblage et de distribution des aliments en tenant compte des critères de sexe.
58. Les zones des interventions du PAM seront sélectionnées en fonction du nombre de personnes qui y vivent dans l'insécurité alimentaire, c'est-à-dire que l'aide alimentaire sera ciblée sur les populations qui ont un problème de consommation alimentaire. Les critères de sélection seront les suivants: la malnutrition des enfants de moins de cinq ans, le volume de la production vivrière, l'apport alimentaire énergétique, la pauvreté, les préjugés fondés sur le sexe (le décalage du taux d'alphabétisation), les carences en micronutriments (par exemple taux d'anémie), la fréquence et l'ampleur des chocs cycliques (par exemple les catastrophes naturelles) et la capacité d'exécuter et d'assurer le suivi des interventions d'aide alimentaire. Les bilans locaux des besoins de la population en matière de sécurité alimentaire détermineront les activités et l'orientation du programme de pays.

Groupes cibles et ciblage géographique

59. Le PAM a systématiquement recensé les zones et les populations les plus touchées par l'insécurité alimentaire, ainsi que les diverses dimensions de leurs problèmes. Ce travail est considéré comme une composante cruciale de l'approche par zone qu'il est envisagé d'adopter.
60. L'analyse de la sécurité alimentaire reposait sur une méthodologie ACV en trois étapes pour recenser et décrire la population visée par les interventions d'aide alimentaire. L'Unité ACV du PAM a consulté des experts à tous les stades du processus, en collaboration étroite avec la fondation Swaminathan (un institut de recherche indien



renommé) et avec l'appui d'un groupe de pilotage composé d'experts techniques du gouvernement (central et des Etats), des universités (dont celle de Tufts, à Boston et celle de Jawaharlal Nehru à New Delhi), des ONG et des institutions des Nations Unies.

61. La première partie de l'analyse a identifié huit des 28 Etats de l'Inde comme étant ceux où l'insécurité alimentaire est la plus marquée. (Les indicateurs utilisés sont énumérés à l'annexe IV.) Dans un deuxième temps, on a identifié les districts les plus vulnérables dans ces huit Etats. La troisième étape était une analyse qualitative reposant sur un travail participatif d'établissement des profils de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité. Ce travail a identifié les communautés et les ménages dont l'insécurité alimentaire était la plus marquée dans un échantillon de districts et a fourni des renseignements concernant la dynamique de l'insécurité alimentaire. Les différences entre les sexes ont été prises en compte dans ce travail sur l'insécurité alimentaire.
62. A l'avenir, le PAM fournira une assistance là où la consommation est problématique. Grâce aux méthodes ACV, un nombre réduit d'Etats et de districts seront sélectionnés sur les 134 districts recensés dans les Etats où l'insécurité alimentaire est la plus marquée— Bihar, Chhattisgarh, Gujerat, Jharkhand, Madhya Pradesh, Orissa, Rajasthan et Uttar Pradesh. Légèrement plus de un cinquième de la population indienne (qui compte 218 millions d'habitants) vivent dans ces districts où l'on trouve un nombre disproportionné de personnes souffrant de la faim et de l'insécurité alimentaire, à savoir:
- 14,8 millions d'enfants sous-alimentés de moins de cinq ans;
 - 25,5 millions d'enfants non scolarisés en âge d'aller à l'école primaire;
 - 2,2 millions chaque année de mères dont les bébés souffrent d'insuffisance pondérale à la naissance;
 - 5,2 millions de ménages dirigés par une femme;
 - 10 millions de ménages appartenant aux tribus et castes énumérées;
 - 18 millions de ménages de paysans sans terres et d'agriculteurs marginaux;
 - 9,3 millions de ménages vulnérables face aux catastrophes cycliques.
63. La faim et l'insécurité alimentaire seront les principales considérations mais d'autres facteurs tels que les possibilités de partenariat, la gestion décentralisée, les possibilités tout à fait particulières de fournir une aide alimentaire et la concentration géographique et la contiguïté influenceront également les décisions prises par le PAM en matière de ciblage. En outre, compte tenu du niveau actuel de ses ressources et de ses effectifs, le programme devra être sélectif. Le choix des districts visés se fera en collaboration étroite avec le gouvernement. Pour tester la nouvelle approche par zone, trois districts ont déjà été sélectionnés ensemble. Cela permettra au PAM de reproduire le modèle dans d'autres districts. Le succès enregistré dans le cadre du programme de pays devrait servir de modèle pour améliorer les programmes d'aide alimentaire du gouvernement.
64. Le travail d'ACV montre qu'il y a dans une même zone géographique plusieurs catégories de populations vivant dans l'insécurité alimentaire. Il serait inapproprié de se contenter d'ajouter ces catégories qui souvent se recoupent, mais il est de plus en plus apparent que l'insécurité alimentaire a des dimensions multiples qui appellent une intervention à plusieurs niveaux. A partir de l'ACV et du profil de la vulnérabilité, la stratégie future du PAM répondra aux objectifs 1, 2 et 3 du document directif du PAM Favoriser le développement (EB.A/99/4-A), pour faire face à: i) la malnutrition des femmes et des enfants, en tenant compte de leurs besoins nutritionnels spéciaux; ii) le faible taux de scolarisation et le taux élevé d'abandon dans le primaire, par le biais



