

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 7 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2002/7/3

26 septembre 2002

ORIGINAL: ANGLAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS—EL SALVADOR

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

Note au Conseil d'administration

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

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

Directrice du Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ODM): Mme Z. Mesa

Chargée de liaison principale, ODM: Mme G. Segura tél.: 066513-2207

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 schéma de stratégie de pays (SSP) et le programme de pays de la première génération (1998–2002) pour El Salvador ont été présentés au Conseil d'administration en janvier et mai 1998, respectivement. Le programme de pays s'attachait à répondre aux besoins des enfants, des femmes enceintes et des mères allaitantes par le biais d'activités dans le domaine de la santé et de l'éducation. Le gouvernement a largement contribué au programme de pays en établissant un plan échelonné détaillé en vue de prendre entièrement en charge la responsabilité de l'aide alimentaire à la fin de la période.

Deux catastrophes majeures ont mis un frein au redressement économique d'El Salvador, ce qui a perturbé le plan de transfert élaboré par le gouvernement. En 1998, le cyclone Mitch a provoqué des pertes se montant à 260 millions de dollars E.-U., soit 2,2 pour cent du produit intérieur brut (PIB), puis deux graves tremblements de terre en 2001 ont entraîné des pertes d'un montant de 1 604 millions de dollars, soit 5,6 pour cent du PIB. Les ménages ont été touchés par les dégâts et le nombre de personnes pauvres et exposées à l'insécurité alimentaire est passé à 66,4 pour cent, contre 61,5 pour cent précédemment, principalement en milieu rural. Selon une évaluation des besoins alimentaires effectuée récemment par le PAM dans les quatre départements les plus touchés par la sécheresse de 2001 (Ahuachapán, Cabañas, Morazán et La Unión), 100 000 personnes vivent dans l'insécurité alimentaire et 27,7 pour cent de la population ne dispose pas de revenus suffisants pour couvrir le coût d'un assortiment alimentaire équivalent à 2 100 kilocalories par personne et par jour.

D'après une évaluation du programme de pays en cours, la stratégie du programme a identifié correctement les principales causes de l'insécurité alimentaire et les solutions. Cette évaluation a conclu également que le programme de pays a eu un impact significatif sur les politiques en matière d'éducation et de santé et a noté que l'approche globale était cohérente et complémentaire. Le meilleur ciblage géographique du programme de pays a été efficace, en particulier eu égard à l'identification des zones où la prévalence de la malnutrition infantile est très élevée.

El Salvador a l'une des plus fortes densités de population de l'Amérique latine et des Caraïbes et enregistre le plus faible taux de scolarisation d'Amérique latine. Selon la Banque mondiale, seulement 14,7 pour cent des enfants ont accès à l'éducation préscolaire. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a indiqué en 1998 que 15,8 pour cent des enfants et des adolescents de 7 à 17 ans étaient analphabètes.

Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le PAM concentrera ses activités de développement sur cinq objectifs. Ce SSP de la deuxième génération, dans le cadre du plan de la Nouvelle Alliance élaboré par le gouvernement et des délibérations en cours pour le bilan commun de pays, s'attachera à deux de ces objectifs:

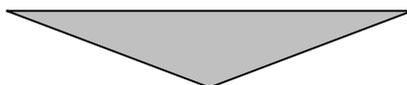
- permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation (objectif 2 de la politique visant à favoriser le développement); et
- permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver (objectif 3 de la politique visant à favoriser le développement).

La stratégie du SSP met l'accent sur la création de mécanismes de transfert pour la mise en place d'activités d'alimentation scolaire viables bénéficiant de l'appui du gouvernement, avec des contributions des communautés et des parents.



L'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour El Salvador est en cours et devrait être achevée d'ici la fin 2002. Le cycle de programmation des Nations Unies va de 2003 à 2007. Selon ce cycle, les programmes du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et du PAM commenceront tous en 2003. Seul l'UNICEF a annoncé qu'il ne pouvait pas harmoniser son programme en cours avec le cycle approuvé. Le nouveau programme de pays du PAM sera intégré dans les documents du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Au fil de l'harmonisation de la programmation au sein du système des Nations Unies, le PAM s'efforcera de multiplier les possibilités de collaboration et de coordination.

Projet de décision



Le Conseil entérine le schéma de stratégie de pays pour El Salvador (WFP/EB.3/2002/7/3) et autorise le Secrétariat à procéder à la formulation d'un programme de pays qui devra tenir compte des observations du Conseil.



L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE, LA PAUVRETÉ ET LA FAIM

L'insécurité alimentaire au niveau national

1. El Salvador est classé dans la catégorie des pays à moyen revenu et le PIB par habitant est estimé à 2 000 dollars, ce qui ne reflète pas l'extrême pauvreté du pays, les inégalités qui le divisent et la forte concentration de la richesse. El Salvador est l'un des pays où les inégalités sont les plus marquées au monde, situation qui a considérablement empiré dans les années 90; le coefficient Gini est passé de 0,43 en 1992 à 0,52 en 1999. L'accès insuffisant aux services sociaux de base, les faibles revenus, les rares possibilités d'emploi et la dégradation de l'environnement maintiennent une grande partie de la population dans la pauvreté, vulnérable aux catastrophes.
2. Des disparités inacceptables sont évidentes dans les niveaux de pauvreté entre milieu urbain et milieu rural. En 2000, 37,6 pour cent de la population des villes vivait dans la pauvreté, contre 61,2 pour cent dans les campagnes. S'agissant de la pauvreté absolue, les différences sont encore plus frappantes: 12 pour cent de la population urbaine et près de 31 pour cent de la population rurale vivent dans la pauvreté absolue.
3. D'après le rapport sur le développement humain de 2001, El Salvador se situe au 100ème rang sur 162 pays, avec un indicateur de développement humain (IDH) de 0,71. Cela ne reflète pas l'absence totale de développement dans les zones rurales les plus pauvres. Par exemple, Morazán et Ahuachapán ont un IDH de 0,619 et 0,626 respectivement, ce qui met en évidence les privations fondamentales que connaissent de nombreux Salvadoriens. Il existe des disparités flagrantes, comme l'accès insuffisant aux services de santé de base et à l'eau potable: à Morazán, 55,6 pour cent de la population n'a pas accès à l'eau potable, contre 12,9 pour cent à San Salvador.
4. Les efforts entrepris par le pays pour redresser l'économie ont été interrompus par deux graves catastrophes naturelles. Les dégâts et les pertes provoqués par le cyclone Mitch en 1998 se sont élevés à 260 millions de dollars, soit environ 2,2 pour cent du PIB. Les tremblements de terre de 2001 ont provoqué des dégâts d'un montant de 1 604 millions de dollars, soit 5,6 pour cent du PIB; 225 000 foyers ont été détruits et 150 000 familles ont été relogées dans des abris temporaires. À la suite des tremblements de terre, le nombre de pauvres a augmenté, passant de 61,5 pour cent à environ 66,4 pour cent en milieu rural. Plus de 100 000 personnes n'ont pas retrouvé leurs moyens de subsistance et ont toujours besoin d'une aide pour leur nourriture, leur logement ou d'autres besoins fondamentaux.
5. L'effondrement des prix du café et la chute de la valeur à l'exportation du café, qui a atteint jusqu'à 58 pour cent (18 pour cent du PIB en 1999) a sapé la principale source de revenus de 135 000 Salvadoriens. La grave insécurité et la violence qui règnent dans le pays ont une incidence négative sur la croissance et l'investissement. Avec une croissance démographique de 2 pour cent et un taux d'inflation de 4 pour cent par an (Banque mondiale, 2000), les possibilités de faire diminuer rapidement la pauvreté et de parvenir à un développement plus équitable sont restreintes.
6. El Salvador est le pays le plus densément peuplé d'Amérique latine et des Caraïbes, après Haïti. Du fait des migrations internes, les deux tiers de la population sont concentrés dans un tiers du pays. La situation des paysans pauvres dans les zones rurales est aggravée par la forte concentration des terres, qui prive environ 65 pour cent des agriculteurs de moyens de subsistance durables. En moyenne, les agriculteurs possèdent l'équivalent de 7 pour cent d'un hectare. Lorsque la réforme agraire a pris fin (1990), seulement 3 pour



cent de la population rurale en avait bénéficié, et seulement 11,7 pour cent des propriétaires fonciers étaient des femmes. Soixante-six pour cent des ménages qui vivent dans la pauvreté absolue dépendent exclusivement de l'agriculture pour assurer leurs besoins alimentaires de base, et pourtant ils n'ont pas accès à la terre ou à d'autres facteurs de production.

