

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 11-14 octobre 2004

QUESTIONS DIVERSES

Point 14 de l'ordre du
jour

*Pour information**



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2004/14-C
15 septembre 2004
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUR LA VISITE EFFECTUÉE AU BANGLADESH PAR LES MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

27 mars–3 avril 2004

* Conformément aux décisions relatives à la gouvernance que le Conseil d'administration a approuvées à sa session annuelle et à sa troisième session ordinaire de 2000, les documents soumis au Conseil pour information ne sont discutés que si un de ses membres le demande expressément, suffisamment avant la séance, et si la présidence décide de faire droit à cette demande, considérant qu'il s'agit d'une utilisation appropriée du temps du Conseil.

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Secrétaire du Conseil
d'administration:

M. T. Yanga

tél.: 066513-2603

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).



INTRODUCTION

1. Des membres du Conseil d'administration (Cameroun, France, Haïti, Inde, Mauritanie, Pérou, Russie et Suisse) se sont rendus au Bangladesh du 27 mars au 3 avril 2004, accompagnés par le Secrétaire du Conseil d'administration, M. Thomas Yanga.
2. Cette visite est la deuxième du Conseil au Bangladesh; la première a eu lieu en mai 1999. L'objet principal en était d'observer l'exécution du programme de pays dont bénéficient 2 millions de ménages extrêmement pauvres dans un contexte où 50 pour cent de la population, soit 60 millions de personnes, vivent au-dessous du seuil de pauvreté et où 30 millions de personnes —6 millions de ménages— sont totalement démunis, et ne consomment que 1 800 kilocalories par jour, alors que l'apport quotidien recommandé est de 2 300 kilocalories.
3. Le programme organisé à l'intention de la délégation incluait une visite dans le nord du pays, où sont mises en oeuvre la plupart des activités du PAM à l'appui du développement. De nombreuses réunions ont été organisées avec les autorités nationales et régionales et avec les partenaires du PAM sur le terrain, notamment des organisations non gouvernementales (ONG) et des communautés locales. Le manque de sécurité et de temps ont empêché la mission d'aller voir sur place les projets "vivres pour la paix" dans la région Chittagong Hill Tracts et les programmes en faveur de réfugiés au Myanmar.
4. En dépit des difficultés, la mission a néanmoins pu se rendre sur le terrain pendant trois jours et prendre connaissance d'une vaste documentation compilée et présentée par les membres du bureau de pays à Dacca et du bureau régional de Rangpur.

RENCONTRES

5. Les membres du Conseil ont pu rencontrer le Ministre des finances, le Ministre chargé des femmes et des enfants, le Ministre de l'alimentation et le Conseiller à l'éducation du Premier Ministre. Tout au long de la visite, les membres de la délégation ont également eu des contacts suivis avec la Division des relations économiques du Ministère des finances —le service de l'État chargé des relations avec le PAM et de l'exécution du programme de pays.
6. Les membres du Conseil ont profité des rencontres ci-dessus avec des fonctionnaires de l'État pour attirer leur attention sur les points ci-après, qui sont importants pour l'exécution du programme de pays:
 - nécessité de parachever la préparation de l'accord de base entre le Gouvernement bangladais et le PAM (l'accord en vigueur a été conclu en 1974 et ne reflète pas les réalités d'aujourd'hui);
 - nécessité de maintenir l'attachement du gouvernement à mettre en oeuvre les recommandations de l'étude relative aux pertes de l'aide alimentaire;
 - nécessité de garantir la bonne exécution et le suivi approprié du projet de développement en faveur des groupes vulnérables (DGV), ainsi que son expansion;
 - nécessité de renforcer l'engagement du gouvernement en faveur de l'exécution de l'initiative pilote de production de farine de blé enrichie *atta*.



