

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 13 - 16 février 2001

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 7 de l'ordre du
jour

Pour examen

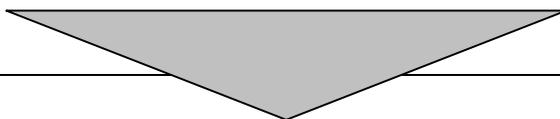


Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2001/7/4
10 janvier 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS— BHOUTAN

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 le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) 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 pour le développement, OAE: Mme C. Räder 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

Le Bhoutan est un petit pays, l'un des plus montagneux et a la population la plus clairsemée du monde. Il fait partie des pays les moins avancés (PMA) et des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 551 dollars E.-U. en 1998¹. Son économie est essentiellement agricole; plus de 80 pour cent de la population, estimée à environ 658 000 habitants (compte tenu des chiffres du gouvernement pour 1998 de 638 000 habitants) vit dans des zones de peuplement dispersées dans les campagnes et est tributaire d'une agriculture de subsistance. Le Rapport sur le développement humain classe le Bhoutan parmi les pays à développement humain moyen, au 130ème rang².

En 1996, le Conseil d'administration du PAM a entériné un schéma de stratégie de pays pour le Bhoutan (WFP/EB.3/96/6/Add.2), qui recommandait d'étudier les options possibles pour un retrait graduel de l'aide du PAM. Cette recommandation a été formulée sur la base de prévisions économiques encourageantes et compte tenu des inquiétudes du gouvernement concernant la dépendance à l'égard de l'aide extérieure. En 1999, à la demande du gouvernement, le PAM a envoyé sur le terrain une mission d'examen des politiques qui a recommandé de poursuivre l'aide du PAM pendant la durée du Neuvième plan quinquennal et d'élaborer un programme de pays.

On estime qu'environ un sixième de la population du Bhoutan vit dans des ménages qui doivent faire face à une insécurité alimentaire saisonnière et chronique. Il s'agit surtout de ménages d'agriculteurs de subsistance dans des zones éloignées et de travailleurs sans terre qui entretiennent les routes principales dans les zones rurales. Le taux général de retard de croissance chez les enfants de moins de cinq ans est très important (40 pour cent), ce qui est une indication de malnutrition chronique. Le potentiel de croissance des enfants dépend également de l'état nutritionnel de leurs mères; une femme en âge de procréation sur cinq souffre de malnutrition.

L'objectif du programme de pays proposé (juillet 2002–juin 2007) sera d'améliorer de manière durable la sécurité alimentaire des groupes de population les plus exposés à l'insécurité alimentaire. 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 pour le Bhoutan prendra en considération les 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; permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver).

En préparation du programme de pays, le PAM mènera des études de base sur la sécurité alimentaire, qui aideront les organismes d'exécution à déterminer les critères de sélection des bénéficiaires et à identifier les communautés, les ménages et les individus dont l'insécurité alimentaire est la plus grande. Ces études porteront également sur d'autres critères de ciblage

¹ Gouvernement royal du Bhoutan. Bhoutan 2020: perspectives de paix, de prospérité et de bonheur, 1999.

² Rapport national sur le développement humain au Bhoutan pour 2000. Le Rapport mondial sur le développement humain de 1999 classe le Bhoutan au 145ème rang seulement, avec un indicateur de développement humain de 0,459, les calculs reposant sur un chiffre de population peu réaliste de 1,9 million d'habitants.



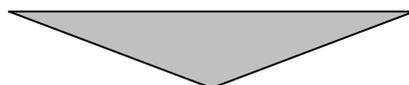
importants, tels la disponibilité de partenaires, les capacités d'exécution et le rapport coût-efficacité.

Le présent schéma de stratégie de pays propose trois activités de programme de pays:

- 1) Appui aux travailleurs sans terre participant à la construction de routes rurales. Cette activité a été essentielle pour ceux qui travaillent à la construction des routes, leur permettant de faire face aux besoins alimentaires et aux autres besoins de subsistance des membres de leurs ménages, même si elle n'a pas conduit à la création d'actifs liés directement à l'élimination de leur insécurité alimentaire. Elle sera poursuivie pendant une phase de transition et sera progressivement supprimée d'ici l'an 2005. Le gouvernement est convenu d'augmenter les fonds destinés au paiement de ces travailleurs pendant qu'ils sont appuyés par le PAM dans le cadre de composantes bien ciblées des activités 2) et 3).
- 2) Appui à l'éducation sous la forme de repas distribués aux enfants des écoles et de rations à emporter pour les femmes appartenant aux ménages de ceux qui travaillent à la construction des routes et qui participent aux classes d'enseignement non traditionnel, ce qui permettra de renforcer le capital humain des populations vulnérables et de combler les écarts existant entre les hommes et les femmes sur le plan de l'alphabétisation.
- 3) Appui aux initiatives de sécurité alimentaire intégrée, une nouvelle activité qui sera mise en œuvre dans les zones éloignées sujettes à l'insécurité alimentaire. Elle sera axée sur la communauté et favorisera la sécurité alimentaire sous deux angles différents: une composante vivres-contre-travail pour la création d'actifs communautaires et une composante d'intervention nutritionnelle, intégrée dans la mesure du possible aux services d'éducation sanitaire et nutritionnelle, visant ainsi à créer un effet de synergie des programmes en construisant des actifs et en brisant le cycle intergénérationnel de la malnutrition.

La collaboration avec le PNUD, le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), le FIDA et l'UNICEF sera recherchée pour la mise en œuvre du programme de pays en conformité avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Le démarrage du programme de pays est prévu en juillet 2002, en harmonie avec les cycles de programme des autres institutions des Nations Unies.

Projet de décision



Le Conseil approuve le schéma de stratégie de pays pour le Bhoutan (WFP/EB.1/2001/7/4) 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

Aperçu général

1. Le Royaume du Bhoutan est un petit pays sans littoral, presque exclusivement montagneux, dont l'altitude va d'environ 200 mètres au-dessus du niveau de la mer au sud à plus de 7 000 mètres dans le grand Himalaya au nord. Le Bhoutan fait partie de l'un des 10 "points chauds" de la biodiversité dans le monde, 72 pour cent de son territoire étant sous couvert forestier.
2. Le Bhoutan compte environ 658 000 habitants. Avec une densité de 13,7 habitants au km², c'est l'un des pays les moins peuplés au monde. Toutefois, étant donné que les terres arables occupent 16 pour cent seulement du territoire mais que 7,7 pour cent sont cultivées, la pression démographique est en réalité beaucoup plus forte: près de 90 habitants au km². Le taux de croissance démographique étant de 3,1 pour cent par an, la pression pourrait dépasser 150 habitants au km² d'ici 2018.
3. Le manque de routes reste l'un des principaux obstacles au développement. Malgré un réseau routier de plus de 3 400 kilomètres construit ces dernières 40 années, un pourcentage élevé de villages se trouve encore éloigné de quelques heures à plusieurs jours de marche de la route la plus proche. Le réseau de routes de dessertes et de chemins d'exploitation est encore très petit et de nombreux villages sont coupés des marchés, des services commerciaux et sociaux. Les glissements de terrain fréquents pendant la saison pluvieuse et les chutes de neige en hiver rendent les communications encore plus difficiles.
4. L'urbanisation et l'industrialisation sont des phénomènes récents; plus de 80 pour cent de la population vit dans des zones rurales et la majorité survit grâce à une agriculture de subsistance, à l'élevage et à la foresterie. Ce n'est que vers la fin des années 80 que l'on assiste à une plus large diversification économique, avec l'exploitation à grande échelle de l'énergie hydroélectrique du pays qui a permis d'exporter les excédents énergétiques vers l'Inde. L'industrie est devenue le principal secteur de croissance de l'économie. Sa part du PIB est passée de quatre pour cent en 1980 à 24 pour cent en 1998, alors que la part de l'agriculture est tombée de 53 à 35 pour cent.
5. Le montant total de l'aide publique au développement a été estimée à près de 85 millions de dollars E.-U. en 1999. Pour la même année l'aide au développement du PAM a été évaluée à environ 1,5 million de dollars, dont plus de 4 800 tonnes d'aide alimentaire.
6. Il n'y a pas de discrimination manifeste envers les femmes dans le pays que ce soit sur le plan social, économique, politique ou juridique. Néanmoins, les indicateurs de développement ventilés par sexe montrent un écart substantiel au niveau de l'alphabétisation, le taux d'alphabétisation étant de 28 pour cent seulement pour les femmes contre 57 pour cent pour les hommes. Aucune enquête n'ayant été menée sur l'alphabétisation, les chiffres diffèrent selon les sources et les méthodes de calcul. Tous les chiffres d'alphabétisation ventilés par sexe ne sont donc que des estimations approximatives. Les femmes sont également sous représentées dans le secteur de l'éducation, la fonction publique et les organes décisionnels. Bien que ces écarts entre hommes et femmes se combleront régulièrement, le processus de modernisation pourrait en créer d'autres. Les caractéristiques d'une société en pleine évolution, comme la mobilité accrue de la population, la hausse des niveaux d'instruction requis et la création de possibilités d'emplois dans des secteurs nouveaux peuvent avoir un impact différentiel sur



les femmes et sur les hommes. Par exemple, les femmes héritent traditionnellement des maisons et des terres ancestrales ce qui leur permet de posséder et de contrôler des actifs productifs, mais dans le même temps réduit leur mobilité, leur confère des responsabilités doubles à la maison et sur l'exploitation, et les empêche souvent de consacrer un temps suffisant à l'éducation. De ce fait, ce sont les hommes plus que les femmes qui rejettent les occupations traditionnelles sur la terre et émigrent à la recherche d'emplois et de niveaux de vie meilleurs.