7. Le taux de dépendance alimentaire (importations de produits alimentaires divisées par les disponibilités alimentaires totales) a constamment augmenté entre les années 70 et 1997, passant de 9 à 25 pour cent pour le riz, de 5,7 à 9 pour cent pour les haricots et de 3 à 13 pour cent pour le maïs. Selon le rapport de situation du Ministère de l'agriculture pour 1999, cette dépendance alimentaire devrait s'accroître, ce qui aura des conséquences démesurées pour les pauvres des zones rurales.
8. Dans les années 90, le taux de croissance du secteur agricole a atteint en moyenne à peine 1,2 pour cent par an, ce qui est bien inférieur à la croissance d'autres secteurs de l'économie et ne représente que 13 pour cent du PIB. Cette lente croissance a contribué à l'augmentation des niveaux de pauvreté en milieu rural et au recul des possibilités économiques pour près de 50 pour cent de la population rurale. El Salvador connaît en outre de graves problèmes écologiques liés au déboisement, à l'érosion des sols, à la perte de la biodiversité et à la contamination des eaux.

Insécurité alimentaire de la population visée

9. Plus de 20 pour cent des Salvadoriens —plus de 1,28 million de personnes— ne disposent pas de revenus suffisants pour couvrir le coût de l'équivalent d'un assortiment alimentaire de base (2 100 kilocalories par personne et par jour). Dans les quatre départements les plus touchés par l'insécurité alimentaire, sélectionnés pour le présent SSP, ce pourcentage est encore plus élevé. Par exemple, 29 pour cent de la population de La Unión et 47 pour cent de celle de Morazán ne peuvent pas couvrir le coût de l'assortiment alimentaire de base. La hausse des prix des produits alimentaires de base ne s'est pas accompagnée d'augmentations suffisantes des salaires minimums. En 1998, le coût de l'assortiment alimentaire de base dans les zones rurales s'établissait à 22,5 pour cent au-dessus du salaire minimum. À la mi-2001, le coût de denrées était passé de 31 à 36 pour cent dans les zones rurales, les récents tremblements de terre ayant aggravé les difficultés rencontrées par les ménages pour acheter des produits de subsistance.

Malnutrition et vulnérabilité

10. Les estimations concernant la malnutrition tendent à être inférieures à la réalité, du fait des systèmes limités de collecte des données. Les dispensaires ayant tendance en outre à ne pas enregistrer toutes les données, il convient de considérer les chiffres comme des estimations prudentes, en particulier dans les départements les plus pauvres où le PAM mène des activités.
11. L'enquête mixte sur les ménages effectuée par le Bureau des statistiques (1998) montre que la malnutrition est élevée parmi les enfants de moins de 5 ans, avec de grandes disparités géographiques et socio-économiques. Au niveau national, 23,2 pour cent des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition chronique. Ce pourcentage passe à 30 ou 35 pour cent dans les zones rurales pauvres comme Morazán et Ahuachapán.
12. Selon une étude réalisée par le Ministère de la santé en 1998, 9 pour cent des nourrissons souffrent d'insuffisance pondérale à la naissance et plus de 25 000 d'entre eux risquent de mourir au cours de leur première année. Ce taux est plus élevé en milieu rural: il atteint 14,2 pour cent à Morazán. L'anémie nutritionnelle est également prévalente parmi les enfants moins de 5 ans; elle est passée de 23 pour cent en 1988 à 30 pour cent en 1998.



13. Le recensement taille-âge entrepris en 2000 par le PAM, l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), l'USAID, l'UNICEF et le gouvernement a montré que dans la tranche d'âge des 6–9 ans, un enfant sur cinq souffrait de malnutrition chronique. Dans les départements de Morazán et Ahuachapán, 28 pour cent de cette tranche d'âge sont touchés; dans certaines municipalités, ce chiffre s'élève à 50 pour cent.
14. Plus de 2 millions de Salvadoriens ne bénéficient d'aucun suivi médical. La qualité des services varie en fonction de la disponibilité des médicaments essentiels et d'autres fournitures médicales.
15. L'enquête nationale sur la santé des familles a constaté que le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est relativement élevé, avec 42 décès pour 1 000 naissances vivantes (1999). Dans les campagnes, les infections intestinales sont la deuxième cause de mortalité des nourrissons, après le manque de soins médicaux à la naissance ou au stade prénatal. Le taux de mortalité maternelle est lui aussi élevé: sur 100 000 femmes, 120 meurent pendant l'accouchement ou à la suite de complications.

Éducation

16. La Banque mondiale a indiqué que les niveaux d'instruction en El Salvador sont parmi les plus faibles d'Amérique latine, tout juste supérieurs à ceux du Guatemala et de Haïti. L'UNICEF a signalé qu'en 1998, 245 478 enfants entre 7 et 17 ans (soit 15,8 pour cent) étaient analphabètes. Cette enquête a aussi montré qu'en 1997, 118 800 enfants n'étaient pas scolarisés et travaillaient; 36 000 d'entre eux avaient moins de 14 ans. L'éducation préscolaire est très limitée, car elle tend à être privée et onéreuse. Selon la Banque mondiale, 14,7 pour cent seulement des enfants bénéficient d'une éducation préscolaire.
17. Au bout des trois premières années de scolarité, le manque d'assiduité, l'échec et l'abandon sont fréquents. Le fossé entre les villes et les campagnes est particulièrement creusé en ce qui concerne l'alphabétisation, l'assiduité, les redoublements et les abandons. En 1999, dans les zones rurales, 32 pour cent des filles de plus de 10 ans ne savaient ni lire ni écrire, soit trois fois plus que les estimations en milieu urbain. Dans les zones rurales, le taux d'abandon des filles âgées de 13 à 15 ans ou plus est préoccupant: 83 pour cent des filles dans la tranche des 10–12 ans vont à l'école, contre 62,5 pour cent pour les 13–15 ans et 29 pour cent pour les 16–18 ans. La culture et l'économie ont des répercussions sur l'instruction, l'emploi et l'état sanitaire et nutritionnel des filles qui abandonnent l'école.

Problématique hommes-femmes

18. La Fondation d'études d'El Salvador pour l'application des droits de l'homme indique que les femmes n'ont pas les mêmes possibilités de scolarisation que les hommes; elles reçoivent moins de nourriture que les hommes; elles sont plus exposées aux maladies; elles ont moins accès au crédit, elles ont beaucoup plus de mal à acquérir des biens et par conséquent à les gérer. La société patriarcale a relégué les femmes dans un état de soumission, de dévaluation et de discrimination.
19. L'indicateur sexospécifique du développement humain classe El Salvador au 87^{ème} rang, signe que les disparités sont importantes. Les femmes représentent environ 11 pour cent des propriétaires fonciers de plein droit, contre 89 pour cent d'hommes. Vingt-trois pour cent seulement des productrices bénéficient d'un appui technique, contre 51 pour cent des producteurs. Les disparités entre hommes et femmes, concernant notamment l'accès à la terre ou à l'assistance technique agricole, sont plus accentuées en milieu rural qu'en milieu urbain.



20. Le salaire moyen des femmes représente 73 pour cent de celui des hommes. Toutefois, ce chiffre ne tient pas compte du fait qu'un grand nombre de femmes travaillent dans le secteur non structuré faute de possibilités sur le marché traditionnel. Les micro-entreprises féminines ont généralement un caractère de subsistance, et les femmes ont un accès limité au crédit, car les banques préfèrent nettement prêter aux hommes.

Moyens de subsistance et groupes vulnérables

21. La situation générale en matière d'alimentation et de subsistance en El Salvador est caractérisée comme suit:

⇒ Sources de revenus

- Cinquante-cinq pour cent des revenus de ce groupe sont tirés de l'agriculture, dont 64 pour cent de travaux agricoles occasionnels et seulement 36 pour cent de la production propre.
- Sur le revenu total, 28,5 pour cent viennent de travaux occasionnels non agricoles.
- Le revenu mensuel moyen s'élève à 78 dollars.
- Dans les zones rurales, les envois de fonds de l'étranger ne représentent que 8 pour cent du revenu total.

⇒ Accès à la terre

- 81,6 pour cent possèdent des terres, dont seulement 40 pour cent sont cultivées.
- La taille moyenne de la parcelle détenue est de 3,3 *manzanas* (2,1 hectares) mais la superficie cultivée représente seulement 1,2 *manzana* (0,7–0,8 hectare).

⇒ Caractéristiques du chef de famille et structure des ménages

- Environ 20 pour cent des ménages sont dirigés par une femme.
- Le chef de ménage a reçu, en moyenne, une instruction formelle pendant 2,6 ans seulement.
- En moyenne, un ménage compte 6,7 personnes, dont 3,3 (49 pour cent) sont âgés de 15 ans ou moins.
- Le coefficient de dépendance (membres inactifs contre membres actifs) est de 2:5.

22. Le SSP en cours a tenu compte des recommandations formulées dans l'évaluation du programme de pays au sujet de la couverture géographique: celle-ci a été réduite par rapport au programme précédent, et les quatre départements les plus pauvres touchés par l'insécurité alimentaire sont visés, le principal indicateur étant la malnutrition chronique; en outre, les activités ont été concentrées.