d'activités d'alimentation scolaire et de distribution de rations d'encouragement aux filles;
iii) les pénuries alimentaires et la pauvreté des ménages vulnérables, par la création et la préservation d'actifs.

Sélection des principaux domaines d'intervention

Améliorer l'état nutritionnel des femmes et des enfants

65. Le programme ICDS s'est avéré être un outil sans pareil pour atteindre les femmes et les enfants qui souffrent de malnutrition. Le PAM continuera de fournir des rations d'appoint nutritives à environ deux millions de femmes et d'enfants chaque année. Il encouragera par ailleurs vivement les contributions complémentaires régulières (par exemple formation et prestation de services de santé et de nutrition) qui sont nécessaires pour favoriser un changement des comportements. On veillera tout particulièrement à atteindre les enfants de moins de trois ans. Le suivi de la croissance sera davantage lié aux conseils fournis aux mères. Le PAM continuera de faire face aux problèmes de carence en micronutriments en encourageant l'utilisation d'aliments enrichis et en appuyant des actions viables à terme visant à développer la production locale d'aliments enrichis. La composante du programme ICDS relative à l'éducation préscolaire non formelle sera renforcée pour qu'elle contribue à l'universalisation de l'enseignement primaire en préparant les enfants à l'entrée dans le cycle primaire. La participation communautaire et le renforcement des partenariats avec les services publics concernés, les organismes des Nations Unies et les ONG seront des caractéristiques cruciales de la programmation. Les partenariats mis en place avec des ONG dans le passé ont considérablement amélioré la qualité des services de l'ICDS.

Investir dans le capital humain, en privilégiant particulièrement les filles

66. Le PAM recourra à diverses méthodes reposant sur l'aide alimentaire pour que les enfants soient inscrits à l'école et qu'ils n'abandonnent pas leur scolarisation. La fourniture d'une collation en milieu de matinée servira de modèle pour remplacer le programme national actuel de repas de midi. Associés à la fourniture d'aliments adaptés enrichis en micronutriments (par exemple de l'*Indiamix*) ainsi qu'à des activités sanitaires à l'école (par exemple les traitements vermifuges), la distribution d'une collation en milieu de matinée devrait améliorer la capacité d'apprentissage des enfants (filles et garçons). Un programme de distribution de rations à emporter (exclusivement destinées aux filles) permettra aux familles qui vivent dans l'insécurité alimentaire (pour lesquelles la main-d'œuvre des filles est une stratégie essentielle de survie familiale) de scolariser les filles. Le PAM devrait également envisager de fournir un appui technique pour renforcer la capacité publique de planification et d'exécution des activités d'alimentation scolaire. A cette fin, il tentera de recourir au dispositif récemment créé de l'initiative mondiale "vivres-contre-éducation". Quelque 300 000 filles et garçons bénéficieront chaque année de cette activité d'alimentation scolaire.
67. Le programme de pays fournira également un appui alimentaire aux activités d'éducation extra-scolaire en faveur des femmes (généralement liées à des projets générateurs de revenus mis en œuvre par des ONG et des services de l'Etat).