Développement humain

7. Le Gouvernement du Bhoutan accorde une priorité élevée à la poursuite du développement des secteurs de la santé et de l'éducation, et au développement humain en général, comme l'atteste son objectif de "Bonheur national brut". En 1959, il y avait 440 élèves répartis dans 11 écoles primaires. En 1998, il y avait 322 établissements d'enseignement et 54 centres d'enseignement non traditionnel avec 100 200 élèves³. Des efforts remarquables ont été accomplis afin d'accroître la scolarisation des filles, qui n'avaient pratiquement pas accès à l'éducation dans les années 60. Au cours de la dernière décennie, le taux d'inscription des filles dans les écoles primaires a augmenté beaucoup plus rapidement que celui des garçons, au taux moyen de 9,1 pour cent. Le taux de scolarisation brut dans les écoles primaires est actuellement estimé à 62 pour cent pour les filles et à 82 pour cent pour les garçons (72 pour cent pour l'ensemble). C'est au niveau des écoles secondaires et des écoles secondaires du premier cycle que les écarts entre garçons et filles ont le plus diminué. Les filles représentent maintenant 46 pour cent des élèves des écoles primaires et des écoles secondaires du premier cycle et 41 pour cent des élèves des écoles secondaires, tandis qu'au niveau postsecondaire (onzième et douzième années d'études) les filles ne constituent plus qu'à peine un tiers des effectifs. Le pourcentage de filles est généralement beaucoup plus faible chez les élèves internes que chez les élèves externes.
8. Les internats sont un élément traditionnel et indispensable de l'enseignement au Bhoutan compte tenu de la topographie, de la faible densité démographique et de la grande dispersion des établissements humains. Selon la réglementation officielle, les pensionnaires doivent habiter à plus de cinq kilomètres de l'école, mais dans la pratique il faut jusqu'à deux ou trois heures pour faire cinq kilomètres à pied. Vingt et un pour cent de l'ensemble des élèves jusqu'à la dixième année d'études sont pensionnaires, mais la demande pour ce type d'arrangement est beaucoup plus forte que les places disponibles. De ce fait, les pensionnaires "non officiels" sont très nombreux, même dans les externats. Ces élèves viennent de zones rurales éloignées où les zones desservies par les écoles sont particulièrement vastes et où l'insécurité alimentaire et la pauvreté sont très élevées. Nombre d'entre eux vivent dans des huttes primitives, construites par eux-mêmes près de l'école. Les approvisionnements alimentaires sont en général apportés de la maison une fois par semaine, mais il s'agit souvent d'aliments de base et très limités. Le manque d'internats, le fait qu'ils sont surchargés et les mauvaises conditions sanitaires qui y règnent sont autant d'éléments qui dissuadent les parents d'envoyer leurs filles à l'école.

³ Au Bhoutan, l'éducation de base commence normalement dans les écoles maternelles à six ans. Les écoles primaires vont de la maternelle jusqu'à la sixième année d'études; les écoles secondaires du premier cycle vont de la maternelle à la huitième année d'études et les écoles secondaires de la maternelle à la dixième année d'études. Quatre collèges du premier cycle assurent les onzième et douzième années d'études. Les écoles communautaires sont construites à l'initiative des communautés et par celles-ci, et en général dispensent un enseignement qui va jusqu'à la troisième ou quatrième années d'études. Avec l'augmentation de la scolarisation, il y a de moins en moins d'écoles primaires, celles-ci étant promues au rang d'écoles secondaires du premier cycle puis à celui d'écoles secondaires.



9. Dans les internats les élèves à partir de la septième année d'études ont droit à une allocation gouvernementale, mais dans les internats des écoles primaires les parents doivent payer tous les repas autres que ceux fournis par le PAM ainsi que le bois de feu utilisé pour la cuisine. Ces paiements constituent une lourde charge pour de nombreuses familles (qui généralement ont plus d'un enfant à l'école) qui doivent en plus faire face à d'autres dépenses comme les uniformes, la construction et l'entretien des écoles ou d'autres frais de scolarité. En outre, les coûts d'opportunité en termes de main-d'œuvre sont élevés, car celle-ci est une ressource rare au Bhoutan. Comme il n'est guère possible pour les familles les plus pauvres d'inscrire tous leurs enfants à l'école, les filles sont les premières à rester à la maison. Elles sont chargées d'aider les plus jeunes, des travaux ménagers, ainsi que de la terre et de la maison dont elles hériteront un jour.
10. Tout en continuant à améliorer la qualité de l'enseignement, le gouvernement s'est fixé un objectif de scolarisation universelle à l'école primaire d'ici l'an 2002 et de scolarisation totale dans les écoles secondaires du premier cycle (jusqu'à la huitième année d'études) d'ici 2007. A partir de 2002 l'éducation de base ira jusqu'à la dixième année d'étude. L'objectif de la scolarisation de tous jusqu'à la dixième année d'étude est fixé en 2012. Pour atteindre ces objectifs ambitieux, il faudra une expansion ininterrompue et considérable du système d'éducation à tous les niveaux. Le nombre des élèves au niveau primaire a augmenté en moyenne de 7,7 pour cent par an ces dernières années, et ce rythme de croissance devra être au moins maintenu pour parvenir à une couverture totale. De ce fait, le gouvernement est très inquiet de la hausse des coûts de l'éducation et s'interroge sur les moyens de financer l'expansion du système sans en compromettre la qualité. Le gouvernement affecte aujourd'hui 12,7 pour cent de la totalité de ses ressources à l'éducation. Le grand problème est de trouver les moyens de réduire et de partager les coûts, tout en conservant un enseignement de qualité à la portée de tous, en particulier des enfants pauvres vivant dans des régions isolées du Bhoutan.
11. Le Bhoutan a mis en place un système sanitaire décentralisé qui fournit gratuitement des soins de santé de base à près de 90 pour cent de ses habitants qui sont très dispersés. Les résultats sont remarquables: le taux de mortalité infantile du Bhoutan qui, il y a 40 ans, était de 203 pour 1 000 naissances vivantes, l'un des plus élevés en Asie et dans le monde, avait diminué des deux tiers en 1994 pour s'établir à 70 pour 1 000 naissances vivantes. La mortalité maternelle a diminué de moitié, et est tombée de 770 à 380 pour 100 000 naissances vivantes en 10 ans à peine. Un projet de santé maternelle et infantile, appuyé par le PAM dans les années 80 et 90 a contribué de manière très efficace à ces résultats encourageants. Toutefois, les taux de mortalité sont trop élevés. Les complications pendant la grossesse et l'accouchement qui peuvent entraîner la mort et qui sont dues à des anémies par carence en fer peuvent être évitées. Selon une enquête nationale menée par l'UNICEF en 1993⁴, plus de la moitié des femmes enceintes présentaient des symptômes d'anémie.
12. Du fait de la baisse des taux de mortalité associée à un taux de fécondité élevé de 5,6, le taux annuel d'accroissement démographique est d'environ 3,1 pour cent, supérieur au taux de 2,6 pour cent enregistré dans les années 80. Les taux élevés de fécondité ont des incidences graves sur la santé génésique des femmes, notamment dans les petites communautés isolées, où les taux de mortalité maternelle sont encore élevés. Là, l'isolement augmente encore les difficultés rencontrées pour fournir une alimentation et des soins adéquats aux enfants et pour bénéficier de l'appui des services de santé, alors que les taux de malnutrition infantile et post-infantile sont élevés.

⁴ Levitt et Ugen Doma. La maternité au Bhoutan: pratiques de santé maternelle chez les femmes bhoutanaises postpartum, UNICEF Bhoutan, décembre 1993.



Disponibilités alimentaires au niveau national

13. L'approvisionnement alimentaire du Bhoutan au niveau national repose en grande partie sur la production intérieure et dans une moindre mesure sur les importations en provenance de l'Inde. Les données disponibles sur la production vivrière et sur la consommation alimentaire sont très limitées, et encore ne concernent que certaines années, d'où la difficulté d'analyser les tendances, de comparer les données ou d'établir des projections. Le maïs et le riz représentent à eux seuls 62 pour cent des superficies totales de cultures annuelles et plus de 80 pour cent de la production totale de céréales. Tandis que le riz est cultivé principalement dans les régions situées au centre et au sud du pays, le maïs est concentré à l'est et le sarrasin au nord. Il semble que la production nationale des deux principales céréales (riz et maïs) n'a augmenté que légèrement ces 10 dernières années, à un taux inférieur au taux d'accroissement démographique (3,1 pour cent); et que le riz a dépassé le maïs en termes de volume de production. Récemment, plusieurs cultures commerciales ont pris de l'importance, et notamment les pommes et les oranges, les légumes, les plantes médicinales, la cardamome, le barbon nard et les champignons.
14. Si la production de céréales secondaires suffit à la consommation du pays, on estime qu'environ 35 pour cent des céréales principales dont il a besoin sont importées en provenance de l'Inde⁵. L'examen des chiffres d'importation depuis 1990⁶ montre que les importations de riz et de blé ont fortement augmenté, de 100 et de 60 pour cent respectivement, du fait essentiellement du déplacement des habitudes alimentaires des céréales secondaires vers ces céréales. Une partie des importations est traitée par la *Food Corporation of Bhoutan* (FCB), la société nationale des produits alimentaires. La FCB achète à la *Food Corporation of India*, la société des produits alimentaires de l'Inde, à des taux de rentabilité économique, qui sont proches ou même au-dessus des cours mondiaux. Une part croissante des céréales principales entre dans le pays par des circuits privés.
15. On estime que l'approvisionnement alimentaire total du pays provenant de la production et des importations équivaut en moyenne à 2 550 kilocalories par habitant et par jour, dont près de 75 pour cent sont fournies par les céréales⁷. Compte tenu de la répartition inégale dans le pays et entre les différentes campagnes agricoles, quelque 20 000 ménages se trouvent dans une situation d'insécurité alimentaire chronique ou tout au moins saisonnière (estimation du Ministère de l'agriculture, novembre 2000). Par exemple, dans l'est du pays, l'apport alimentaire moyen ne serait que de 1 900 kilocalories par jour. Les taux de croissance économique peuvent entraîner une modification des habitudes alimentaires en faveur des produits d'origine animale; il faudra donc plus de céréales pour l'alimentation animale. Cet élément, associé à un taux élevé de croissance démographique, résultera vraisemblablement en une forte hausse de la demande céréalière. De ce fait, le Bhoutan devra soit augmenter sa propre production ou revenir sur son objectif de plus grande autosuffisance, et augmenter ses importations. Ces deux options sont difficiles à réaliser.
16. L'augmentation de la production vivrière intérieure se heurte aux facteurs suivants:
- La disponibilité par habitant de terres agricoles au Bhoutan est l'une des plus basses au monde, en dépit de la faible densité de population. Les terres arables occupent 16 pour cent du territoire, et 7,7 pour cent seulement sont actuellement cultivées. Étendre les