23. Les quatre départements les plus vulnérables, selon l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) sont Ahuachapán, Cabañas, Morazán et La Unión.

24. Dans ces départements, les groupes de subsistance les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire sont les suivants:

- les agricultrices chefs de ménage (soit plus de 20 pour cent des ménages dans ces départements, contre 13 pour cent en moyenne dans le reste du pays);
- les petits agriculteurs (superficie cultivée inférieure à 0,7 hectare par ménage);



- les agriculteurs des terres marginales;
 - les travailleurs occasionnels (fortement tributaires des marchés du café); et
 - les petits négociants (en fonction de la disponibilité saisonnière des produits).
25. Les sources de revenus de ces groupes sont très limitées dans les zones rurales visées. Entre 25 et 35 pour cent de la population vivent dans la pauvreté absolue, les possibilités d'emploi sont rares et les salaires représentent 56 pour cent des salaires courants dans les villes. Les groupes les plus vulnérables des départements visés sont les travailleurs occasionnels tributaires du secteur du café, en particulier à Ahuachapán, ainsi que les petits agriculteurs dans les zones exposées à la sécheresse. Leurs parcelles sont généralement petites et louées de façon saisonnière en échange d'une partie considérable (jusqu'aux deux tiers) de la production escomptée.
26. Parmi ces groupes de subsistance, les plus vulnérables et ceux qui doivent donc faire l'objet d'une attention particulière lors du ciblage et de la conception des activités sont les enfants de moins de 6 ans et les enfants d'âge scolaire entre 6 et 12 ans.
27. Dans les zones visées, les familles rurales connaissent régulièrement des pénuries alimentaires pendant la période de soudure de mars à août. Pendant cette période, les familles ne peuvent pas satisfaire leurs besoins alimentaires journaliers minimums et réduisent systématiquement le nombre de repas. Jusqu'à 70 pour cent des groupes de subsistance interrogés supprimaient un repas et 20 pour cent supprimaient deux repas par jour. Ils réduisaient aussi la variété et la quantité des aliments consommés. Ces mécanismes de survie ont un effet négatif sur les enfants. Dans plus de 40 pour cent des groupes de subsistance étudiés, les familles réduisaient l'apport alimentaire des enfants et les retiraient de l'école. Dans un certain nombre de cas, l'allaitement était interrompu.

PRIORITÉS ET POLITIQUES DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

28. La stratégie de la Nouvelle Alliance, lancée par le gouvernement en 1999, mettait l'accent sur le rôle du développement rural et des micro-entreprises dans l'atténuation de la pauvreté et la création d'emplois. Ses buts étaient notamment les suivants: i) développer les possibilités d'emplois et de revenus au niveau local; ii) améliorer la qualité des services de base; iii) institutionnaliser les processus participatifs; et iv) améliorer le développement individuel et familial. Les conditions essentielles de la Nouvelle Alliance sont la consolidation de la stabilité au niveau macro-économique, le renforcement de la sécurité et l'équilibre entre les besoins de développement et les impératifs écologiques.
29. La Nouvelle Alliance énonce clairement que la sécurité alimentaire et nutritionnelle des Salvadoriens est l'objectif prioritaire. Les mesures proposées comprennent l'élaboration, avec les administrations locales et les communautés, d'une stratégie en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, ainsi que la création d'un Comité national pour l'alimentation et la nutrition. La mise en place d'alliances stratégiques avec les institutions des Nations Unies, le secteur privé, les médias et les administrations locales à l'appui du Programme national pour l'alimentation et l'éducation nutritionnelle constitue également une priorité.
30. La Constitution d'El Salvador de 1983, la Convention de 1989 et la Loi générale sur l'éducation de 1996 reconnaissent le droit de tous les habitants à l'éducation en général, et plus particulièrement à l'enseignement préscolaire et primaire. En outre, la Nouvelle Alliance indique que son objectif est de fournir une alimentation à toutes les écoles des zones rurales et péri-urbaines de 14 départements. L'objectif est de faciliter l'accès à



l'éducation des populations les plus pauvres et d'améliorer en général le niveau d'instruction du pays.

31. Le Ministère a augmenté les dépenses, qui sont revenues au niveau d'avant les troubles. En 2000, 3 pour cent du PIB étaient consacrés à l'éducation, contre 1,9 pour cent en 1994; toutefois, ce pourcentage reste bien en deçà du minimum de 4,2 pour cent recommandé par le PNUD.
32. L'Institut salvadorien pour l'avancement de la femme créé par décret en 1996 constitue une mesure concrète pour répondre aux engagements pris à Beijing. L'Institut est notamment chargé de promouvoir les droits de la femme et de formuler la politique nationale en faveur des femmes. La violence conjugale a été identifiée comme l'un des plus graves manquements aux droits de la femme, suivie par le manque d'accès à la terre, au crédit et au soutien technique.
33. Dans le Plan régional pour l'atténuation des effets des catastrophes naturelles de 1999, le gouvernement a indiqué que les priorités étaient la modernisation du système d'alerte national et l'intervention d'urgence au niveau communautaire. Les principales initiatives comprennent la conception et la mise en oeuvre de plans d'urgence locaux, la constitution de comités d'urgence locaux et le renforcement des municipalités en vue d'atténuer les risques au niveau local. La mise en oeuvre du Plan a été accélérée à la suite des tremblements de terre de 2001. Toutefois, les activités en sont encore au stade initial, notamment pour ce qui est de l'intégration de la gestion des risques dans les politiques et les mesures d'appui.
34. Le Ministère de l'agriculture a également défini un certain nombre de stratégies tendant à améliorer la sécurité alimentaire sur la période 1999-2004: i) développement de variétés améliorées qui fourniront des aliments à valeur nutritionnelle plus élevée; ii) promotion de la diversification agricole pour améliorer l'assortiment alimentaire de base et les revenus des producteurs par le biais des associations et des industries agro-alimentaires; iii) construction d'infrastructures, telles que routes rurales et entrepôts, pour réduire les pertes après récolte; et iv) fourniture de ressources aux fins du relèvement de l'agriculture à la suite d'une catastrophe naturelle.

Politique d'aide alimentaire

35. Le Ministère de l'éducation met en oeuvre la principale activité d'aide alimentaire, le Programme de santé scolaire, destinée aux centres préscolaires et aux écoles primaires des zones rurales et péri-urbaines. L'alimentation scolaire est un élément essentiel de la stratégie du gouvernement visant à relever l'assiduité et à réduire les taux d'abandon.
36. Le gouvernement a une stratégie de transfert bien définie, élaborée en collaboration avec le PAM. En 1998, deux départements bénéficiant de l'aide du PAM ont été pris en charge par les fonds publics, puis deux autres départements en 2000 et 2001, soit au total 6 départements sur 14. L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) couvre quatre des huit départements restants, et le PAM couvrira les quatre autres. Le financement a été garanti par des recettes provenant de la privatisation de la compagnie de téléphone nationale. Depuis 1998, le gouvernement prend en charge intégralement les responsabilités et coûts logistiques relatifs à l'activité d'alimentation scolaire parrainée par le PAM.
37. Le Ministère de la santé veille également à la sécurité alimentaire et nutritionnelle par le biais d'un certain nombre d'activités, notamment l'éducation nutritionnelle des mères et la fourniture de denrées de base enrichies (sel, sucre, et farine de blé) à toute la population. En 2002, le gouvernement a consacré une petite partie du budget à l'enrichissement des



aliments au titre de cette activité. Le PAM s'efforcera de mobiliser des ressources complémentaires, sous forme d'espèces, d'articles non alimentaires et de soutien technique, à l'appui de ces programmes.