Améliorer la sécurité alimentaire par la création d'actifs et leur préservation

68. Le PAM aidera les ménages pauvres et vulnérables à se nourrir par le biais d'activités vivres-contre-travail dont bénéficieront environ 500 000 personnes (ou 100 000 ménages) par an. Les activités proposées fourniront de 90 à 120 journées de travail, en particulier dans les périodes au cours desquelles les ménages ont le plus besoin d'un revenu



alimentaire, ce qui leur évitera de souffrir du chômage et des migrations. Le caractère saisonnier de l'insécurité alimentaire sera pris en compte de manière prioritaire. Toutes les activités seront sélectionnées et exécutées à la suite d'un diagnostic approfondi des besoins de la communauté. Il est prévu que les actifs créés avec la participation de la population aideront les bénéficiaires à développer leurs moyens de subsistance et leurs capacités de résistance aux chocs et aux crises cycliques.

69. Le PAM est conscient que la création d'actifs, à elle seule, n'assurera pas la sécurité alimentaire à plus long terme et il accordera donc une importance accrue au renforcement des moyens dont dispose la population pour entretenir et préserver les actifs créés. Pour mener à bien les activités de renforcement des capacités, le PAM s'associera à des organismes qui sont déjà présents sur le terrain et exécutent des programmes à assise communautaire. Le PAM mettra l'accent sur la collaboration avec les comités de développement villageois, les groupements féminins et les organisations communautaires pour ce qui est de la gestion non seulement des activités vivres-contre-travail mais également des fonds dégagés. Une collaboration renforcée avec des ONG telles que l'Association des femmes qui travaillent pour leur propre compte, qui est dirigée par des femmes, aidera à consolider les groupements communautaires villageois, l'accent étant mis sur la création de groupements féminins viables à terme. Des dispositifs appropriés de partenariat avec les autres institutions des Nations Unies telles que le FIDA et le PNUD, et avec les ONG associées telles que CARE, les Services de secours catholique (CRS), *ActionAid* et la Confédération internationale des organismes caritatifs catholiques (CARITAS) sont déjà en cours d'élaboration et serviront de modèles pour la gestion communautaire des actifs créés. Là où ce sera possible, le PAM fournira également des articles non alimentaires pour consolider ses activités de renforcement des capacités. Il continuera à appuyer la gestion conjointe des ressources forestières, qui associe les communautés à la mise en valeur des forêts et les aide à satisfaire leurs besoins en bois de feu, fourrage et produits forestiers non ligneux d'une manière écologiquement viable.
70. Les activités prises en compte dans le cadre des programmes vivres-contre-travail seront notamment les suivantes: création d'ouvrages d'irrigation pour accroître la production vivrière et améliorer la collecte de l'eau, et constitution de réserves céréalières pour atténuer les effets de la sécheresse; régénération de l'environnement pour stabiliser les rendements et atténuer les effets des inondations et de la sécheresse. Pour s'assurer que les femmes bénéficient sur un pied d'égalité des activités appuyées par le PAM, un accent spécial sera mis sur la transformation des relations de pouvoir inégales. Pour atteindre cet objectif à terme, il faudra passer par plusieurs étapes, à savoir: garantir un accès égal aux emplois dans les activités vivres-contre-travail et une maîtrise égale des infrastructures créées; encourager une participation accrue à la gestion et à la prise des décisions (au moins un tiers des membres des groupements communautaires devront être des femmes); et dispenser une formation spéciale et un appui pour parvenir à l'alphabétisation fonctionnelle.
71. Un objectif primordial des interventions du PAM sera de renforcer les moyens dont disposent les communautés et les ménages pour faire efficacement face aux catastrophes environnementales et naturelles. L'aide au développement fournie par le PAM dans ces domaines sera axée sur des activités qui réduisent la vulnérabilité des familles pauvres, les aident à se préparer à faire face aux effets des catastrophes et favorisent une reprise rapide après une catastrophe. Le PAM utilisera les plans d'urgence des districts comme point d'entrée de ses activités préalables aux situations d'urgence et de ses interventions en cas de catastrophe. Il s'agira de plans élaborés à l'avance en vue d'intensifier les activités vivres-contre-travail et les activités d'alimentation des groupes vulnérables.