7. Les membres du Conseil ont pris acte de l'importance de la contribution du gouvernement, qui représente 30 pour cent du montant total des ressources du programme de pays, sous forme de 60 000 tonnes de céréales pour le projet DGV et de 10 millions de dollars E.-U. pour le programme concernant la sécurité alimentaire intégrée. Un montant supplémentaire de 1,7 million de dollars est alloué chaque année aux coûts de transport intérieur, d'entreposage et de manutention.
8. La réaction des représentants de l'État aux points discutés a été globalement constructive et positive. Il a été indiqué que des quantités supplémentaires de produits alimentaires seront affectées au projet DGV pour en accroître le nombre de bénéficiaires de 480 000 à 600 000. Le gouvernement a également pris des mesures en vue d'augmenter sa contribution au programme d'alimentation scolaire, les ministres devant sous peu approuver une quantité de 40 000 tonnes de riz pour 2004.
9. Les fonctionnaires du Ministère des finances ont reconnu les problèmes constatés dans l'étude sur les pertes de l'aide alimentaire et réaffirmé que le gouvernement s'engageait à appliquer les plans d'action recommandés pour réduire ces pertes et assurer le déroulement harmonieux de l'opération à l'avenir.
10. Les fonctionnaires du Ministère des finances ont indiqué qu'il était nécessaire de renforcer encore les capacités dans le secteur alimentaire et ont souligné les efforts actuellement mis en oeuvre par le bureau de pays du PAM et leur ministère pour informatiser les systèmes d'information sur les réserves de produits alimentaires pour garantir le bon fonctionnement de l'opération.
11. Faute de temps et du fait que la mission a été organisée à la dernière minute, les contacts avec les autres institutions des Nations Unies et les donateurs bilatéraux et multilatéraux ont été, de l'avis de plusieurs délégués, limités. Il aurait été très utile que la délégation puisse participer à une réunion du groupe consultatif local en charge de la sécurité alimentaire, qui regroupe régulièrement les divers intervenants du secteur.

CONTRIBUTIONS BILATERALES

12. Les membres du Conseil ont évoqué l'importance vitale des contributions des donateurs bilatéraux pour appuyer les programmes bénéficiant de l'aide du PAM actuellement en cours au Bangladesh, à savoir: Australie (45 000 tonnes de blé pour le projet DGV, la sécurité alimentaire intégrée et l'alimentation scolaire); Commission européenne (8,8 millions de dollars et 93 000 tonnes de blé pour le projet relatif à la sécurité alimentaire et au développement des groupes vulnérables; Canada (1,7 million de dollars pour l'activité d'enrichissement de la farine de blé destinée au projet DGV); États-Unis (225 000 dollars pour l'activité d'enrichissement de la farine de blé destinée au projet DGV); l'Agence suisse pour le développement et la coopération (135 000 dollars pour l'aide aux victimes des catastrophes naturelles); et Royaume-Uni (7 millions de livres sterling [12,6 millions de dollars] pour un programme de renforcement des capacités d'une durée de six ans).



LE ROLE DES ONG

13. Les membres du Conseil sont tombés d'accord sur le fait que les partenariats avec les ONG, et notamment le Comité de développement rural du Bangladesh et *Thengamara Mohila Sabuj Sangha* sont des moyens indispensables pour atteindre et mobiliser la population rurale locale. Les ONG partenaires disposent de personnel qualifié et d'une présence régionale, en bonne coopération avec les autorités locales. Elles occupent une place à part pour faciliter et promouvoir les activités du PAM qui auraient sans cela requis des ressources matérielles et humaines considérables. Il convient de signaler que l'interaction entre les membres du personnel du PAM et ceux des ONG dans le cadre des activités communes renforce par ailleurs l'expérience et les compétences professionnelles des ONG locales.

VISITES SUR LE TERRAIN

14. Les membres du Conseil ont visité les projets ruraux ci-après:
- l'usine de Savar qui fabrique les biscuits enrichis du PAM, à Dhaka;
 - le projet d'entretien de la voirie d'Udaipur;
 - l'installation de mouture et d'enrichissement dans le district de Gaibandha;
 - les activités vivres pour la création d'actifs (VCA) du projet de pisciculture communautaire de Holokhana.
15. Les membres du Conseil ont également observé les opérations et activités suivantes:
- distribution de farine de blé enrichie *atta* aux femmes participant au projet DGV, dans le district de Gaibandha;
 - une activité de petit commerce mise en oeuvre par une ex-bénéficiaire du projet DGV à Tapat;
 - une activité d'alimentation scolaire dans l'école primaire gouvernementale de Tapur Char;
 - des ménages de bénéficiaires du projet DGV à Haragach;
 - une séance de formation destinée aux femmes sur la création de revenus dans le cadre du projet DGV à Haragach;
 - une distribution de rations de blé aux participants du projet DGV à Haragach;
 - une initiative communautaire de nutrition à Gajaghanta.
16. Il a été noté que l'usine de Savar qui fabrique les biscuits enrichis, à Dhaka, était une installation-modèle: rentable et parfaitement adaptée à la situation locale caractérisée par l'abondance de la main-d'œuvre. Outre la production, les emplois créés par cette usine sont un atout considérable pour la communauté locale.
17. L'installation de mouture et d'enrichissement dans le district de Gaibandha est également un établissement très bien géré qui utilise la main d'œuvre locale. Les membres du Conseil ont pu observer l'intégralité du processus, depuis la mouture du grain jusqu'aux distributions bien organisées et bien suivies aux utilisateurs finals à savoir, les femmes extrêmement démunies du district.