ÉVALUATION DES RÉSULTATS OBTENUS À CE JOUR PAR LE PAM

38. Le PAM et El Salvador ont signé un accord de base en 1971. Depuis, le PAM a fourni 182 millions de dollars, dont 100 millions de dollars consacrés à des projets de développement et 82 millions de dollars à des opérations d'urgence. Un programme de pays a été approuvé en mai 1998 pour la période 1998-2002. Il stipulait que le PAM fournirait 21,5 millions de dollars à l'appui d'activités fondamentales et complémentaires. Les besoins d'aide alimentaire étaient estimés au total à 29,4 millions de dollars pour la période de planification 1998-2002. Sur ce chiffre, 14,3 millions sont disponibles au titre de ressources de base engagées pour des projets en cours. Un montant supplémentaire de 15,1 millions de dollars a été programmé en fonction de la disponibilité des ressources du PAM. Une nouvelle intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) au niveau régional est en préparation et devrait commencer au début 2003.
39. La stratégie du PAM appuie les efforts consentis par le gouvernement pour consolider le processus de paix et de reconstruction; elle vise à parvenir à un développement humain durable des groupes les plus pauvres et les plus exposés à l'insécurité alimentaire qui ont été touchés par le cyclone Mitch et les tremblements de terre de 2001. Le programme de pays a encouragé une participation accrue des femmes à l'exécution des activités et à la prise de décisions, y compris par des mesures de protection sociale à court terme (activités d'alimentation des mères et des enfants, par exemple), des investissements à long terme dans la valorisation du capital humain (tels que le Programme de santé scolaire) et des initiatives à moyen terme visant à protéger et à promouvoir les moyens de subsistance de la population rurale grâce à des projets vivres pour la création d'actifs.
40. Il est ressorti de l'évaluation du programme de pays effectuée en 2002 que l'orientation stratégique du programme identifiait correctement les principales causes de l'insécurité alimentaire et les solutions pertinentes et nécessaires. Le programme de pays 1998-2002 décrivait trois activités fondamentales. Il a eu un impact significatif sur deux d'entre elles, à savoir l'éducation et les objectifs en matière de santé; toutefois, la troisième activité (création d'actifs productifs pour les groupes vulnérables) n'a pas été mise en oeuvre, ce qui a nui à la cohérence du programme de pays. Des activités de création d'actifs ont toutefois été intégrées avec succès dans l'IPSR.
41. L'évaluation a noté la cohérence et la complémentarité de l'approche globale et des diverses activités, notamment en ce qui concerne le ciblage géographique et les bénéficiaires visés, l'utilisation d'indicateurs communs et le suivi. La mission a également loué les efforts faits pour établir des liens entre l'IPSR et les activités de développement et pour identifier des mécanismes de transfert. Elle a aussi noté qu'un certain nombre de catastrophes naturelles avaient retardé la mise en oeuvre de ces mécanismes.

Activité fondamentale 1: Enseignement primaire et services de prévention sanitaire avec la participation des communautés

42. L'activité d'alimentation scolaire menée par le PAM a été l'un des principaux éléments du Programme de santé scolaire et fournit toute une gamme de soins à des milliers d'enfants. Le retrait progressif de l'aide du PAM, assorti de l'augmentation parallèle du



financement du gouvernement et de la collectivité, constitue une réalisation significative de ce programme.

43. En coordination avec le Ministère de l'éducation, le PAM vise à améliorer l'alimentation, la scolarisation et l'assiduité des enfants d'âge préscolaire et des élèves à l'école primaire. À la fin de l'activité, 36 865 tonnes de vivres auront été distribuées à 1 580 000 enfants au total bénéficiant d'un soutien nutritionnel et à 70 000 parents ou enseignants, par le biais de la formation. Environ 194 000 élèves des écoles primaires et enfants d'âge préscolaire ont bénéficié chaque année de ces activités.
44. L'activité préconise l'utilisation de l'aide alimentaire dans le cadre d'une approche intégrée qui englobe la formation en matière d'hygiène personnelle, de nutrition et de gestion des déchets, ce qui accroît l'impact de l'aide alimentaire. Elle vise aussi à promouvoir le rôle des femmes au sein de la communauté en encourageant leur participation aux comités de prise de décisions. L'appui du PAM a aussi favorisé la formation dans les domaines de la santé, de la nutrition et de l'assainissement, ainsi que des activités relatives à l'environnement.

Activité fondamentale 2: Programme de compensation sociale en faveur des enfants d'âge préscolaire

45. Cette activité (1995–décembre 2001), au titre duquel 23 700 tonnes de vivres ont été allouées, s'est attaché aux enfants de moins de 5 ans, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes. Ses objectifs immédiats étaient les suivants: i) accroître la couverture sanitaire des bénéficiaires; ii) accroître l'accès des familles pauvres à la nourriture; iii) éviter la dégradation de l'état nutritionnel des enfants; et iv) introduire des pratiques adéquates en matière d'hygiène et de nutrition. L'activité a fourni des aliments mélangés enrichis aux enfants souffrant de malnutrition, par le biais des dispensaires; des vivres permettant de préparer deux repas quotidiens à l'intention des enfants de moins de 5 ans fréquentant les centres sociaux; et elle a favorisé la formation ainsi que la production de matériels pédagogiques sur les pratiques sanitaires et nutritionnelles.
46. Les résultats de l'activité ont dépassé les prévisions, puisque 425 000 bénéficiaires ont reçu des compléments nutritionnels, alors que l'objectif était de 141 600. Plus de 40 000 parents et animateurs de santé volontaires/agents ont reçu une formation. L'activité a eu un impact positif, en particulier sur la nutrition des enfants, car les rations familiales ont été remplacées par un complément spécifique (à savoir, de la farine enrichie) destiné aux enfants.

Enseignements d'ordre général

47. La concentration des activités dans la même zone géographique a été l'une des grandes priorités du bureau de pays. L'amélioration du ciblage géographique, en particulier l'identification des zones où la prévalence de la malnutrition infantile est élevée, a contribué de façon significative à l'efficacité et à l'efficacités des activités.
48. Le PAM a contribué dans une large mesure au renforcement de la capacité d'exécution et de suivi du gouvernement. Une base de données a été créée pour faciliter le suivi, l'évaluation et la gestion des activités relatives à l'éducation. En outre, les Ministères de la santé et de l'éducation ont reçu un soutien technique en vue de la mise en place de services chargés de gérer les activités de suivi. Le suivi systématique a permis d'améliorer la transparence et de mieux définir les responsabilités et devrait rester partie intégrante du nouveau programme de pays. Il a été recommandé dans l'évaluation que le suivi, le ciblage et l'analyse de la vulnérabilité continuent d'être renforcés.



49. L'IPSR exécutée à la suite du cyclone Mitch (6089) et les trois opérations d'urgence ont aussi renforcé les aspects positifs du programme de pays. Des alliances stratégiques plus solides ont notamment été nouées avec les organisations internationales, les organisations non gouvernementales (ONG), le gouvernement et d'autres donateurs, ce qui a permis de mettre en commun des ressources considérables et de mobiliser des ressources financières et des capacités techniques supplémentaires. Ainsi, les activités vivres-contre-travail (VCT) ont eu plus d'impact, de nombreux actifs ont été créés et la coordination entre les ONG et le gouvernement a été facilitée ou renforcée.
50. Les activités menées au titre de l'IPSR ont également permis de promouvoir des éléments essentiels de la politique visant à favoriser le développement (participation, parité hommes-femmes, prévention des catastrophes et atténuation de leurs effets), qui ont été intégrés dans tous les aspects du programme pour El Salvador. Les activités prévues par le programme de pays étaient tout à fait conformes aux principes visant à favoriser le développement, et grâce à l'aide alimentaire, les groupes vulnérables peuvent participer au processus de développement.
51. Il a été dûment tenu compte des Engagements du PAM en faveur des femmes lors de l'exécution du programme de pays ainsi que d'autres opérations. Les partenaires du PAM ont reçu une formation et des directives et le pourcentage de femmes ayant directement accès à l'aide alimentaire a augmenté. Toutefois, de nouveaux efforts sont nécessaires pour accroître le pourcentage de femmes qui participent à la prise de décisions.
52. La mission a noté que les perspectives de viabilité à moyen et long termes sont encourageantes et a recommandé que le programme de pays prête davantage attention aux mécanismes de transfert. Le gouvernement couvre intégralement le coût de l'alimentation scolaire dans 6 des 14 départements. (Le PAM en couvre quatre, contre sept en 1998). Les communautés sont très intéressées par les activités, comme le montre leurs importantes contributions au plan financier et humain, ce qui devrait assurer la viabilité des activités à plus long terme.

ORIENTATION FUTURE DE L'ASSISTANCE DU PAM

53. Le présent SSP de la deuxième génération complète les orientations énoncées dans la Nouvelle Alliance tendant à promouvoir le développement rural et à atténuer la pauvreté, à améliorer tant la quantité que la qualité des services de base, et à favoriser les processus participatifs, tout particulièrement à l'échelon local.
54. Comme il est indiqué dans le présent SSP, le PAM: i) continuera d'appuyer les activités d'alimentation scolaire tant dans les centres préscolaires que dans les écoles élémentaires; et ii) réorientera sa stratégie de manière à institutionnaliser les mécanismes de prise en charge de ces activités. S'agissant de l'alimentation dans les écoles élémentaires, on exploitera les succès de la participation des parents au programme de pays en cours, en renforçant la capacité des parents et des communautés à appuyer durablement les activités d'alimentation scolaire. Dans les centres préscolaires, le PAM supervisera la mise en place de fonds alimentaires communautaires à l'appui de la création d'actifs, auxquels les parents et les communautés contribueront en fournissant des aliments complémentaires et du bois de feu.
55. Le PAM travaillera avec le gouvernement et les communautés en vue d'amorcer les mécanismes de transfert; il recherchera des solutions durables pour garantir que les activités bénéficiant de son aide ne prendront pas fin au départ du PAM. Cet appui devrait contribuer à atténuer l'insécurité alimentaire au niveau communautaire; à renforcer le



capital humain grâce à une approche véritablement globale du développement dans le domaine de l'éducation à l'intention des enfants d'âge préscolaire et des élèves des écoles élémentaires; et à introduire, à titre expérimental, des approches communautaires en vue de la création d'actifs.