Modalités de l'aide du PAM

72. L'Inde est actuellement autosuffisante en ce qui concerne le riz et le blé à l'échelon national. Le PAM aura donc besoin d'une certaine souplesse pour exécuter les échanges de produits. Cela signifiera qu'il devra importer des produits tels que des matières grasses alimentaires et des légumineuses, qui ne sont pas produites en quantité suffisante dans le pays.

Répercussions sur les opérations

73. Le passage envisagé au nouveau programme de pays nécessitera des réaménagements dans plusieurs secteurs cruciaux. Les modifications stratégiques porteront sur les aspects ci-après:

- optimiser les synergies entre les composantes du programme;
- renforcer les partenariats avec les gouvernements des Etats, les institutions des Nations Unies et les ONG pour améliorer la fourniture des contributions complémentaires et des compétences techniques;
- renforcer les capacités à tous les niveaux pour améliorer le savoir-faire requis pour mettre en œuvre l'approche participative du programme de pays;
- décentraliser la structure administrative du PAM et ajuster les profils du personnel pour renforcer la gestion du programme par zone et assurer un suivi efficace;
- introduire le concept de gestion fondée sur les résultats dans toutes les activités du programme en vue d'améliorer l'efficacité de la gestion et de pouvoir mesurer les progrès par rapport aux objectifs déclarés du programme de pays;
- continuer d'utiliser l'ACV pour mettre à jour et analyser les renseignements concernant la population cible; et
- diffuser de manière systématique les résultats du programme pour qu'il en soit tenu compte dans les interventions et politiques nationales concernant l'aide alimentaire.

Répercussions en ce qui concerne l'harmonisation

74. Le Conseil d'administration a approuvé le programme en cours en janvier 1997 pour une période de cinq ans (avril 1997 à mars 2002). Le programme de pays devra être prorogé jusqu'à la fin de mars 2003 pour être en harmonie avec les cycles de programmation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et du Gouvernement indien. Le montant des ressources approuvé en 1997 pour le programme de pays en Inde suffira à couvrir cette prorogation de 12 mois.

Partenariats et possibilités de programmation conjointe

75. Bien que le gouvernement reste le premier partenaire du PAM et joue un rôle d'appui notamment en matière de planification stratégique et de formulation des projets, d'autres partenaires pourraient jouer un rôle accru durant la phase d'exécution.

Planification stratégique

76. Le Ministère de l'agriculture joue un rôle central, et le PAM travaille en étroite collaboration avec le Département chargé du développement des femmes et des enfants, le Département des forêts et le Département de l'environnement, à l'échelon des Etats. Le PAM en entamé des pourparlers pour élargir cette collaboration de manière à inclure les



Ministères du développement rural, de l'éducation, des affaires des consommateurs et de la distribution publique, ainsi que la Commission du Plan.

77. Grâce à ceux de ces services qui ont les moyens de venir en aide aux activités bénéficiant de l'aide alimentaire, le gouvernement coordonnera/décidera avec le PAM du meilleur usage de ces activités. Un cadre stratégique est en cours d'élaboration dans chacun de ces services, qui sélectionne les moyens d'exécution. Ces partenariats fourniront non seulement des contributions complémentaires pour le programme futur mais également un appui technique. Le PAM et le gouvernement examineront périodiquement la stratégie et y apporteront les modifications nécessaires.