18. Le projet d'entretien de la voirie d'Udaipur est un projet classique de création d'actifs pour favoriser le développement qui associe avantages collectifs et aide individualisée aux bénéficiaires. L'enthousiasme des participants qui ont pu obtenir un emploi au service du renforcement de leur infrastructure locale en disait long.
19. Les activités VCA du projet de pisciculture communautaire de Holokhana ont particulièrement attiré l'attention des membres du Conseil. Ce projet associe l'assistance communautaire avec les intérêts des propriétaires locaux et des entreprises et jouit du soutien des ONG et des autorités locales. Les avantages en sont durables, et profitent à un grand nombre de bénéficiaires. Il convient également de faire remarquer que le PAM, en association avec les ONG locales, a amélioré la pisciculture locale par des techniques d'insémination artificielle, qui ont nettement accru la productivité.

OBSERVATIONS FAITES LORS DES VISITES DANS LES ZONES D'INTERVENTION

20. Les bénéficiaires de tous les projets susmentionnés sont extrêmement pauvres; la plupart sont des femmes qui, sans cela, n'auraient pas pu trouver d'emploi. Les projets du PAM associent les distributions de vivres à des activités d'épargne et de formation à l'intention des femmes s'occupant d'activités domestiques. Après deux ans d'épargne, les participantes peuvent obtenir un crédit supplémentaire pour acheter des intrants, par exemple des poulets ou des vaches, et démarrer des activités rémunératrices. Une ONG, Graduation, les y aide.
21. La mission a observé les distributions de farine de blé aux participants des activités DGV à Haragach, ainsi qu'une séance de formation destinée aux femmes sur la création de revenus dans le cadre du projet DGV. Un aspect positif de cette aide alimentaire est qu'elle est associée à une formation en vue de mettre en place des moyens de subsistance durables. Les résultats individuels de cette forme d'assistance sont souvent étonnants. Les membres du Conseil ont aussi observé une activité de petit commerce mise en oeuvre par une exbénéficiaire du projet DGV à Tompat —l'histoire d'une réussite, celle d'une femme dont le mari était invalide, et qui est parvenue à se libérer d'une pauvreté extrême et possède maintenant une petite entreprise et a gagné le respect de sa communauté. Au cours de leurs rencontres avec des ménages actuellement bénéficiaires du projet DGV à Haragach, les membres du Conseil ont relevé une réelle transformation du comportement des bénéficiaires qui ont appris un métier: ils ne sont plus de simples récipiendaires de l'aide mais des membres autonomes de leur société. En apprenant à élever des animaux domestiques, ils ont amélioré leurs perspectives d'avenir.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

22. Les projets mis en oeuvre dans le cadre du programme de pays Bangladesh portant sur le développement sont ceux dont l'envergure est la plus grande. Les ressources humaines locales et internationales ainsi que les ressources financières mobilisées ont été considérables mais restent insuffisantes compte tenu du nombre de bénéficiaires dans le pays. Il en est particulièrement ainsi depuis quelques années, en raison de la baisse des contributions destinées au développement et de la contraction des ressources opérationnelles allouées au bureau de pays. En 2003, les ressources multilatérales en faveur du programme de pays étaient de 50 000 tonnes, contre 100 000 tonnes en 2001 et en 2002; l'objective initial était de 160 000 tonnes par an. Au total, les ressources multilatérales et bilatérales ont représenté 187 000 tonnes en 2003 au lieu des



320 000 tonnes programmées, soit un déficit de 133 000 tonnes. Pour 2005, les perspectives ne sont pas bonnes et des décisions draconiennes devront être prises si le programme ne reçoit pas de ressources supplémentaires dans les quelques mois à venir.