56. La mise en place, à titre expérimental, de mécanismes de transfert permettra d'aborder les questions de viabilité des activités: contributions suffisantes, en capital humain et financier, de la part des parents et des communautés à l'appui de l'alimentation dans les écoles élémentaires; prise en charge par les communautés des centres préscolaires; participation des communautés à la conception d'activités dont elles ont la maîtrise; et contributions des communautés aux activités des fonds alimentaires. Si ces mécanismes de transfert font leurs preuves, cela devrait avoir une incidence significative en El Salvador et dans d'autres pays où l'alimentation scolaire est toujours plus intégrée aux programmes nationaux et communautaires.
57. Le SSP consolide les expériences du PAM en matière de développement, en tirant parti du rôle essentiel des communautés en matière d'organisation et de participation et du renforcement de l'autonomie des femmes, des hommes et des enfants. Ces domaines soutiennent directement les activités du *Secretaría Nacional de la Familia* (SNF)—le Secrétariat national à la famille, notamment: promotion de la consommation de légumes; réduction au maximum des risques nutritionnels auxquels sont exposés les enfants d'âge préscolaire; amélioration de l'alimentation des élèves; atténuation de la vulnérabilité de la population rurale en cas de catastrophe naturelle; et appui à l'élaboration de projets communautaires visant à protéger l'environnement et mettant l'accent sur la parité hommes-femmes.
58. Parmi les autres éléments essentiels de l'appui du PAM à la stratégie nationale, on peut citer notamment: la coordination et la complémentarité des activités bénéficiant de l'aide du PAM, comme il est indiqué dans le présent SSP et dans l'IPSR proposée; le ciblage complémentaire avec les stratégies du gouvernement, du bilan commun de pays et de l'IPSR; les partenariats concertés à l'échelon local; le renforcement de l'autonomie des femmes, en particulier en matière de prise de décisions; et le renforcement des capacités des organisations communautaires.
59. Le SSP se fonde sur l'analyse de l'insécurité alimentaire qui touche le pays et propose des solutions efficaces et raisonnables pour remédier à la situation; il contient des orientations claires et des mécanismes de transfert qui garantissent que l'aide alimentaire du PAM en El Salvador prendra fin en 2007.

Groupes visés et ciblage géographique

60. Le présent SSP vise à élargir la couverture géographique et à accroître les groupes visés par les activités du PAM. Le PAM est engagé dans les départements les plus pauvres et les plus exposés à l'insécurité alimentaire: Ahuachapán, Cabañas, Morazán et La Unión¹. Les départements ont été sélectionnés en fonction des taux de malnutrition et d'autres indicateurs de la sécurité alimentaire (voir le tableau 1).
61. L'insécurité alimentaire est essentiellement un problème d'accès à la nourriture. La pauvreté absolue, l'absence d'activités rémunératrices, la malnutrition, en particulier les taux élevés de malnutrition chronique chez les enfants, et le sous-développement (analphabétisme, accès limité à l'eau et aux installations sanitaires, taux élevés de

¹ Ces départements ont été identifiés par une ACV initiale en El Salvador, qui a analysé des données secondaires au niveau départemental et les principaux facteurs de risque affectant les différentes zones.



morbidité et de mortalité des enfants) accentuent l'insécurité alimentaire. L'analphabétisme des adultes se répercute directement sur les possibilités de dégager des revenus et par conséquent sur l'accès à une alimentation suffisante et nutritive.

TABLEAU 1: INDICATEURS DE LA PAUVRETÉ ET DE L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

| Départements | Personnes vivant dans la pauvreté absolue (%) | Taux d'analphabétisme des adultes (>15 ans) (%) | Taux de mortalité infantile (pour 1 000) | Taille des enfants de 3 à 59 mois (%) | Taille des enfants de 6 à 9 ans (%) | Prévalence des maladies respiratoires chez les enfants de 0 à 5 ans (%) | Prévalence de la diarrhée chez les enfants de 0 à 5 ans (%) |
|----------------|---|---|--|---------------------------------------|-------------------------------------|---|---|
| Ahuachapán | 43,6 | 67,00 | 33 | 33,4 | 27,8 | 41,6 | 17,8 |
| Cabañas | 46,8 | 60,70 | 39,3 | 26,8 | 21,82 | 35,5 | 26,3 |
| La Unión | 29,0 | 63,90 | 36,1 | 22,1 | 16,94 | 33,8 | 29,3 |
| Morazán | 33,0 | 58,90 | 41,1 | 27,8 | 28,11 | 25,4 | 22,8 |
| Moyenne | 26,80 | 26,89 | 33,55 | 25,63 | 21,22 | 33,42 | 22,26 |

62. Les données indiquées au tableau 1 reflètent la prévalence de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans les quatre départements. La situation critique des enfants, mise en évidence par les indicateurs nutritionnels qui sont parmi les plus élevés d'Amérique latine, est particulièrement préoccupante.

63. La principale activité qui sera exécutée dans les départements de Ahuachapán, Cabañas, Morazán et La Unión concerne l'alimentation scolaire dans les centres préscolaires et les écoles élémentaires. A l'avenir, les activités d'alimentation scolaire du PAM s'adresseront aux ménages les plus pauvres des zones rurales où l'insécurité alimentaire est élevée et viseront directement les enfants souffrant de malnutrition chronique, les enfants de moins de 6 ans des centres préscolaires et les 6 à 9 ans à l'école élémentaire.

64. Lors de l'exécution des activités au titre des fonds alimentaires communautaires, on accordera la préférence aux groupes ci-après:

- femmes chefs de ménage;
- agriculteurs pauvres, exposés à l'insécurité alimentaire;
 - ◇ paysans sans terre; et
 - ◇ petits agriculteurs (superficie cultivée inférieure à 0,7 hectare).

65. Pour veiller au bon ciblage des activités prévues, une nouvelle ACV établira le profil des groupes de subsistance afin d'identifier des critères pour les fonds alimentaires communautaires.

Identification des principaux domaines d'assistance

66. Dans le cadre du plan de la Nouvelle Alliance du gouvernement et des délibérations en cours au sujet du bilan commun de pays, l'aide du PAM se concentrera sur deux objectifs de la politique visant à favoriser le développement: permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation (objectif 2); et permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver (objectif 3).



67. L'intervention du PAM exigera des ressources complémentaires (alimentaires et autres), ainsi qu'un soutien technique à l'appui de deux activités fondamentales: valorisation du capital humain grâce à l'aide au secteur de l'éducation (60 pour cent des ressources) et constitution de fonds alimentaires communautaires pour créer des actifs productifs et réagir en cas d'urgence (40 pour cent des ressources). Le PAM fera appel aux ressources locales et tirera parti des ressources du gouvernement et des communautés aux fins des activités d'alimentation scolaire.

⇒ **Activité fondamentale 1: Valorisation du capital humain**

68. Dans le cadre de l'objectif 2 de la politique visant à favoriser le développement, le PAM fournira des vivres à l'appui:

- de l'éducation générale des enfants des maternelles jusqu'à la sixième classe;
- du développement social général des enfants d'âge préscolaire de moins de 6 ans; et
- de l'acquisition de compétences et du renforcement de l'autonomie des femmes, des hommes et des enfants.

69. Tout en s'attachant à ces objectifs, les activités aideront aussi à satisfaire les besoins nutritionnels et les besoins sanitaires connexes (objectif 1 de la politique visant à favoriser le développement).

Modalités

70. L'aide du PAM en matière d'éducation s'adressera aux filles et aux garçons d'âge préscolaire et aux élèves des écoles élémentaires vivant dans les zones rurales les plus pauvres. L'approche globale du gouvernement, menée sous l'égide du SNF, vise à améliorer l'état général des enfants en milieu rural et établit un lien avec la santé par la collecte de données de référence; par des soins de santé préventifs et curatifs, notamment campagnes de vaccination, traitements anthelminthiques, assainissement et compléments en micronutriments; et par la sensibilisation et le renforcement des capacités des parents et des organisations communautaires.

71. Le PAM fournira aux centres préscolaires et aux écoles élémentaires de quoi préparer un repas quotidien, à l'aide d'un assortiment alimentaire typique contenant des aliments enrichis. Dans les centres préscolaires, les repas viseront à améliorer ou à maintenir l'état nutritionnel des enfants grâce à une alimentation suffisante et équilibrée.

72. Dans les écoles élémentaires, l'aide alimentaire contribuera à encourager l'assiduité, à réduire les taux d'abandon et à renforcer la participation des communautés et des parents à l'éducation des enfants.

73. Pour mettre en place les capacités requises, on établira notamment un lien étroit entre les activités de valorisation du capital humain et celles menées au titre des fonds alimentaires communautaires (qui sont décrites dans la prochaine section). On dispensera également une formation spécifique, en particulier à l'intention des mères, dans des domaines comme la gestion, le stockage des aliments, les questions de santé et de protection de l'enfance, et on sensibilisera les parents à la problématique hommes-femmes.

Mécanismes de transfert

74. **Écoles élémentaires:** Il est vital que les parents participent et contribuent à l'exécution de l'activité d'alimentation scolaire, ainsi qu'à sa prise en charge progressive à mesure du retrait de l'aide du PAM. Les parents et les enseignants se chargeront ensemble de l'administration de cette activité, les parents participant aux comités d'aide alimentaire. Les



mères se répartissent la préparation des repas scolaires et les familles font des contributions en espèces ou en nature qui permettent d'ajouter des fruits, des légumes et d'autres aliments nutritifs à l'assortiment fourni par le PAM.

75. Un élément essentiel de la stratégie est la mise en place et le renforcement des capacités au sein des écoles, des communautés et des familles, pour leur permettre d'assumer de plus grandes responsabilités —y compris au plan financier— en matière de gestion des activités d'alimentation scolaire. De nombreuses écoles possèdent déjà des jardins et de petits vergers, collectent les contributions des parents et mobilisent des ressources en espèces et en vivres auprès de différents partenaires. Le PAM réduira progressivement l'aide alimentaire aux écoles au cours des cinq années. Dans le cadre du plan de prise en charge élaboré par le gouvernement, il sera essentiel de mobiliser des ressources locales et de collaborer avec le secteur privé pour poursuivre les activités d'alimentation scolaire. Il est prévu que La Unión sera le premier département à bénéficier de l'aide du gouvernement. Une évaluation conjointe PAM-gouvernement confirmera ce plan.
76. **Centres préscolaires:** Selon les stratégies de prise en charge élaborées par le gouvernement, les enfants des centres préscolaires visés recevront des rations complètes du PAM jusqu'à la troisième année; les communautés et les parents joueront ensuite un rôle grandissant en matière de gestion et de financement des centres. Les modalités d'exécution et les activités permettant aux communautés de prendre totalement à leur charge la fourniture de vivres à ces centres sont décrites ci-dessous au titre de l'activité fondamentale 2.

⇒ **Activité fondamentale 2: Actifs productifs**

77. Des actifs productifs devraient être mis en place grâce aux fonds alimentaires communautaires qui répondent à l'objectif 3 de la politique visant à favoriser le développement. Ces activités devraient aussi contribuer à l'objectif 5 de la politique visant à favoriser le développement grâce à des pratiques améliorées de gestion des ressources naturelles qui atténueront les effets des catastrophes naturelles.
78. Conformément au plan d'Alliance Nationale du gouvernement, aux objectifs à long terme du SNF, au bilan commun de pays et aux politiques de décentralisation nationales, les communautés devront de plus en plus mettre en place leurs propres capacités de développement. À cet effet, le PAM appuiera la création de fonds alimentaires dans les communautés rurales les plus touchées par l'insécurité alimentaire dans lesquelles le PAM fournit une aide aux crèches et qui ont les capacités nécessaires pour gérer ces fonds et exécuter les activités de création d'actifs.
79. Les objectifs des fonds alimentaires communautaires sont les suivants:
- assurer la poursuite des activités d'alimentation scolaire dans les centres préscolaires conformément aux plans du PAM et du gouvernement;
 - renforcer la capacité des communautés à organiser et à lancer des initiatives pour résoudre les problèmes de développement local;
 - appuyer des activités de création d'actifs pour reconstituer les fonds alimentaires, soit directement par le biais d'activités rémunératrices, soit indirectement en améliorant la productivité de la base de ressources; et
 - appuyer la formation, et veiller au renforcement des capacités de gestion des fonds alimentaires et à l'exécution des activités.



Modalités

80. Le SNF, les ONG et les comités scolaires locaux établiront des mécanismes pour l'organisation communautaire et la gestion des fonds alimentaires. On renforcera notamment le comité communautaire local, qui comprend un nombre égal de femmes et d'hommes, afin qu'il se charge de la gestion des fonds alimentaires et on allouera des quantités prédéterminées de vivres qui serviront de stock de base et de réserve alimentaire pour les activités de création d'actifs.
81. La participation communautaire à la conception et à l'exécution des modalités spécifiques des fonds alimentaires communautaires (sélection des activités, conservation des aliments et détermination des responsabilités) sera essentielle pour la maîtrise des activités par les communautés et la viabilité des fonds. Les ONG fourniront un soutien technique. Les communautés, les partenaires et les organismes de contrepartie effectueront des études de faisabilité et définiront les priorités lors de la sélection des activités. Le transfert aux communautés des responsabilités en matière de gestion dépendra en grande partie de l'assistance technique et de la formation fournies par les ONG, qui devront s'attacher en particulier aux activités qui permettent aux femmes de participer plus largement à la prise de décisions et à la gestion.
82. Des mécanismes régissant l'utilisation des fonds alimentaires garantiront que les femmes pauvres chefs de ménage et les mères à risque participent aux fonds et profitent de ses avantages, et que les femmes assument un rôle prépondérant dans leur gestion. On mènera également des activités productives et rémunératrices permettant aux familles de contribuer à la reconstitution des fonds alimentaires communautaires et de renforcer leur sécurité alimentaire. Les activités seront identifiées en fonction des priorités de chaque communauté et de la disponibilité de partenaires susceptibles d'apporter les intrants techniques et financiers nécessaires et de dispenser la formation requise. Les fonds alimentaires communautaires pourraient servir à distribuer des rations aux familles ou aux individus pendant la période initiale d'investissement. Les activités pourraient comprendre notamment ce qui suit :
 - Des activités communautaires fondées sur l'agriculture, y compris la production de céréales de base, de fruits et de légumes destinés aux fonds alimentaires des crèches, de bois de feu pour les cuisines des crèches et les revenus des familles. Étant donné le recul des ressources consacrées à l'alimentation complémentaire et la demande de crèches, les fonds alimentaires pourraient appuyer les activités nécessaires.
 - Des activités de formation pour donner aux communautés des connaissances et des compétences leur permettant d'organiser, de planifier et de gérer les fonds alimentaires. Ces activités aideraient les comités d'alimentation scolaire à coordonner et à approuver les activités du fonds et à définir les priorités de manière à permettre aux femmes de participer à la prise de décisions et à la gestion. Les techniques de stockage des vivres et post-récolte seront également enseignées.
83. Les modalités seront définies lors de l'évaluation préalable du programme.



Transfert

84. Au cours des trois premières années, les vivres du PAM serviront à constituer les fonds alimentaires dans les communautés où le PAM fournit une aide alimentaire aux crèches. L'appui du PAM s'étendra sur cinq ans, ce qui donnera aux communautés la possibilité d'acquérir une expérience en matière de gestion des fonds. Les modalités de transfert comprendront les étapes suivantes:

- sélection de communautés au sein des municipalités pauvres où les ONG et la communauté ont la capacité de gérer les activités du fonds;
- accroissement des contributions des communautés à l'appui des activités d'aide alimentaire, dès la deuxième année; et
- transfert progressif la troisième année, avec une réduction échelonnée des denrées fournies par le PAM.

Possibilités de programmation conjointe

85. Au fil de l'harmonisation de la programmation au sein du système des Nations Unies, le PAM s'efforce de multiplier les possibilités de collaboration et de coordination. Il participe activement au bilan commun de pays, dont il partage les objectifs à savoir, réduire les inégalités de revenus, lutter contre l'insécurité alimentaire et atténuer les risques de catastrophe. Le PAM a veillé à ce que le bilan commun de pays s'attache notamment à la problématique hommes-femmes.

86. Depuis le cyclone Mitch, les institutions des Nations Unies et en particulier le PAM tâchent de définir un mécanisme conjoint de planification en cas d'urgence au titre duquel des ressources communes —telles un centre d'information ou des équipes mixtes d'évaluation des dégâts— serviraient à l'analyse des risques et aux opérations de secours. Le PAM contribuerait à ce mécanisme commun par la mise en place d'actifs permettant d'améliorer la gestion des ressources naturelles et d'atténuer les effets des catastrophes naturelles.

Modalités de l'assistance du PAM et aspects opérationnels

⇒ Logistique

87. Le personnel de contrepartie national sera chargé de la gestion et du financement de toutes les opérations logistiques, du point d'entrée en El Salvador au point de distribution. Les vivres seront stockés dans trois entrepôts d'État puis acheminés sous la coordination du SNF vers environ 80 centres de distribution. De là, les comités scolaires assureront le transport des denrées jusqu'aux écoles élémentaires. Le SNF supervisera la distribution de vivres aux centres préscolaires depuis les entrepôts centraux. Dans les communautés où les fonds alimentaires servent à l'exécution d'activités relatives à la création d'actifs, le PAM acheminera l'aide alimentaire, par le biais du fonds local, jusqu'aux comités alimentaires locaux qui se chargeront de livrer les denrées aux enfants des centres préscolaires.

88. Pendant la phase de démarrage des fonds alimentaires communautaires, il faudra peut-être procéder à des échanges pour garantir que les enfants reçoivent une alimentation équilibrée à l'école, notamment dans les centres préscolaires. Le PAM, avec l'appui des ONG et par le biais d'une formation participative en matière de stockage et de manutention des aliments au niveau communautaire, supervisera ce processus et formulera des directives claires sur les pratiques dans ce domaine.



⇒ **Achats locaux**

89. Le bureau du PAM en El Salvador encouragera les achats locaux ou régionaux de denrées alimentaires de base, en particulier les haricots et l'huile, ainsi que d'autres produits ayant des valeurs alpha élevées, afin de réduire les coûts logistiques et de stimuler la production locale. Les achats locaux seront aussi positifs en ce qui concerne l'acceptabilité des aliments et la préférence locale. Les achats s'effectueront conformément aux normes établies par le PAM et feront jouer la concurrence; la transparence sera assurée par des appels d'offres. Les échanges de denrées seront envisagés uniquement si l'on ne dispose pas d'espèces. Le PAM étudiera la possibilité d'enrichir les denrées locales en micronutriments, ce qui exigerait une composante en espèces.

⇒ **Ciblage**

90. Le PAM utilisera des critères de ciblage rigoureux pour que la diminution des produits alimentaires qu'il fournit aux écoles soit échelonnée et équilibrée. Les indicateurs globaux de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire s'appuieront essentiellement sur les indicateurs de la malnutrition chronique et devraient être liés à des indicateurs de suivi, aux fins de référence. Le suivi permanent permettra d'évaluer l'utilité des fonds alimentaires pilotes et leur capacité à fournir des denrées, ainsi que l'efficacité des mécanismes de transfert du PAM.

⇒ **IPSR**

91. Le SSP propose que le nouveau programme soit mené en étroite coordination avec l'IPSR régionale (janvier 2003–décembre 2005). Les stratégies de ciblage du SSP et de l'IPSR visent à être complémentaires et à fournir une aide constante aux communautés confrontées aux catastrophes naturelles et aux aléas de l'économie et qui tentent de s'en relever.
92. Les stratégies spécifiques de ciblage du SSP et de l'IPSR permettent de prendre des mesures variées². Un nouveau programme de pays aiderait les communautés qui souffrent de problèmes structurels ou chroniques, principalement en contribuant à l'alimentation dans les écoles, tandis que l'IPSR interviendrait en cas de catastrophes distinctes et de malnutrition aiguë. L'IPSR met l'accent sur la prompt intervention en cas d'urgence et la prévention de la malnutrition aiguë. L'aide fournie dans le cadre des activités de développement devrait réduire les besoins au titre des activités de secours et de redressement. Le SSP contribue à fournir une couverture universelle aux écoles élémentaires et aux centres préscolaires des zones rurales et péri-urbaines des départements les plus pauvres et les plus touchés par l'insécurité alimentaire.

⇒ **Planification en cas d'urgence**

93. Le SSP, comme l'IPSR, envisage d'appuyer des mécanismes d'intervention d'urgence dans le cadre du Plan national d'urgence, pour assurer la disponibilité immédiate de vivres et leur distribution. Le renforcement des installations communautaires de stockage dans les écoles accroîtra l'efficacité et l'efficacité des interventions d'urgence à l'échelon local. Les mises à jour de l'ACV aideront aussi le Comité national d'urgence et de défense civile à renforcer les interventions aux niveaux municipal et local.

² Les indicateurs du ciblage géographique de l'IPSR qui peuvent justifier une intervention de secours sont les suivants: zones touchées par une catastrophe distincte, répartition des pluies inférieure à la moyenne et production agricole atteignant moins de 50 pour cent de la normale.



⇒ **Renforcement des capacités**

94. Pour prendre en charge les activités d'alimentation scolaire, les organismes de contrepartie du PAM devront renforcer leurs capacités humaines, en particulier le SNF, les Ministères de la santé et de l'éducation et les ONG. Les communautés devraient s'organiser autour du rôle bien établi des mères dans les activités d'alimentation scolaire. La participation des communautés à la conception et à l'exécution des modalités spécifiques concernant les fonds alimentaires (gestion, ciblage, sélection des activités, mécanismes de cumul et détermination des responsabilités) sera essentielle pour la maîtrise des activités et la viabilité des fonds. Ces modalités et les activités de formation seront mises en oeuvre avec le gouvernement, les ONG et les institutions des Nations Unies partenaires.

⇒ **Suivi**

95. Le PAM dispose d'un système de suivi auquel seront incorporés de nouveaux indicateurs destinés au suivi des fonds alimentaires communautaires. Le suivi sera réalisé avec l'appui technique du PAM, en collaboration avec le Ministère de l'éducation et le SNF/Direction de l'aide alimentaire (DAA). Le PAM, le Ministère de l'éducation et la DAA assureront conjointement le suivi sur le terrain pour garantir la qualité globale, à l'aide d'un modèle de suivi traité par un système d'information normalisé unique. Les données seront systématiquement recueillies et analysées à l'aide des indicateurs sur l'assiduité, les abandons et les progrès. Le personnel chargé du suivi sera formé à des aspects essentiels de la gestion des fonds alimentaires et aux Engagements du PAM envers les femmes.

⇒ **Ressources complémentaires**

96. Le gouvernement contribuera au programme de pays aux niveaux municipal et départemental, et fournira du personnel pour l'exécution des activités, le suivi et l'évaluation, l'assistance technique et la formation. Le coût effectif pour le gouvernement de l'exécution du projet au niveau départemental et municipal est estimé à 5,5 millions de dollars, y compris les coûts de transport intérieur, d'entreposage et de manutention.

97. La sélection des communautés bénéficiant des fonds alimentaires dépendra de l'intérêt manifesté par les partenaires et les organismes de contrepartie, qui apporteront des contributions sous forme d'articles non alimentaires, de soutien du personnel et d'aide à la communauté les premières années.

⇒ **Décentralisation**

98. Étant donné le rôle croissant des municipalités en matière de promotion du développement rural, le PAM devrait veiller à ce qu'elles participent activement à la définition et à la gestion des fonds alimentaires locaux destinés à la création d'actifs productifs. Le PAM préconisera le partage des ressources au niveau municipal; ce principe a été appliqué par l'Assemblée nationale, qui a alloué aux municipalités 6 pour cent des recettes publiques en faveur de travaux d'infrastructure et d'activités de développement local. Ces ressources seront associées aux activités des fonds alimentaires en vue d'accroître le nombre de bénéficiaires et de parvenir à la viabilité, comme il est prévu dans la stratégie de prise en charge des activités d'alimentation scolaire élaborée par le gouvernement.



⇒ **Transfert du programme**

99. Le programme de pays (2003–2007) sera le second et dernier pour El Salvador. Il est essentiel que le PAM appuie l'introduction et la mise à l'essai des mécanismes de transfert si l'on veut assurer la viabilité des activités d'alimentation scolaire dans les centres préscolaires et dans les écoles élémentaires en El Salvador. Les fonds alimentaires communautaires sont des mécanismes souples qui appuieront les efforts du SNF pour élargir la portée de ces activités ainsi que pour donner plus de responsabilités aux communautés en matière de gestion et de financement. La création d'actifs et la participation des familles à la gestion des écoles réduiront aussi la charge financière du gouvernement. Il est important d'établir des mécanismes de déclenchement pour assurer le transfert synchrone des responsabilités.

Implications de l'harmonisation

100. Le PAM a contribué à l'élaboration du bilan commun de pays qui appuie les objectifs suivants: réduire les inégalités de revenus en El Salvador; lutter contre l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et causées par l'homme; et s'attaquer aux inégalités hommes-femmes et à l'insécurité alimentaire. L'aide alimentaire demeurera une composante essentielle pour atteindre les buts exposés dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.
101. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en El Salvador est en cours d'élaboration et devrait être achevé d'ici la fin 2002. Le cycle de programmation des Nations Unies va de 2003 à 2007. Selon ce cycle, les programmes du PNUD, du FNUAP et du PAM commenceront tous en 2003. Seul l'UNICEF a annoncé qu'il ne pouvait pas harmoniser son programme en cours avec le cycle approuvé. Le nouveau programme de pays du PAM sera intégré dans les documents du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Au fil de l'harmonisation de la programmation au sein du système des Nations Unies, le PAM s'efforcera de multiplier les possibilités de collaboration et de coordination

PARTENARIATS

102. Le PAM continuera de collaborer avec l'UNICEF pour lutter contre la malnutrition. Une enquête nutritionnelle conjointe a été menée à la fin 2001 en même temps qu'une évaluation de la sécheresse effectuée par le PAM, afin de mieux coordonner le ciblage et l'exécution des activités. L'UNICEF fournit une aide aux groupes vulnérables des zones visées par le PAM par le biais de la distribution de farine de maïs enrichie.
103. Sous l'égide du PAM, une lettre d'entente a été signée en 2000 avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS)/OPS à l'appui de la cartographie de la vulnérabilité et de l'analyse de la sécurité alimentaire. Cette initiative interinstitutions pour la sécurité alimentaire nationale aide à recueillir des données stratégiques. Par exemple, un recensement taille-âge vient d'être mené à bien au niveau national, et une enquête sur la consommation alimentaire est en préparation. La FAO et l'OMS/OPS appuient la mise en place de petits vergers dans les écoles auxquelles le PAM fournit des rations. En outre, la FAO fournit une formation et des outils aux enseignants, tandis que l'OMS/OPS assure la promotion des services de santé de base en coordination avec le Ministère de la santé et les administrations locales.



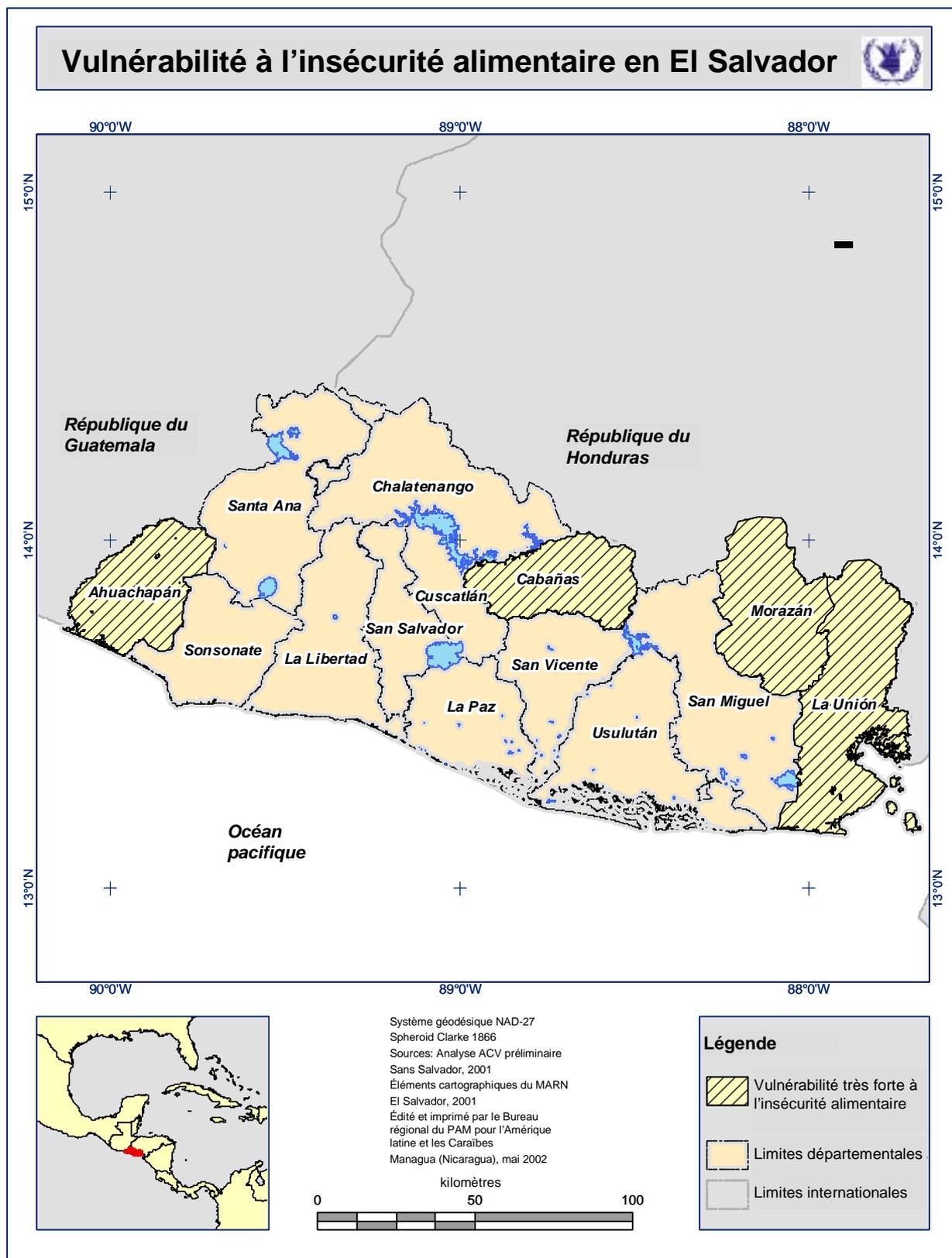
104. À l'aide de prêts à des conditions favorables, la Banque mondiale appuie la construction de nouvelles écoles dans les zones rurales de Ahuachapán, Cabañas, Morazán et La Unión. La Banque mondiale finance en partie le coût des nouveaux postes d'enseignants, les stages de formation prévus dans les volets santé et nutrition du PAM ainsi que la production des matériels pédagogiques utilisés pendant les stages.
105. Le PAM continuera de nouer des partenariats forts avec des ONG internationales telles que CARE International, le Service de secours catholique, CARITAS, Plan International, *World Vision*, *Save the Children*, *Feed the Children*, *Action Aid*, la Fédération luthérienne mondiale et des ONG nationales. Des contacts avec un certain nombre d'ONG partenaires ont déjà été établis au début du cycle de programmation du PAM en vue de coordonner les activités des fonds alimentaires communautaires. Les ONG partenaires fourniront des compétences techniques pour les activités de création d'actifs, notamment des conseils sur les cultures, les techniques post-récolte et la formation professionnelle. Des alliances seront nouées avec les ONG qui peuvent fournir une aide sous forme de micro-crédits pour la création d'activités rémunératrices.
106. De nombreuses autres organisations communautaires contribueront à la mise en oeuvre des fonds alimentaires par le biais de ces grands partenaires. L'échange d'idées et d'enseignements qui a lieu actuellement aboutira à des activités dynamiques et diversifiées.

PRINCIPAUX PROBLÈMES ET RISQUES

107. L'aide alimentaire, notamment les aliments enrichis et les repas nutritifs équilibrés, contribuera à éviter la dégradation de l'état nutritionnel des enfants. La réorientation stratégique en vue du transfert des activités, tout en étant conforme à la politique générale du PAM et du gouvernement, est une opération relativement novatrice. En El Salvador, comme dans la plupart des autres pays où le PAM mène des programmes d'alimentation scolaire, il n'existe pas de modèle éprouvé. Les nouvelles approches, comme les fonds alimentaires communautaires, comportent des incertitudes, et le PAM et le gouvernement ont l'intention de tirer des enseignements de ces activités pilotes avant de les appliquer plus largement.
108. Pour réduire les risques, des activités de transfert pilotes seront introduites dans les communautés: i) qui ont une expérience en matière d'activités participatives; ii) qui apportent déjà des ressources financières et humaines aux activités d'alimentation scolaire et autres activités de développement en cours; iii) qui ont une expérience en matière d'entreposage et de gestion des vivres; et iv) où les capacités des partenaires sont suffisantes pour appuyer les mécanismes pilotes. L'appui fourni au gouvernement par le PAM permettra de réduire autant que possible les risques associés à l'introduction de mécanismes de transfert qui ne sont pas forcément viables.
109. Le renforcement de la capacité ACV en El Salvador par le biais de l'IPSR aura un effet positif sur les activités stratégiques, et permettra notamment de comprendre les causes profondes de l'insécurité alimentaire.
110. Démontrer les résultats du nouveau programme et faire la preuve de l'efficacité des fonds alimentaires communautaires dans le cadre d'une stratégie de transfert sera une entreprise ambitieuse. Les résultats ne seront mesurables que s'il existe des objectifs et des indicateurs clairs et réalistes, et que des activités de suivi pratiques et énergiques sont menées. Il faudra accorder à ce programme un soutien supplémentaire —tant technique que financier— aux fins du suivi.



ANNEXE



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



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

| | |
|--------|--|
| ACV | Analyse et cartographie de la vulnérabilité |
| DAA | Direction de l'aide alimentaire |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FNUAP | Fonds des Nations Unies pour la population |
| IDH | Indicateur de développement humain |
| IPSR | Intervention prolongée de secours et de redressement |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| OPS | Organisation panaméricaine de la santé |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| SNF | <i>Secretaría Nacional de la Familia</i> (Secrétariat national à la famille) |
| SSP | Schéma de stratégie de pays |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| USAID | Agence des États-Unis pour le développement international |
| VCT | Vivres-contre-travail |