Harmonisation avec le système des Nations Unies

78. Le PAM a été un partenaire actif durant l'élaboration du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et a contribué au choix des deux domaines d'intervention prioritaires, à savoir l'égalité entre les sexes et la décentralisation. Le PAM a prouvé ses qualités d'organisateur pour promouvoir une programmation conjointe et coordonnée. A l'heure actuelle, des plans de programmation conjointe sont en cours d'élaboration avec le FIDA dans le Bihar, au Madhya Pradesh et dans l'Orissa. Un projet conjoint a été lancé avec le PNUD en décembre 2000 sur la scolarisation primaire des enfants déscolarisés. Le travail d'harmonisation de la programmation des Nations Unies se poursuivra au cours de l'année à venir et le PAM cherchera des possibilités supplémentaires de collaboration avec les institutions des Nations Unies qui sont ses partenaires, en particulier l'UNICEF et le FNUAP.

Partenariats pour l'exécution des activités

79. Le PAM a noué des partenariats stratégiques avec des ONG nationales et des ONG importantes localement. Les ONG nationales ont sélectionné des ONG de moindre envergure pour les aider à exécuter les activités, en leur fournissant l'appui et la formation technique requis au départ. La stratégie qui consiste à s'associer à des ONG nationales a donné des résultats satisfaisants dans les zones où les ONG locales avaient des moyens d'exécution insuffisants. Dans le cadre du partenariat mis en place pour exécuter les activités de redressement à la suite du passage du cyclone dans l'Orissa, le PAM a pu réagir rapidement aux besoins de la communauté en travaillant directement avec les ONG. Ce mécanisme, qui a été testé dans l'Orissa, est un modèle qui peut être reproduit dans tous les Etats. Le système décentralisé de gouvernement (*Panchayati Raj*), sera également étudié de près pour voir s'il pourrait servir de dispositif éventuel d'exécution du programme.

PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

80. L'intensification de l'aide du PAM moyennant la concentration des ressources et la focalisation de diverses activités dans un nombre plus restreint d'Etats et de districts posera le problème de la *capacité d'absorption* dans les zones visées. Il pourrait s'agir là d'un risque, en particulier là où les zones et populations sélectionnées sont effectivement les plus pauvres et les plus marquées par l'insécurité alimentaire. Une assistance temporaire en matière de renforcement des capacités et la fourniture d'articles non alimentaires essentiels pourraient devenir nécessaires au cas par cas.
81. La question de savoir si le PAM sera ou non en mesure de *démontrer les résultats* de sa nouvelle stratégie est également cruciale. Il faudra pour cela fixer des objectifs clairs et