23. Au Bangladesh, les principaux problèmes liés à la sécurité alimentaire sont la malnutrition et l'accès à la nourriture disponible pour les plus démunis des pauvres qui, d'après les estimations, sont au nombre de 28 millions. Les objectifs des programmes et projets du PAM ont une bonne orientation et correspondent aux priorités arrêtées par le Conseil d'administration. Les bénéficiaires sont sélectionnés parmi les groupes les plus vulnérables, notamment les femmes enceintes et les mères allaitantes, célibataires souffrant de malnutrition et vivant dans la pauvreté. Ce ciblage n'est généralement pas celui des autres programmes d'aide, y compris des organismes de microcrédit tels que la Banque Grameen, ou des ONG. Les interventions du PAM sont donc appréciées par le gouvernement, qui appuie le programme par ses propres contributions: 30 pour cent des ressources du programme de pays et 10 millions de dollars, somme qu'il envisage d'augmenter.
24. L'équipe en charge de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV) au Bangladesh a fait un très bon travail de repérage et de ciblage des régions et des groupes de population les plus vulnérables. Le bureau de pays fait en sorte que ces données soient mises à la disposition des partenaires du PAM et des autres organismes de développement.
25. L'éducation nutritionnelle et la distribution de micronutriments supplémentaires, en particulier dans les écoles, ainsi que d'aliments enrichis dans les centres de nutrition et aux groupements féminins, sont prévues dans plusieurs projets en cours, tout comme les actions de formation des femmes pour qu'elles acquièrent des compétences leur permettant de se créer un revenu.
26. Le bureau de pays a effectué diverses évaluations en association avec l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), notamment au sujet des avantages comparatifs de l'aide alimentaire en numéraire ou en nature. Il serait utile d'en diffuser plus largement les conclusions.
27. Les membres du Conseil rappellent que le Bangladesh est l'un des pays qui ont été sélectionnés pour des enquêtes sur le terrain dans le cadre d'une évaluation des activités de développement du PAM par un groupe de donateurs. Les résultats devraient en être communiqués à tous les membres du Conseil.
28. La distinction entre les diverses catégories d'interventions, par exemple activités de développement, opérations d'urgence et interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) continuaient de susciter des questions de la part des membres du Conseil. Certains membres de la délégation étaient d'avis que les activités mises en œuvre au Bangladesh constituaient une opération de secours en faveur des groupes vulnérables et non une aide au développement. D'autres estimaient qu'elles représentaient une série homogène d'activités et qu'il ne servait à rien de faire des distinctions très tranchées. Pour un troisième groupe, ces interventions ne relevaient ni des opérations d'urgence ni des activités de développement. La majorité des membres pensait que le débat devait se poursuivre au sein du Conseil d'administration tout en prenant en compte les conclusions de l'évaluation ci-dessus. Changer le nom d'une opération ne suffira certes pas à mobiliser plus de fonds mais cela pourrait aider les donateurs à surmonter leur réticence et à financer des opérations désormais classées dans la catégorie des activités de développement en recourant à d'autres postes budgétaires.