⁵ Les importations totales de 1998 s'élevaient à 34 813 tonnes de riz, 6 369 tonnes de blé et 3 499 tonnes de farine de blé.

⁶ Ugyen Gonphel, Recherche économique agricole, rapport, 1998.

⁷ Ugyen Gonphel 1998 et calculs du bureau de pays.



frontières de l'agriculture risquerait d'entraîner une dégradation de l'environnement et d'accroître les pressions sur un équilibre écologique déjà fragile.

- Le manque de routes et donc l'accès très limité aux marchés entravent les achats d'intrants et la commercialisation des produits.
 - La productivité des terres est faible car les exploitations sont souvent morcelées en parcelles (jusqu'à cinq) situées à des distances variables de la ferme et les intrants agricoles ne sont pas facilement disponibles.
 - Les pertes avant et après récolte sont élevées. Les pertes avant récolte sont causées pour la plupart par des animaux sauvages, tandis que les pertes après récolte sont dues au manque d'installations d'entreposage adéquates.
 - La main-d'œuvre est rare, en particulier pendant la récolte. La migration de près de 20 pour cent des membres des ménages ruraux aggrave encore la situation, et ceux qui restent pour faire face aux travaux agricoles sont pour la plupart des femmes.
17. Des importations alimentaires massives, qui sont l'option la plus réaliste pour couvrir la hausse attendue de la demande alimentaire, risquent d'installer une situation de dépendance et de vulnérabilité à des facteurs extérieurs. L'Inde est de loin le partenaire commercial le plus important, comptant pour plus de 90 pour cent des exportations totales du Bhoutan et pour quelque 70 pour cent de ses importations. Étant donné que le ngultrum bouthanais (Nu) est rattaché à la roupie indienne et que les échanges commerciaux entre le Bhoutan et l'Inde sont pratiquement exempt de restrictions, les fluctuations des prix au Bhoutan sont étroitement liées à celles de l'Inde.
18. Les routes ont été fondamentales pour le développement macro-économique du Bhoutan en général et pour la sécurité alimentaire en particulier. Le réseau routier qui a été construit depuis les années 60 a ouvert l'accès aux marchés national et étranger, aux services sociaux et aux possibilités d'emploi, permettant ainsi d'intégrer une part importante de la population dans le développement. Les routes sont aussi la clé de la sécurité alimentaire, car elles constituent non seulement une incitation à produire des excédents pour les marchés intérieurs et extérieurs, mais aussi un élément indispensable à la redistribution des produits alimentaires des zones excédentaires vers les zones déficitaires et à la fourniture dans l'ensemble du pays des produits alimentaires importés.

Insécurité alimentaire au niveau des ménages

19. Dans le Bhoutan rural, l'insécurité alimentaire et la pauvreté au niveau du ménage sont en corrélation étroite avec la propriété foncière et le bétail. Près de 70 pour cent des familles rurales pratiquent une agriculture de subsistance, et produisent essentiellement pour leur propre consommation. Selon les estimations, 95 pour cent des ménages possèdent des bovins, surtout pour fumer les champs et pour le lait. La viande et les autres produits de l'élevage sont pour la plupart conservés pour l'autoconsommation et les excédents commercialisés sont peu importants. Dans les contextes de montagne et sans littoral, les possibilités d'emploi durables sont rares et les sources de revenu comme l'horticulture, la foresterie et les activités hors exploitation (travail salarié, petit commerce, tissage, etc.) ne jouent en général qu'un rôle accessoire. Selon l'enquête sur les revenus et les dépenses des ménages (1992), les revenus monétaires moyens sont bas et plus de 70 pour cent des revenus en espèces sont généralement consacrés à l'alimentation.
20. En résumé, on estime qu'un sixième de la population appartient à des ménages qui sont confrontés à une insécurité alimentaire saisonnière et chronique. La plupart vivent dans des régions isolées, où la production céréalière est faible, le nombre d'animaux petit et où il n'y a guère d'autres possibilités d'emploi. Parce qu'ils consacrent toutes leurs ressources et



leur temps à faire face aux besoins alimentaires minimaux, ces ménages ne peuvent tirer parti des possibilités de développement et investir dans leur avenir. La charge de travail est particulièrement lourde pour les femmes, et encore plus dans les familles dont le taux de dépendance est élevé, comme par exemple les ménages dirigés par des femmes. Le fait que des hommes fassent ce qui est considéré comme un travail de femmes et vice versa ne suscite aucune réprobation, mais ce sont généralement les femmes qui travaillent à la maison et sur la terre dont elles héritent. Les femmes travaillent chaque jour un nombre d'heures beaucoup plus important que les hommes.

21. S'il existe des poches d'insécurité alimentaire chronique et saisonnière dans tout le pays, les résultats de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV) montrent que c'est dans les régions situées au sud et à l'est que se trouvent les plus fortes concentrations de populations en situation d'insécurité alimentaire. L'est est caractérisé par une densité de population relativement élevée, la plus petite surface cultivée par ménage, un nombre de bovins inférieur à la moyenne par ménage et une très mauvaise productivité agricole qui avoisine une tonne de céréales (principalement du maïs) par hectare. En outre, le problème de l'insuffisance des installations d'entreposage est particulièrement grave dans cette région, ce qui cause d'importantes pertes après récolte. Dans certains districts, les pertes totales (principalement après récolte) atteignent plus de 50 pour cent de la production céréalière. L'apport énergétique moyen par habitant provenant de la production céréalière locale est inférieur à 1 300 kilocalories, ce qui paraît très peu étant donné que les céréales constituent plus des deux tiers du régime alimentaire, et que la plus grande partie des céréales consommées vient de la propre production.
22. L'insuffisance des stocks vivriers aggrave encore le caractère saisonnier de l'insécurité alimentaire et crée une grande vulnérabilité chez les agriculteurs pauvres. Les faibles niveaux des stocks vivriers pendant la période de soudure ainsi que l'importance des pertes après récolte sont dues au manque d'installations d'entreposage adéquates. La période qui va de mai à juillet est une période d'intense activité agricole, avec les labours, les semis et le désherbage, lorsque la demande de main-d'œuvre est la plus forte et les disponibilités alimentaires sont au plus bas. Si les ménages n'ont pas de stocks suffisants, ils ne peuvent ni échanger de la main-d'œuvre contre des vivres au sein de la communauté, ni couvrir leurs besoins alimentaires. Pour faire face au déficit vivrier, les ménages empruntent des céréales à leurs parents ou à leurs voisins, troquent ou ramassent des produits forestiers⁸. Une nouvelle stratégie de survie se répand peu à peu: il s'agit de travail occasionnel pendant l'hiver ou de services de portage. Pour suppléer au manque de main-d'œuvre, les hommes et les femmes travaillent plus longtemps sur leur exploitation ou réduisent les superficies en exploitation. La première option ajoute encore à une charge de travail déjà lourde, tandis que la seconde peut entraîner les familles encore plus avant dans la fragmentation des terres et dans le piège de la faim qui en résulte.
23. Il existe une autre catégorie de personnes en situation d'insécurité alimentaire: celles qui n'ont aucun actif et dont les moyens de subsistance reposent uniquement sur leur travail. Le groupe le plus nombreux est de loin celui constitué par ceux qui travaillent sur les routes principales rurales. Le département des routes a recruté une imposante force nationale de travail de 6 200 personnes. Ces travailleurs et leurs familles sont parmi les plus pauvres du pays non seulement en termes de revenus, de conditions de travail et de vie, mais également au regard des possibilités de développement de leurs capacités. La grande majorité d'entre eux vivent au bord des routes, sans eau potable ou assainissement, ont peu accès aux installations sanitaires, scolaires et commerciales, et se trouvent parfois

⁸ On peut ramasser dans la forêt plus de 95 espèces comestibles, y compris différentes sortes de pommes de terre et de champignons.



jusqu'à 40 kilomètres du point de vente au détail le plus proche. Ils travaillent six jours par semaine, commencent très tôt le matin et rentrent tard le soir. Leur unique journée de repos est consacrée à ramasser du bois de feu et à parcourir de longues distances pour acheter des articles alimentaires complémentaires. Leurs enfants vivent dans un milieu rigoureux et sont souvent prédisposés aux infections, à la diarrhée et aux maladies respiratoires. Une étude a montré que 57 pour cent d'entre eux vont à l'école, ce qui est très inférieur à la moyenne nationale. Les femmes constituent environ 30 pour cent de la main-d'œuvre. Elles ont une vie plus pénible que les hommes, car outre leur travail sur les routes rurales, elles doivent affronter les grossesses, les soins aux enfants et les travaux domestiques. Bien qu'ils travaillent à plein temps, les ouvriers qui participent à la construction des routes gagnent à peine de quoi acheter les aliments dont ils ont besoin pour mener une vie saine et active.

Utilisation des aliments: nutrition des femmes et des enfants

24. La manière dont les aliments sont utilisés dans un ménage dépend de la répartition, de l'état sanitaire, et des pratiques de nutrition et de soins aux enfants. La culture bhoutanaise reconnaît à tous les membres du ménage un accès égal à la nourriture; toute la famille mange la même chose au même moment, ce qui fait que les besoins nutritionnels spécifiques des femmes et des enfants aux périodes critiques de leurs existences ne sont pas pris en compte. En outre, les modes d'alimentation des nourrissons sont souvent inadéquats. L'allaitement au sein dure relativement longtemps, mais l'allaitement au sein exclusif pendant les premiers mois de la vie n'est pas souvent pratiqué. L'alimentation complémentaire commence souvent peu après la naissance. Le colostrum, qui est important pour renforcer le système immunitaire du corps n'est pas donné. Entre six mois et deux ou trois ans, outre le lait maternel, les enfants sont nourris de riz frit ou de farine, qui manquent des éléments nutritifs essentiels. La pression accrue de la charge de travail sur les ménages ordinaires, notamment sur les femmes, a un effet dissuasif important sur une alimentation optimale des jeunes enfants.
25. Le potentiel de croissance des enfants est également affecté par l'état nutritionnel de leurs mères; une femme sur cinq en âge de procréation souffre de malnutrition⁹. En 1998, sur 2 663 bébés pesés à la naissance dans des hôpitaux et des centres de santé de base on a constaté que 23 pour cent d'entre eux avaient un poids inférieur à 2 500 grammes. Etant donné que 90 pour cent des accouchements ont lieu à la maison, il est difficile de fournir des statistiques précises sur l'insuffisance pondérale à la naissance au Bhoutan, mais on présume que sa prévalence est beaucoup plus importante que ne l'indiquent les chiffres officiels. Les filles et les femmes qui ont souffert de malnutrition pendant la petite enfance, l'enfance, l'adolescence ou la grossesse courent un risque accru de mettre au monde des enfants dont le poids à la naissance est insuffisant, et qui vraisemblablement présenteront un retard de croissance au cours de la petite enfance. Le cycle intergénérationnel de malnutrition se perpétue par les mères qui souffrent de malnutrition.
26. Les troubles de carence en iode, la carence en vitamine A et l'anémie ferriprive sont très répandus, et touchent très gravement les femmes enceintes, les mères allaitantes et les jeunes enfants¹⁰. Les taux élevés de malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans sont particulièrement préoccupants. Selon une enquête anthropométrique menée récemment

⁹ Banque asiatique de développement. Stratégie opérationnelle de pays pour le Bhoutan (projet), janvier 2000.

¹⁰ Les résultats de l'enquête nationale sur la vitamine A menée en 1999 seront bientôt disponibles et donneront une image plus détaillée et plus précises du problème de la vitamine A au niveau national.

¹¹ Pem Namgyal et Nyima Yoezer. Etat nutritionnel des enfants bouthanais: résultats d'une enquête anthropométrique, 1999.



(voir tableau ci-dessous)¹¹, les taux de malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans ont diminué dans les années 90, mais leur prévalence reste très forte, notamment en ce qui concerne le retard de croissance, ce qui est signe probablement de malnutrition chronique.

MALNUTRITION CHEZ LES ENFANTS DE MOINS DE CINQ ANS PAR RÉGION ET PAR SEXE (1999)		
Régions et sexe	Retard de croissance rapport taille-âge -%	Insuffisance pondérale rapport poids-âge -%
Est	47,7	19,3
Ouest	33,6	13,7
Sud	31,1	15,0
Centre	34,9	16,6
Moyenne nationale	40,0	18,7
Femmes	37,3	17,2
Hommes	42,8	20,1

27. La mauvaise utilisation des aliments est encore aggravée par l'insuffisance de l'accès aux aliments et de leur disponibilité. Selon une analyse de corrélations effectuée par l'Unité ACV au Bhoutan, il existe une très forte relation entre la pauvreté (en termes de propriété foncière) et la production céréalière par habitant d'un côté et la malnutrition des enfants de l'autre côté.

PRIORITES ET POLITIQUES DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT

28. Le Bhoutan s'est engagé avec prudence dans la voie du développement en mettant l'accent sur la nécessité de maintenir un équilibre entre la croissance économique, la préservation de l'environnement, les valeurs culturelles et la bonne gestion des affaires publiques. La politique de développement du gouvernement attache notamment une grande importance aux principes suivants:
- **Valeurs non-materialistes:** comme en témoigne l'utilisation du concept de bonheur national brut comme alternative à produit intérieur brut.
 - **Préservation des ressources naturelles:** 60 pour cent au minimum des terres doivent rester sous couvert forestier; actuellement 72 pour cent des terres sont sous couvert forestier.
 - **Egalité:** engagement en faveur d'une "répartition large et équitable des bénéfices du progrès socio-économique"¹². Cet engagement concerne aussi l'égalité entre homme et femmes.
 - **Autonomie:** dans une perspective économique, avec la réduction des déficits des échanges et des opérations courantes¹³.

¹² Gouvernement royal du Bhoutan. Bhoutan 2020: perspectives de paix et de bonheur, 1999.



- **Décentralisation:** élément moteur de l'autonomie des pouvoirs décisionnels au niveau local. Dans la seconde moitié des années 90, le rôle des corps élus a été renforcé et de nouveaux pouvoirs ont été dévolus aux unités administratives au niveau local. Ce processus marque une transformation majeure de la structure politique au Bhoutan et des efforts considérables sont déployés actuellement pour renforcer les capacités institutionnelles, avec l'appui technique et financier des organisations des Nations Unies et d'autres donateurs.
 - **Education primaire universelle:** conformément à l'engagement du gouvernement en faveur de "l'Education pour tous". L'objectif du gouvernement est l'inscription universelle dans les écoles primaires d'ici 2002 (fin du Huitième plan quinquennal) et l'inscription de tous dans les écoles secondaires du premier cycle (jusqu'à la huitième année d'études) d'ici 2007 (fin du Neuvième plan quinquennal), tout en continuant à améliorer la qualité de l'enseignement qui est déjà d'un niveau élevé.
29. Les principes énoncés ci-dessus ont été largement pris en compte dans le Huitième plan quinquennal (juillet 1997–juin 2002) et dans le document de stratégie à long terme "Bhoutan 2020: une perspective de paix, de prospérité et de bonheur". Ce dernier document reconnaît aussi que, si les bénéficiaires du développement ont été largement partagés, "des groupes au sein de notre nation ont été laissés de côté" par le développement. "Ces groupes sont souvent désavantagés du fait de leur éloignement et sont particulièrement vulnérables aux aléas qui sont liés aux milieux rigoureux dans lesquels ils vivent". Le prochain programme de pays prévoit de cibler ces groupes dans le cadre de l'activité de sécurité alimentaire intégrée.

Politiques de sécurité alimentaire

30. L'objectif du gouvernement est d'assurer la sécurité alimentaire aux niveaux national et régional grâce à une politique de croissance agricole durable et d'importations limitées. L'objectif précédent d'autosuffisance en matière d'approvisionnement céréalier a été abandonné en faveur d'un objectif plus réaliste, soit: couvrir 70 pour cent de la demande de céréales grâce à la production nationale et 30 pour cent par des importations en provenance de l'Inde d'ici l'an 2002. Le concept d'autosuffisance dans ce contexte signifie la capacité à financer les importations alimentaires par les recettes d'exportation, en exploitant les avantages comparatifs du pays (horticulture, énergie hydroélectrique). Le niveau actuel d'autonomie de 65 pour cent est toutefois en baisse.
31. Le gouvernement considère que les routes, en particulier les routes rurales, sont l'élément clé pour accroître la sécurité alimentaire dans le pays. De ce fait, le mandat de construction des routes rurales a été récemment transféré du Département des routes au Ministère de l'agriculture. L'expansion du réseau de routes rurales devrait permettre de rapprocher les zones de production et les agriculteurs des marchés et des autres équipements collectifs et d'ouvrir des zones de production potentielles à une agriculture plus intensive. La sélection, la construction et l'entretien de ces routes relèveront d'un processus participatif.
32. Au niveau des ménages, le gouvernement s'efforce d'assurer l'accès à la nourriture pour toutes les familles grâce à un système de distribution subventionné. La FCB importe des denrées alimentaires de base en provenance de l'Inde et les revend dans des Magasins à justes prix à des prix en général inférieurs à ceux du marché intérieur. Mais il n'y a qu'un

¹³ Il s'agit d'une tâche ardue, compte tenu du fait qu'entre les années fiscales 1994/95 et 1998/99, le déficit commercial est passé de 27 à 59 millions de dollars, et celui des opérations courantes est passé de 13,5 pour cent à 28,8 pour cent du PIB.



seul magasin de ce type dans la plupart des districts. Dans les régions isolées, les commerçants privés participent à l'approvisionnement alimentaire, pour autant qu'ils en tirent un profit et à des prix souvent inaccessibles pour les familles les plus pauvres.

33. En cas d'urgence, le gouvernement maintient un stock national de réserve de 5 000 tonnes de céréales réparti dans 10 entrepôts dans le pays.

Politiques d'aide alimentaire

34. Le PAM est l'unique source d'aide alimentaire extérieure. Le gouvernement utilise cette aide de manière appropriée mais il a pour politique de ne pas être dépendant et de la supprimer dès que les revenus de la production d'énergie hydroélectrique et les recettes d'exportation atteindront les niveaux escomptés.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS PAR LE PAM A CE JOUR

35. Depuis 1975, le PAM a fourni au Bhoutan une aide de 48,9 millions de dollars pour des projets de développement. L'action du PAM, qui avait commencé dans le domaine de l'éducation s'est étendue à des domaines tels que les voies de communication (construction et entretien de routes, de sentiers muletiers et de ponts suspendus), la santé (alimentation des nourrissons, des femmes enceintes et des mères allaitantes, des malades hospitalisés), l'agriculture (forêts, développement laitier, périmètres d'irrigation et stocks régulateurs) et des programmes de réinstallation. L'aide alimentaire au Bhoutan dans les deux domaines où elle a été la plus importante—éducation et voies de communication—a été évaluée comme particulièrement efficace pour valoriser les ressources humaines, améliorer l'accès aux zones isolées et atteindre les pauvres qui souffrent de la faim.
36. En octobre 1996, le Conseil d'administration du PAM a approuvé un schéma de stratégie de pays pour le Bhoutan (WFP/EB.3/96/6/Add.2) qui recommandait d'arrêter progressivement ses opérations d'ici 2002. Toutefois, la Mission d'examen des politiques de 1999 a recommandé que le PAM poursuive ses activités au Bhoutan pour les raisons suivantes: i) l'insécurité alimentaire des ménages reste un problème national, ii) le gouvernement qui s'inquiétait d'une possible dépendance à l'égard de l'aide extérieure, a aujourd'hui révisé sa stratégie et considère que les activités bénéficiant d'aide alimentaire font partie intégrante de ses efforts de développement; iii) les projets bénéficiant de l'aide du PAM ont obtenus de bons résultats dans le pays.

Projets en cours

Education

37. Le PAM a commencé dès 1975 à fournir un appui à l'éducation des enfants; un peu plus de 1 000 élèves de neuf écoles éparses dans tout le pays en bénéficiaient. En 1999, cet appui s'étendait à environ 30 100 élèves, dont 11 800 filles, répartis dans 132 écoles. Le projet d'alimentation scolaire a grandement contribué non seulement à l'augmentation des inscriptions et de la fréquentation dans les écoles mais aussi au développement rapide de l'éducation moderne dans le pays. Les femmes ne représentant que 40 pour cent des bénéficiaires de ces projets, le PAM n'a donc pas encore atteint l'objectif fixé dans ses Engagements en faveur des femmes (affecter 50 pour cent des ressources liées à une activité d'éducation aux filles), mais la participation de celles-ci augmente régulièrement.
38. Les repas fournis par le PAM ont incité les parents à envoyer leurs enfants à l'école et ont joué un rôle déterminant pour étendre la couverture de l'éducation au Bhoutan où le



taux brut de scolarisation dans le primaire est estimé à 72 pour cent. L'appui du PAM aux internats, notamment dans le primaire, a permis de mettre l'école à la portée d'enfants provenant des régions isolées en situation d'insécurité alimentaire. Une étude récente¹⁴ a évalué les conséquences d'un retrait progressif de l'aide du PAM aux écoles. Très peu de parents dans les zones isolées auraient les moyens de payer les frais des repas à l'école. Environ un élève sur quatre ou cinq abandonnerait, sans qu'il y ait de différences entre les internes et les externes. Le taux d'abandon serait plus élevé dans les communautés les plus pauvres et les plus isolées.

Voies de communication

39. Le PAM fournit depuis 1979, une aide alimentaire qui sert à rémunérer partiellement la main-d'œuvre employée par le Département des routes du Ministère des communications. Les objectifs à long terme étaient de réduire l'insécurité alimentaire au niveau régional en apportant une aide à la construction de routes rurales, y compris l'entretien, la stabilisation et l'entretien, en veillant à causer le moins de dégâts possibles à l'environnement. Quelque 6 200 ouvriers travaillant sur les principales routes rurales, dont 30 pour cent de femmes, reçoivent actuellement les rations du PAM. Les femmes et les hommes reçoivent des salaires égaux.
40. Les denrées alimentaires sont distribuées moyennant déductions salariales sur la base de prix fortement subventionnés. Ainsi les ouvriers reçoivent plus de produits alimentaires qu'ils n'auraient pu acheter avec l'équivalent en espèces du montant qui a été déduit de leurs salaires. Les différentes divisions régionales chargées des routes remettent les fonds à Thimphu où ils sont déposés dans un compte rémunéré. Les décisions concernant les sorties de fonds sont prises conjointement par le gouvernement et le PAM. Le PAM a utilisé les fonds ainsi générés pour lancer des mesures visant à améliorer les conditions de vie et de travail des ouvriers qui participent à la construction des routes et de leurs familles. Une nouvelle manière de voir s'est ainsi développée au sein du Département des routes, qui fait aujourd'hui une place plus grande aux aspects sociaux et humains dans les camps des ouvriers. Une grande partie des fonds générés a été consacrée aux logements, à l'achat d'équipements de sécurité, à l'amélioration ou à la construction de prises d'eau, d'installations de cuisine et de latrines, au profit des familles entières mais principalement des femmes. Un responsable de la protection sociale appartenant au Département des routes a été nommé spécialement et peut affecter 20 pour cent des fonds générés à des activités au profit des femmes. Ce poste a été créé comme partie intégrante des obligations du gouvernement établies dans le Plan des opérations et est financé par le gouvernement. Les engagements du PAM de consacrer au moins 25 pour cent des fonds générés au profit des femmes ont donc été largement remplis. Des efforts sont également déployés pour inciter les ouvrières à entrer dans des domaines techniques qui sont traditionnellement dominés par les hommes, et leur donner une formation de chauffeurs, d'opérateurs de machine ou de maçons. Toutefois, leur analphabétisme empêche les femmes de devenir des ouvriers qualifiés.
41. L'aide du PAM à la construction d'un réseau routier d'environ 3 400 kilomètres a contribué de manière significative à renforcer la sécurité alimentaire aux niveaux national et régional. Mais, l'appui à l'entretien régulier et périodique du réseau routier a été tout aussi important. Le Bhoutan est très vulnérable pendant la période de la mousson, comme on l'a vu pendant l'été 2000, où tout l'approvisionnement alimentaire du pays était

¹⁴ Tenzin Chhoeda. Aide du Programme alimentaire mondial aux écoles du Bhoutan—évaluation des bénéfices et recommandations pour de futurs programmes, octobre 1998.



menacé. L'Himalaya est une chaîne de montagnes très jeunes et donc sujette à une forte érosion. Seule un entretien permanent permet de laisser les routes ouvertes. Ce projet a permis aux ouvriers vulnérables et en situation d'insécurité alimentaire de subvenir aux besoins alimentaires et autres besoins de subsistance de leurs ménages, mais—excepté les allocations en espèces au titre des fonds générés—il n'a pas créé d'actifs permettant d'éliminer directement leur insécurité alimentaire. Cette activité sera donc poursuivie uniquement dans une phase de transition et sera progressivement arrêtée d'ici 2005. Pendant la phase de transition, un appui sera apporté à la mise en valeur des ressources humaines des membres les plus vulnérables des ménages des ouvriers des routes qui pourront participer à des interventions dans le domaine de l'éducation et de la nutrition bénéficiant d'une aide alimentaire.

Aide apportée

42. L'aide fournie par le PAM à des activités dans le domaine de la santé a commencé en 1977 avec le projet "Alimentation des nourrissons, des femmes enceintes, des mères allaitantes et des malades hospitalisés" pour un coût total de produits alimentaires de 2,9 millions de dollars. L'aide alimentaire fournie par les unités sanitaires de base et les dispensaires décentralisés a contribué à étendre la couverture vaccinale et à sensibiliser les populations aux questions de santé. L'aide visait principalement à inciter les mères et leurs enfants d'âge préscolaire à fréquenter les centres de santé maternelle et infantile, les unités sanitaires de base et les dispensaires décentralisés, et à fournir au gouvernement un appui budgétaire pour l'alimentation des malades hospitalisés. Les progrès accomplis dans ce domaine ont été remarquables; la couverture vaccinale est actuellement de 80 pour cent. Le PAM a cessé de fournir une aide aux unités sanitaires de base et aux dispensaires décentralisés à la fin de 1994 et a retiré son appui à l'alimentation dans les hôpitaux en décembre 1998. Malgré l'utilisation accrue des services de santé, l'état nutritionnel des femmes et des enfants, notamment dans les zones isolées, reste préoccupant. Il est donc prévu de prendre en compte les besoins en matière de nutrition et de santé liés à la nutrition des populations les plus exposées à l'insécurité alimentaire dans le cadre du nouveau programme de pays.

Rapport coût-efficacité

43. Le PAM achète des produits alimentaires à la FCB, une organisation para-étatique chargée de la réception, de l'entreposage, de la manutention, du transport et de la livraison des produits alimentaires. Ce système est avantageux pour le PAM, car les produits achetés sur place sont plutôt moins chers, livrés dans de meilleurs délais, avec moins de pertes et sont mieux adaptés aux goûts et préférences locales.
44. Le coût du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention (TTEM) des produits, au tarif forfaitaire de 92 dollars la tonne depuis 1997, est relativement élevé, mais se situe dans une fourchette normale par rapport aux autres PMA. Le PAM fournit des espèces pour couvrir 50 pour cent de ces coûts, soit 46 dollars par tonne.

Impact sur les marchés et la production intérieure

45. Les vivres fournis par le PAM n'ont toujours constitué qu'une petite partie des importations alimentaires totales du Bhoutan. Avec en moyenne 4 000 tonnes par an, elles représentent moins de deux pour cent de la production céréalière intérieure. L'agriculture étant surtout une agriculture de subsistance, les excédents commercialisables de riz, légumineuses, huile végétale et même de maïs produits dans le pays sont très limités. Il est



donc peu vraisemblable que les petites quantités fournies au titre de ce programme puissent avoir un impact sur les marchés locaux ou les importations commerciales.

Suivi et évaluation

46. Le système de suivi actuel consiste à effectuer la collecte et la compilation de données pour les rapports trimestriels d'activité, qui sont des rapports sur les produits établis par la FCB, et pour les rapports semestriels d'exécution du projet sur les résultats obtenus en matière de développement établis par le coordonnateur gouvernemental des projets pour les projets du PAM. Actuellement, les stratégies de suivi et les modèles de présentation, qui comportent des données qualitatives et quantitatives, font l'objet d'un examen. Il sera nécessaire à l'avenir de faire une place plus importante à un suivi de terrain sélectif au niveau des ménages. Toutefois, le manque de données de référence a gêné la détermination des résultats du projet. Une opération ACV a été lancée en 2000. Le bureau de pays du PAM, ainsi que ses contreparties, a suivi en novembre 2000 une formation au cadre logique dans le pays, qui sera appliquée pour l'élaboration du programme de pays.
47. Les données socio-économiques sont rares au Bhoutan, comme en témoigne le bilan commun de pays qui conclut: "il est évident qu'il faudra continuer à améliorer la base de données communes et à perfectionner les données; de même, il faudra renforcer la coopération afin de collecter, analyser et partager ce qui est connu afin de combler les lacunes, notamment les données quantitatives et qualitatives ventilées par sexe". Cependant, compte tenu des enquêtes prévues pour 2001, il est probable que les bases sur lesquelles reposent le ciblage, la programmation, le suivi et l'évaluation seront nettement améliorées, non seulement pour le PAM mais aussi pour le gouvernement et toutes les institutions de développement. Le PAM prévoit de mener une étude en collaboration avec le gouvernement dans le contexte d'une opération de reciblage scolaire. La Banque asiatique de développement achève un rapport sur la pauvreté au Bhoutan avec des données au niveau des blocs. Le Ministère de l'agriculture organise un recensement agricole national en décembre 2000/janvier 2001. Il prévoit d'effectuer un tel recensement tous les cinq ans. Le gouvernement, en collaboration avec le PAM, le PNUD, l'UNICEF, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et peut-être la Banque asiatique de développement, prévoit d'effectuer une étude différenciée par sexe afin d'évaluer la situation dans toute une série de domaines comme la division du travail, l'accès aux possibilités et aux ressources, la violence et la législation. L'étude s'appuiera sur des échantillons représentatifs de population, par le biais d'enquêtes sur les ménages et de discussions de groupes spécifiques au niveau de la communauté.

ORIENTATION FUTURE DE L'AIDE DU PAM

48. L'orientation future de l'aide du PAM résultera d'un processus consultatif entre le PAM, le gouvernement et les autres partenaires, reposant sur une ACV, notamment un profil participatif de la vulnérabilité et un processus de cadre logique. Selon les études ACV effectuées par le bureau de pays, les régions les plus vulnérables sont situées au sud et à l'est, en plus des poches de pauvreté rencontrées dans des zones isolées un peu partout dans le pays. Le Bhoutan étant un pays très petit, le PAM ne recherchera pas un ciblage géographique rigoureux, mais s'attachera plutôt à définir des critères de sélection des bénéficiaires. Avant de formuler le programme de pays, des études de référence sur la sécurité alimentaire seront effectuées, qui aideront les organismes d'exécution à identifier les communautés, les ménages et les individus en situation de grave insécurité alimentaire.



Ces études envisageront également d'autres critères importants de ciblage, tels la disponibilité de partenaires, les capacités d'exécution et l'efficacité par rapport au coût.

49. Il est proposé que le programme de pays comprenne les trois activités suivantes:
- 1) **Appui aux travailleurs sans terre** participant à la construction de routes rurales. Cette activité a été essentielle pour ces travailleurs, leur permettant de faire face aux besoins alimentaires et aux autres besoins de subsistance des membres de leur ménage, bien qu'elle n'ait pas conduit à la création d'actifs permettant d'éliminer directement leur insécurité alimentaire. Elle sera poursuivie pendant une phase de transition et sera progressivement supprimée d'ici l'an 2005. Le gouvernement est convenu d'augmenter les fonds destinés au paiement de ces travailleurs pendant qu'ils seront appuyés par le PAM dans le cadre de composantes bien ciblées des activités 2) et 3).
 - 2) **Appui à l'éducation** sous la forme de repas distribués aux enfants des écoles et de rations à emporter pour les femmes appartenant aux ménages de ceux qui travaillent à la construction des routes et qui participent aux classes d'enseignement non traditionnel, ce qui permettra de renforcer le capital humain des populations vulnérables et de combler les écarts existant entre les hommes et les femmes sur le plan de l'alphabétisation.
 - 3) **Appui aux initiatives de sécurité alimentaire intégrée**, une nouvelle activité qui sera mise en œuvre dans les zones éloignées sujettes à l'insécurité alimentaire. Elle sera axée sur la communauté et favorisera la sécurité alimentaire sous deux angles différents: une composante vivres-contre-travail pour la création d'actifs communautaires et une composante d'intervention nutritionnelle, intégrée dans la mesure du possible aux services d'éducation sanitaire et nutritionnelle, visant ainsi à créer un effet de synergie des programmes en construisant des actifs et en brisant le cycle intergénérationnel de la malnutrition.
50. Il est prévu d'étendre le programme de pays à 43 500 participants ou 77 000 bénéficiaires de l'aide alimentaire par an en moyenne. Au cours de ce programme, l'appui à ceux qui travaillent à la construction des routes concernera 30 pour cent des bénéficiaires, l'appui à l'éducation des enfants et des femmes 40 pour cent, et celui aux initiatives de sécurité alimentaire intégrée 30 pour cent. Les femmes et les filles devraient constituer environ la moitié de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide alimentaire; le nombre inférieur de filles bénéficiant de l'alimentation scolaire sera compensé par le nombre plus important de femmes visées par la composante d'intervention nutritionnelle.

Activité 1: Appui aux travailleurs sans terre participant à la construction de routes rurales (retrait progressif)

51. Le pays a largement bénéficié du projet de routes rurales et les travailleurs sans terre participant à la construction des routes ont retiré des avantages précieux de la distribution de rations alimentaires fortement subventionnées, mais cette activité sera progressivement arrêtée. Le gouvernement est convenu de commencer à payer la totalité des salaires en espèces à la main-d'œuvre nationale à partir de 2002 tandis que le PAM réduira progressivement ses distributions de rations alimentaires au rythme d'environ 25 pour cent par an jusqu'à leur totale suppression d'ici 2005.
52. L'aide alimentaire à cette population extrêmement vulnérable sera toutefois poursuivie dans le cadre de composantes bien ciblées des activités 2 et 3 axées sur l'éducation et la nutrition des femmes et des enfants. Un réseau de crèches sera créé pour les nourrissons et les enfants d'âge préscolaire. Ces crèches fourniront un local où le département des services sanitaires pourra vacciner les enfants et surveiller leur croissance. Ces crèches



serviront également de centres d'enseignement non traditionnel et les femmes qui assisteront à cet enseignement recevront des rations à emporter. Au plan national, 70 pour cent des élèves de ce type d'enseignement sont des femmes. Le taux d'inscription des enfants d'âge scolaire des travailleurs qui participent à la construction des routes s'établit à 57 pour cent, soit 15 pour cent en dessous de la moyenne nationale. Des efforts concertés seront déployés pour améliorer ce taux, grâce à la distribution d'aide alimentaire à l'appui de l'instruction des enfants. D'ici la fin du programme de pays, l'aide alimentaire distribuée aux ménages des ouvriers qui travaillent à la construction des routes sera ciblée sur les femmes et les enfants uniquement, sous la forme d'alimentation des nourrissons et des enfants d'âge préscolaire dans les crèches, d'alimentation scolaire des enfants et de rations à emporter pour les femmes inscrites dans les centres d'enseignement non traditionnel.

Activité 2: Appui à l'éducation des femmes et des enfants (conformément à la priorité 2 de la politique visant à favoriser le développement)

53. Le PAM poursuivra et renforcera son appui à l'alimentation scolaire, ce qui permettra aux ménages pauvres d'investir dans les ressources humaines grâce à l'éducation. La plus grande partie des ressources alimentaires dans le cadre du programme de pays seront consacrées à l'alimentation scolaire. L'éducation étant primordiale pour lutter contre la faim et la pauvreté et améliorer la qualité de vie des plus vulnérables, le PAM poursuivra et élargira son appui sous la forme de repas scolaires distribués aux élèves des écoles primaires, des écoles communautaires, des écoles secondaires du premier cycle et des écoles secondaires qu'il s'agisse d'externats ou d'internats. Dans le même temps, le ciblage sera renforcé pour éviter les erreurs d'inclusion et d'exclusion. Les denrées alimentaires compenseront les coûts d'opportunité et permettront aux familles pauvres d'envoyer leurs enfants à l'école. En traitant le problème de la faim à court terme dans les externats, ces aliments permettront aux enfants de tirer un meilleur parti de l'école. De plus, l'aide alimentaire sera fondamentale pour améliorer l'accès des internes informels et faciliter leur scolarisation. Une petite quantité de produits alimentaires sera utilisée dans les activités d'enseignement non traditionnel destinées aux femmes appartenant aux ménages de ceux qui travaillent à la construction des routes.
54. L'aide fournie par le PAM à l'éducation des enfants aide le gouvernement à mettre en œuvre sa politique d'expansion de l'éducation de base, et donc à réaliser les objectifs de la Conférence sur l'éducation pour tous en 1990 et de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes en 1995: l'enseignement primaire universel au plus tard en 2015 (le Bhoutan s'est fixé l'échéance plus ambitieuse de 2002) et l'atténuation des écarts entre hommes et femmes dans l'éducation. Le gouvernement a déjà fait des investissements considérables dans l'éducation et les coûts récurrents sont de plus en plus lourds. Plus de 60 pour cent des dépenses récurrentes du secteur de l'éducation en 1998 concernaient l'enseignement primaire. Selon un récent rapport du gouvernement¹⁵, l'insuffisance des ressources est l'un des principaux problèmes rencontrés lorsqu'il s'agit de concilier l'expansion du système de l'éducation, de satisfaire la demande des communautés tout en maintenant la qualité de l'enseignement. Il conclut que le problème des ressources est fondamental, car les aides intérieure et extérieure continueront d'occuper une place importante dans l'agenda du développement dans la prochaine décennie. Toutefois, le PAM prévoit que, à la fin du Neuvième plan quinquennal en 2007, les taux de croissance de la scolarisation se seront

¹⁵ Gouvernement royal du Bhoutan, Ministère de la santé et de l'éducation, Département de l'éducation. L'éducation pour tous. Evaluation intérimaire. Novembre 1999.



stabilisés et que les recettes publiques du Bhoutan et les revenus des ménages auront atteint un niveau qui permettra au PAM de se retirer.

55. Sans l'appui du PAM, le gouvernement devrait demander une contribution importante aux parents qui sont déjà écrasés par les charges, ce qui dissuaderait nombre d'entre eux, notamment parmi les groupes les plus pauvres de la population, de laisser leurs enfants poursuivre leurs études. Il est probable que les parents retireraient leurs filles. L'aide du PAM facilite la scolarisation et le maintien à l'école des filles, notamment dans les internats des écoles secondaires du premier cycle et des écoles secondaires, où l'écart entre les filles et les garçons est relativement plus grand que dans le primaire.
56. L'activité d'alimentation scolaire est conforme aux politiques du PAM (Directives opérationnelles pour l'assistance du PAM à l'éducation et Engagements du PAM en faveur des femmes). Conformément aux directives en matière d'éducation, l'aide du PAM peut être fournie aux internats du primaire et du secondaire qui desservent des groupes de population qui sans cela n'auraient pas accès à l'éducation, comme c'est le cas dans les zones faiblement peuplées où les écoles sont très dispersées¹⁶. Ces exceptions s'appliquent à l'évidence au cas du Bhoutan. Les internes, qui représentent actuellement 70 pour cent des bénéficiaires, proviennent généralement de zones isolées et donc où la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont plus grandes.
57. Le PAM fournira l'équivalent de deux repas par jour à tous les internes jusqu'à la dixième année d'étude (ce qui est augmenté de un à deux le nombre de repas dans les écoles secondaires), le gouvernement payant le troisième repas ainsi que le salaire des cuisiniers et le bois de feu. Les *internes informels* seront traités comme des internes, c'est-à-dire qu'ils recevront aussi deux repas par jour. Les enfants provenant de zones isolées et en situation d'insécurité alimentaire, qui habitent loin de l'école mais pas suffisamment pour être considérés officiellement comme des internes, pourront ainsi être inscrits et maintenus à l'école même s'il n'y a pas d'internats adéquats pour les accueillir. Les internes informels vivent à l'heure actuelle dans des huttes qu'ils ont construit eux-mêmes près des écoles; des discussions sont en cours afin de leur construire des logements plus appropriés. Les *externes* recevront un repas par jour. Afin d'identifier les externats remplissant les conditions requises au niveau de l'éducation de base, il est proposé un double processus de ciblage. Premièrement, il faut identifier les districts et ensuite les blocs en situation d'insécurité alimentaire où le taux de scolarisation dans le primaire est inférieur à la moyenne nationale de 72 pour cent. Deuxièmement, les écoles avec un grand nombre d'élèves qui doivent marcher pendant plus d'une heure pour venir à l'école et/ou un grand nombre d'internes informels seront sélectionnées pour recevoir l'aide du PAM. L'examen école par école nécessaire (qui sera mené par le Département de l'éducation) s'appuiera sur l'opération de reciblage effectuée en 1994 sur la base des mêmes critères.
58. En plus de l'aide alimentaire, d'autres articles non alimentaires (écoles et internats, lits, matelas, assistance technique, etc.) sont nécessaires pour l'expansion des activités dans le secteur de l'éducation. Outre le gouvernement, des institutions comme la Banque mondiale, le FENU, l'Agence danoise de développement international et l'UNICEF aident à faire face à ces besoins. Le PAM coordonnera étroitement ses activités avec la prochaine phase du Projet d'éducation de base, qui est en cours de formulation, les principaux donateurs étant la Banque mondiale et la Direction du développement et de la coopération.

¹⁶ Chapitre III, section 1, paragraphes 1 et 2 du Manuel d'alimentation scolaire PAM/UNESCO/OMS, Rome 1999: "le PAM n'apporte pas son aide aux écoles secondaires en externat. Des exceptions [...] peuvent être faites pour les écoles en internats (primaire et secondaire) qui desservent des populations pauvres bien identifiées qui sans cela n'auraient pas accès à l'éducation, (par exemple, [...] les zones faiblement peuplées où les écoles sont très dispersées). Ces dérogations sont étudiées au cas par cas."



Activité 3: Appui aux initiatives de sécurité alimentaire intégrée (conformément aux priorités 1 et 3 de la politique visant à favoriser le développement)

59. La troisième activité aura pour objectif de permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver (priorité 3 de la politique visant à favoriser le développement) et s'efforcera de briser le cycle intergénérationnel de la malnutrition (priorité 1 de la politique visant à favoriser le développement). Les deux composantes seront mises en œuvre dans les mêmes communautés en situation d'insécurité alimentaire afin d'obtenir des effets de synergie du programme.
60. Les ressources alimentaires seront ciblées sur les personnes à forte insécurité alimentaire dans les communautés éloignées, isolées qui ne connaissent pas encore la monnaie et où l'aide alimentaire a des avantages uniques par rapport aux autres formes d'assistance. Les causes de l'insécurité alimentaire chronique et saisonnière dans ces régions sont la faible productivité, les pertes de récolte dues aux entreposages inadéquats et le manque d'intégration commerciale. De plus, dans ces communautés l'apport d'aliments nutritifs des femmes enceintes, des mères allaitantes et des nourrissons est souvent insuffisant, les lourdes charges de travail font qu'il est difficile de donner aux enfants les soins nécessaires et laissent peu de temps pour saisir les possibilités de développement. Le PAM s'attaquera à ces problèmes avec deux composantes d'activité:
- i) la construction d'actifs communautaires grâce à des activités vivres-contre-travail qui, en conjonction avec les apports d'autres donateurs, permettront aux populations marginalisées en situation d'insécurité alimentaire de créer des actifs communautaires en rapport avec la sécurité alimentaire;
 - ii) une intervention directe sur le plan de la nutrition visant à briser le cycle intergénérationnel de la malnutrition grâce à l'alimentation complémentaire des femmes enceintes, des mères allaitantes et des jeunes enfants qui, dans la mesure du possible, sera intégrée à des services d'éducation sanitaire et nutritionnelle.

Composante vivres-contre-travail pour la création d'actifs communautaires

61. Dans cette composante, les vivres compenseront les coûts d'opportunité des ménages d'agriculteurs de subsistance pendant qu'ils participent aux activités vivres-contre-travail pour la création d'actifs communautaires. A moyen terme, ces actifs auront le potentiel d'améliorer durablement les conditions de vie et la sécurité alimentaire de l'ensemble de la communauté.
62. Au départ, cette composante sera mise en œuvre au titre de projet pilote dans certaines communautés en situation d'insécurité alimentaire qui ont besoin d'un appui pour investir dans les actifs communautaires. On peut citer comme exemple d'activités dans ce domaine, la construction de chemins d'exploitation ou de routes de dessertes, de sentiers de mules ou de yacks, d'installations d'entreposage des produits alimentaires (pour éviter les lourdes pertes après récolte), de périmètres d'irrigation et d'étangs de pisciculture. Il est vraisemblable que la majeure partie de ces actifs seront des chemins d'exploitation ou des sentiers. Les études officielles auprès des bénéficiaires montrent que les communautés les considèrent comme la priorité la plus importante pour le développement de leur village ou de leur bloc. Ces activités relèveront de la compétence du Ministère de l'agriculture, auquel a été récemment confié le mandat de la construction des chemins d'exploitation et qui a établi des directives à cet effet. Ces directives stipulent que le sentiment de propriété et la participation des communautés bénéficiaires sont fondamentaux et que les bénéficiaires doivent être associés à l'identification et au maintien de ces chemins et routes. Le choix des sites sera induit par la demande des communautés, à qui il sera



demandé de fournir de la main-d'œuvre pour la construction de la route et de former un groupe ou une coopérative qui sera chargé de l'entretien. Dans le même temps, la capacité des communautés à exécuter les activités sera examinée avant toute sélection.

63. Cette composante permettra au PAM d'appuyer et de tirer parti de la politique de décentralisation du gouvernement. Les administrations qui bénéficient depuis peu d'une certaine autonomie au niveau des blocs et des districts ont une capacité de planification et d'exécution des programmes de développement encore relativement faible. Le PAM synchronisera donc ces activités avec l'intervention du PNUD dans le domaine du renforcement des institutions ainsi qu'avec le projet de Fonds de développement local du FENU. Par ailleurs, le PAM explorera les possibilités de coopération avec le FIDA, qui a récemment mis en route le second projet agricole de la région est (*Second Eastern Zone Agricultural Project*) dans six districts pour une période de huit ans.

Composante d'intervention nutritionnelle

64. La seconde composante s'attachera à briser le cycle intergénérationnel de la malnutrition qui se manifeste par une insuffisance pondérale à la naissance et un retard de croissance chez les enfants. Afin de prévenir et de réduire la forte prévalence du retard de croissance chez les enfants et les carences en micronutriments (manque de vitamine A, iode, et folates) chez les femmes enceintes et les mères allaitantes, le PAM envisagera une intervention directe de nutrition. Il est prévu de distribuer des aliments composés enrichis en micronutriments aux femmes enceintes, aux mères allaitantes et aux jeunes enfants vivant dans des communautés éloignées à forte insécurité alimentaire qui reçoivent un appui dans le cadre de la composante vivres-contre-travail pour la création d'actifs communautaires ou appartenant aux ménages d'ouvriers qui participent à la construction des routes. Les élèves des écoles primaires pourront aussi recevoir une aide dans les zones où les taux de malnutrition sont particulièrement élevés.
65. Des aliments composés enrichis et précuits ainsi que des services sanitaires pour les jeunes enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes pourront être fournis par le biais notamment des unités sanitaires de base et des dispensaires décentralisés. En ce qui concerne les mères et les enfants des ménages d'ouvriers participant à la construction des routes, les aliments enrichis et les services seront fournis par le biais des crèches et centres d'éducation non traditionnelle. Les services comprendront la vaccination, la surveillance de la croissance, l'éducation sanitaire et nutritionnelle. Les aliments composés permettront aux femmes de préparer facilement des repas nutritifs à faible coût et donc d'avoir le temps de donner des soins plus complets et meilleurs aux enfants. Les aliments composés et les interventions de santé publique destinés aux femmes enceintes et aux mères allaitantes devraient avoir une incidence positive sur le poids des bébés à la naissance. Dans la mesure du possible, l'intervention adoptera une approche intégrée pour fournir les services de santé, de nutrition et d'éducation nutritionnelle et ce afin d'obtenir des effets de synergie pour améliorer l'état nutritionnel des femmes et des enfants.
66. Un programme pilote mis en place pour cette composante a obtenu d'excellents résultats sur le plan de l'acceptabilité et de l'utilisation d'un aliment composé enrichi importé de l'Inde (*Indiamix*). Selon une étude menée dans les zones pilotes¹⁷ a constaté qu'environ 35 pour cent des enfants ciblés présentaient une insuffisance pondérale et qu'un grand nombre de mères cessaient d'amener leurs enfants dans les unités sanitaires de base et les dispensaires décentralisés une fois le calendrier de vaccination rempli. De ce fait, la surveillance de la croissance était souvent interrompue beaucoup trop tôt. L'étude conclut

¹⁷ Ugen Doma. Rapport sur une étude pilote de préparations d'aliments composés, Thimphu, octobre 2000.



qu'un projet qui fournirait des aliments complémentaires faciles à préparer et à se procurer pour les jeunes enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes auraient d'énormes retombées bénéfiques. Le rapport recommande également de coordonner étroitement l'activité d'alimentation complémentaire avec les autres programmes nutritionnels en cours dans le pays, ainsi qu'avec une action de plaidoyer afin d'améliorer les pratiques alimentaires. Il existe de grandes possibilités de collaboration avec l'UNICEF dans ce domaine.

67. Lors de l'élaboration du programme de pays, le PAM consultera le Département des services de santé et l'UNICEF pour la conception des études de référence qui permettront de déterminer les bénéficiaires. En outre, le PAM étudiera la possibilité d'établir et d'appuyer la production locale d'aliments composés enrichis de micronutriments au Bhoutan et de mettre au point une stratégie de commercialisation à but social.
68. Le PAM demandera l'assistance de l'UNICEF, du Département des services de santé et d'autres institutions techniques pour la collecte de données de référence plus spécifiques sur l'état nutritionnel des jeunes enfants, et sur la prévalence des carences en micronutriments chez les femmes enceintes et les mères allaitantes dans les zones où sont prévues des initiatives de sécurité alimentaire intégrée. Les données devraient être collectées avant les interventions et à un intervalle de six à 12 mois après les interventions.

Affectation des ressources et stratégie de sortie

69. Dans le cadre du nouveau programme de pays (juillet 2002–juin 2007), qui est harmonisé avec le Neuvième plan quinquennal du gouvernement, la moitié environ des ressources alimentaires seront affectées à l'alimentation scolaire. Le retrait progressif de l'aide aux travailleurs qui participent à la construction des routes d'ici 2005 devrait être compensé par l'introduction graduelle des deux nouvelles composantes au titre de l'activité de sécurité alimentaire intégrée. Les allocations totales de produits alimentaires augmenteront de trois à six pour cent par an pour faire face à la demande accrue de repas scolaires du fait de la hausse de la scolarisation. Il est probable que le gouvernement pourra augmenter ses recettes de manière significative au cours du Neuvième plan quinquennal. Dans le contexte de l'évaluation du programme de pays, le PAM examinera les possibilités de retirer progressivement l'aide alimentaire qu'il apporte au Bhoutan.

PARTENARIATS

70. Le partenariat a été et continuera à être un élément fondamental de la réussite. Le principal partenaire restera le gouvernement, avec les institutions bilatérales et multilatérales et les communautés elles-mêmes. Il existe une étroite coopération dans le domaine des études conjointes. Cependant, il y a aussi des activités pilotes dans lesquelles le PAM prévoit de coopérer avec le PNUD et le FENU pour la remise en état des sentiers de mules et de yacks, et avec l'UNICEF en ce qui concerne les crèches et les activités de soins de santé maternelle et infantile y compris l'alimentation complémentaire. Un bilan commun de pays a été établi et les travaux relatifs au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ont démarré. Ce document devrait être prêt avant que les documents de programme du système des Nations Unies soient achevés fin 2001. Afin de bénéficier de la mise en commun des ressources et d'accéder aux compétences techniques des autres programmes, le PAM devra peut-être adapter son ciblage dans certaines zones.



PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

71. La création de recettes pour compenser les coûts récurrents est à l'évidence un problème important et en même temps un risque qui doit être affronté pendant le Neuvième plan quinquennal (juillet 2002–juin 2007). Le gouvernement aura besoin de financer la part croissante de la rémunération des travailleurs participant à la construction des routes qu'il prend en charge. Par ailleurs, l'objectif ambitieux du gouvernement de fournir à tous un enseignement primaire de qualité nécessite des hausses continues des allocations. Atteindre l'objectif de l'inscription de tous dans les écoles secondaires du premier cycle (jusqu'à la huitième année d'études) d'ici 2007 demandera des efforts financiers encore plus grands, tant pour les investissements en capital (construction et expansion des écoles) que pour les coûts récurrents qui en découlent (notamment les salaires des enseignants). De plus, si le gouvernement ne peut pas couvrir les allocations pour les *internes informels* le PAM pourra difficilement les inclure parmi ses bénéficiaires, car la condition requise est qu'ils doivent être traités sur un pied d'égalité avec les internes officiels.
72. La capacité d'absorption des produits alimentaires de l'activité de sécurité alimentaire intégrée est limitée car les communautés sont très dispersées, difficiles à atteindre, de petite taille, et souvent ne comprennent guère plus de cinq maisons. Dans de telles circonstances, il est difficile d'obtenir des rapports coût-efficacité raisonnables. Cependant, des coûts relativement plus élevés peuvent se justifier compte tenu de l'importance des bénéfices attendus (tels l'accès à l'éducation de base, l'amélioration de la nutrition et l'accroissement de la sécurité alimentaire) pour les populations en situation d'insécurité alimentaire vivant dans ces régions. Les partenariats envisagés pour l'activité de sécurité alimentaire intégrée, notamment dans le domaine du renforcement institutionnel, sont indispensables pour la réalisation des objectifs.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
FCB	Food Corporation of Bhoutan
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds international de développement agricole
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
TTEM	Transport terrestre, entreposage, et manutention
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme