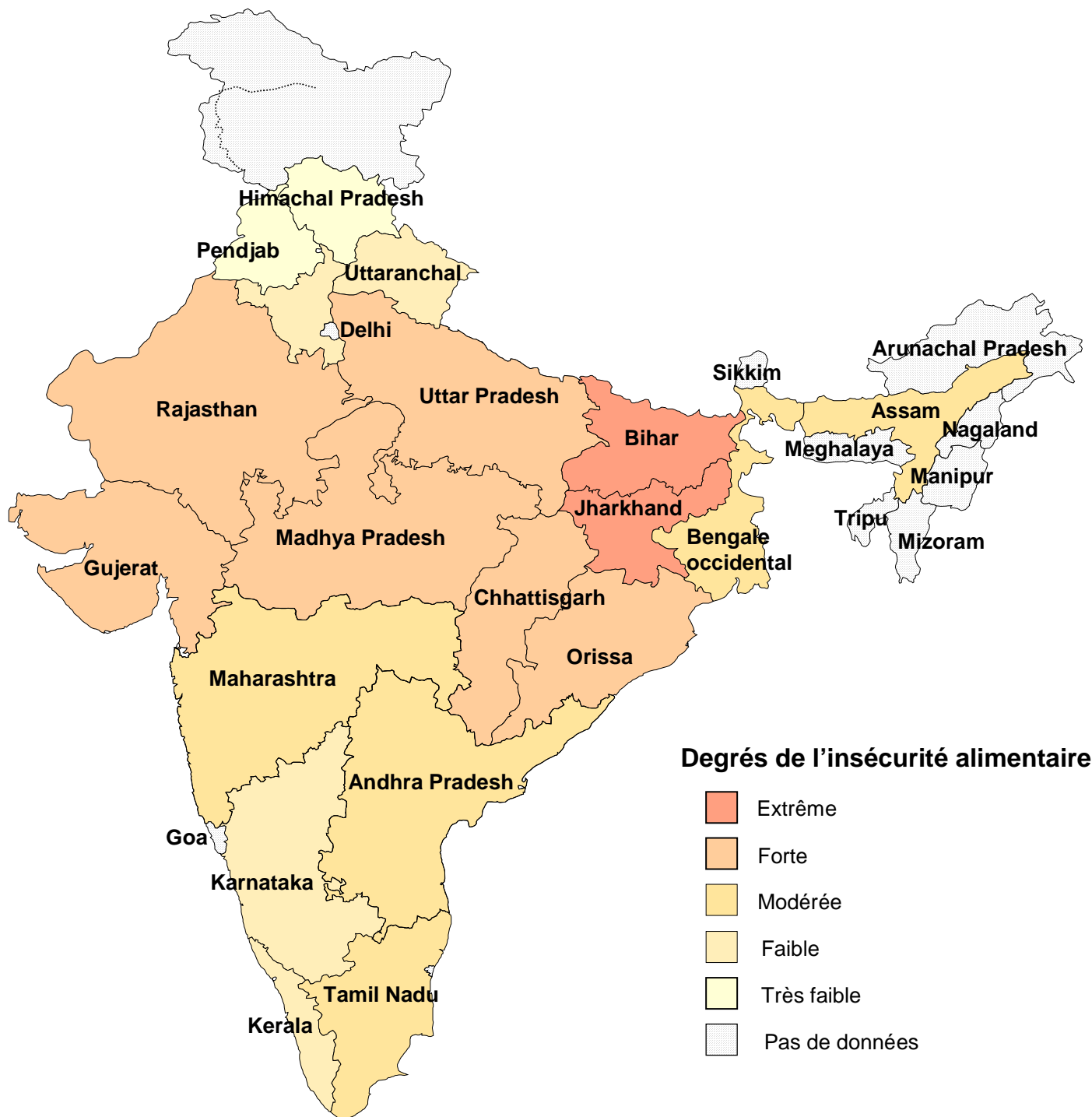
réalistes et mettre en œuvre des efforts de suivi concrets et énergiques. Démontrer les résultats sera crucial pour réaliser l'objectif primordial du nouveau programme de pays: *diffuser et démontrer l'utilisation effective de l'aide alimentaire ciblée pour reproduction dans le cadre des programmes nationaux et d'autres organisations*. Le succès de cette approche dépendra, entre autres choses, des ressources disponibles pour le suivi et l'évaluation.

82. Enfin, la *fiabilité du financement du PAM* sera cruciale pour ne pas compromettre le progrès des activités. Le succès du PAM dépendra dans une large mesure de ses rapports avec les partenaires, des investissements effectués par le gouvernement en matière d'affectation de personnel, de capacité d'exécution et d'allocation de fonds de montants suffisants pour assurer la gestion des produits fournis par le PAM.