29. La délégation a noté que les questions du renforcement des capacités et des stratégies de retrait sont liées et que le PAM devrait y porter une attention accrue. Un suivi de l'efficacité de ses partenaires devrait aussi être mis en place.
30. La délégation a également relevé qu'au Bangladesh l'aide alimentaire devrait être considérée comme un moyen d'améliorer l'éducation, la santé et le développement local. En ce sens, elle permet au PAM de jouer son véritable rôle, en particulier auprès des groupes les plus vulnérables de la population et semble avoir un impact positif à moyen terme.
31. Une étude récente sur les fuites de l'aide alimentaire au Bangladesh montre que la plupart des pertes enregistrées au stade de la distribution ont lieu au déchargement dans les ports de destination, et qu'elles représentent 8 pour cent. Ce n'est pas là une proportion excessive et le Gouvernement bangladais a promis de faire tout son possible pour réduire ces pertes.
32. Le programme de pays Bangladesh compte pour la moitié dans les interventions des Nations Unies dans le pays, ce qui témoigne de l'importance du rôle qu'y joue le PAM. Le programme est d'une efficacité reconnue par tous mais est actuellement confronté à un grave problème financier. Faute de trouver une solution, il se peut qu'il y soit mis fin. Au cours des dernières années, le programme a pu poursuivre ses activités en puisant sur ses réserves. Mais ces dernières sont désormais épuisées et une grosse part des fonds requis n'ont pas été trouvés. En 2001, le Conseil d'administration a approuvé un programme de pays 2001–2005, qui prévoyait d'accorder 27 millions de dollars, soit 40 pour cent des fonds en 2003. Mais 9 millions de dollars seulement, ou 22 pour cent, se sont effectivement matérialisés, d'où un déficit de 18 millions de dollars, soit 18 pour cent ou 133 000 tonnes. Le Gouvernement bangladais a financé 30 pour cent du programme initial et s'est engagé à accroître sa contribution en nature. Des donateurs bilatéraux tels que l'Australie et la Commission européenne fournissent les 30 pour cent restants. Si le PAM n'accroît pas sa part, il ne sera plus en mesure d'assumer le financement de sa mission au Bangladesh et devra la fermer. Ce problème est dû au fait que les programmes de pays ne peuvent être financés que par des fonds destinés aux activités de développement. Les principes fondamentaux du fonds destiné aux activités de développement ont été arrêtés il y a de nombreuses années et ont depuis entraîné des frictions entre le Groupe des 77 et les donateurs; aucune solution n'a encore été trouvée.
33. L'un des avis exprimés a été que les projets du PAM au Bangladesh devraient changer de titre pour ne plus appartenir à la catégorie du développement mais à celle des opérations d'urgence. Une solution devrait alors être trouvée en ce qui concerne le financement des programmes de pays, qui ne peuvent être financés que par les fonds destinés au développement, lesquels s'épuisent rapidement. Si le PAM souhaite financer des programmes de pays, il lui faut trouver de nouvelles sources de fonds, sur un autre de ses postes budgétaires. Il est à espérer que l'équipe des donateurs chargée de l'évaluation du financement des activités de développement qui va se rendre au Bangladesh apportera un éclairage nouveau sur cette question.
34. Les membres du Conseil aimeraient féliciter le personnel du PAM en poste au Bangladesh pour ses résultats et son dévouement. Ces personnes font honneur à elles-mêmes, au PAM et à leur pays. L'organisation de la visite des membres du Conseil par le directeur de pays et son personnel a été irréprochable. Les membres du Conseil souhaiteraient également souligner la qualité et l'exhaustivité de l'exposé que leur a présenté le directeur de pays sur l'exécution du programme de pays; il a ainsi grandement facilité le processus d'observation.



35. Les membres du Conseil étaient tous d'avis que, pour les visites futures, il vaudrait mieux rencontrer les représentants du gouvernement après avoir observé la situation sur le terrain, et non avant, pour avoir la meilleure perspective possible.
36. Les membres du Conseil étaient de l'avis unanime qu'il faudrait inviter le Ministre des finances du Bangladesh à prendre la parole devant le Conseil dans le contexte d'une évaluation du programme de pays.
37. Des membres du Conseil encouragent à prendre d'autres mesures pour renforcer les capacités de prestation et de suivi du personnel administratif bangladais sur le terrain.
38. Les membres du Conseil aimeraient souligner que durant les visites sur le terrain, il faudrait prendre des contacts avec les ONG locales partenaires et les représentants résidents des autres institutions des Nations Unies présentes dans le pays pour encourager une coopération et une coordination adéquates.
39. Le présent rapport n'a pas pour objet d'aborder la question de savoir si l'aide alimentaire doit être destinée au développement ou aux secours, mais les membres du Conseil ont néanmoins constaté que, lorsqu'elle est utilisée de manière innovante, l'aide alimentaire peut être un moyen impressionnant d'améliorer durablement les moyens de subsistance des bénéficiaires. Les projets visités méritent d'être reproduits dans d'autres pays, sous réserve que les conditions le permettent.
40. Il est à espérer que le programme de pays du PAM au Bangladesh recevra les fonds nécessaires pour que l'intégralité de ses activités puissent se poursuivre.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
DGV	Développement des groupes vulnérables
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	Organisation non gouvernementale