ANNEXE I

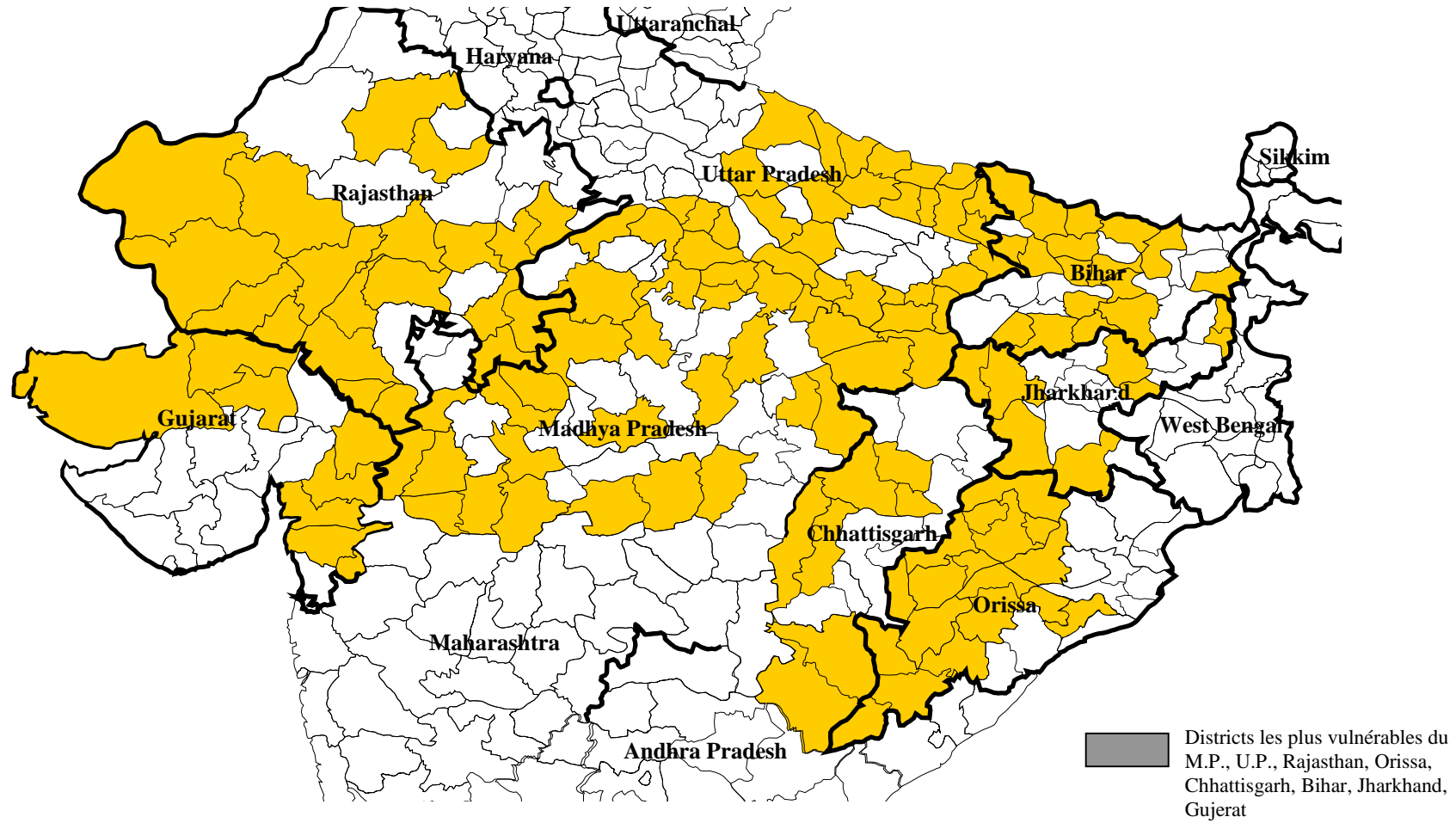
CARTE DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN INDE



Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.



DISTRICTS OÙ SÉVIT L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE SÉLECTIONNÉS PAR L'ANALYSE DE LA VULNÉRABILITÉ



Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

PRINCIPAUX PROGRAMMES D'AIDE ALIMENTAIRE EN INDE

Nom du programme	Type	Coût par an (en millions de dollars)	Quantité de produits par an (en milliers de tonnes), par produit	Date de démarrage	Population cible	Cible par an	Organisme de financement
Système public de distribution sélective	Subvention	900	6 000 riz et blé	1997	Population vivant au-dessous du seuil de pauvreté	60 millions de ménages	Ministère de l'alimentation
Services intégrés de développement de l'enfant (ICDS)	SMI	176	550 céréales (Gouvernement), 54 aliments composés (PAM) 141 aliments composés	1975	Femmes enceintes et mères allaitantes; enfants de 6 à 60 mois	23,5 millions de personnes	Ministère du développement des ressources humaines, CARE, PAM
Programme de fourniture d'un repas à midi	Alimentation scolaire	246	1 797 céréales	1995	Enfants en âge d'aller à l'école primaire	97,5 millions d'élèves	Ministère du développement des ressources humaines
Activités forestières dans les zones tribales	VCT	sans objet	30 blé et légumineuses	1996	Tribus et castes vulnérables	1,2 million de personnes	Ministère de l'agriculture, PAM
<i>Jawahar Rozgar Yojana</i> (programme villageois de création d'actifs) et programme assurance-emplois	VCT/ travail contre rémunération	1 232	sans objet	1989/93	Chômeurs vivant au-dessous du seuil de pauvreté en milieu rural	326 millions de jours de travail	Ministère du développement rural

ANNEXE IV**INDICATEURS UTILISES
POUR ELABORER LA CARTE DE L'INSECURITE ALIMENTAIRE EN INDE**

- a) Déficit de la production vivrière
- b) Indicateurs relatifs à la durabilité des ressources:
 - déforestation et terres en friche en pourcentage de la superficie totale
 - superficie sans forêt avec 40 pour cent de couvert végétal, en pourcentage de la superficie totale
 - pourcentage d'exploitation des eaux souterraines, pourcentage d'exhaure nette par rapport aux ressources souterraines disponibles
 - ratio entre la superficie plantée de cultures autres que légumineuses et la superficie totale cultivée
- c) Fluctuation de la production céréalière d'une année sur l'autre
- d) Population touchée par les inondations/les cyclones, par 1 000 habitants
- e) Zones exposées à la sécheresse en pourcentage de la superficie totale
- f) Pourcentage de la population qui vit au-dessous du seuil de pauvreté
- g) Ménages dont les membres ont un travail salarié, en pourcentage de la population totale
- h) Castes et tribus énumérées en pourcentage de la population rurale
- i) Sexe des enfants (de zéro à neuf ans) en pourcentage
- j) Apport calorique par habitant et par jour du décile le plus pauvre
- k) Nombre d'habitants consommant moins de 1 890 kcal/par jour
- l) Indicateurs relatifs à l'infrastructure rurale:
 - longueur des routes
 - liaisons ferroviaires
 - crédit institutionnel
 - services publics de commercialisation
- m) Taux d'alphabétisation des femmes
- n) Pourcentage de la population ayant un indice de masse corporelle faible
- o) Taux de mortalité des nourrissons
- p) Pourcentage d'enfants de moins de cinq ans souffrant d'un grave retard de croissance
- q) Pourcentage des enfants de moins de cinq ans souffrant d'émaciation grave



- r) Indicateurs relatifs à l'infrastructure sanitaire
- pourcentage d'enfants non vaccinés par rapport au nombre total d'enfants de un à deux ans
 - pourcentage de la population n'ayant pas accès à une eau potable salubre
 - nombre de personnes par lit en milieu rural
 - nombre de personnes desservis par centre de soins de santé primaire en milieu rural
- s) Espérance de vie à l'âge de un an



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CARE	Société coopérative pour l'aide au monde entier
CARITAS	Confédération internationale des organismes caritatifs catholiques
CRS	Services de secours catholique
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population
ICDS	Services de développement intégré de l'enfant
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SMI	Santé maternelle et infantile
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail