

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Troisième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 19 - 22 octobre 1999

## SCHÉMAS DE STRATÉGIE

Point 5 de l'ordre du  
jour

**Pour examen**



Distribution: GÉNÉRALE

**WFP/EB.3/99/5/1**

9 septembre 1999

ORIGINAL: ANGLAIS

## SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS—PAKISTAN

### RÉSUMÉ

Le Pakistan est un pays à faible revenu et à déficit vivrier, avec un revenu par habitant de 460 dollars des Etats-Unis par an. Le pays importe environ 15 pour cent de son produit alimentaire de base, le blé. Le Pakistan est en proie à d'immenses problèmes politiques, économiques et sociaux. Selon la Banque mondiale, quelque 30 millions de personnes, soit 23 pour cent de la population, vivaient en 1998 dans une situation de "pauvreté de consommation" (par rapport à un niveau minimal acceptable de consommation privée). Les personnes vivant en milieu rural et les femmes représentent une proportion anormalement élevée des pauvres du pays. Environ 52 pour cent des femmes pakistanaïses sont victimes de la "pauvreté de chances" (un indicateur qui combine des données relatives à la santé, à l'éducation et au revenu), contre 37 pour cent seulement des hommes. La pauvreté en termes de consommation empêche les pauvres souffrant de la faim de surmonter la pauvreté de chances. La nouvelle stratégie de pays du PAM au Pakistan sera donc axée sur les besoins des femmes en situation d'insécurité alimentaire et sur leurs enfants, de manière à leur permettre de saisir les chances qui s'offrent en matière de développement.

Le PAM repensera ses programmes au Pakistan pour les mettre en conformité avec les décisions du Conseil d'administration concernant l'aide alimentaire et le développement. La priorité accordée aux femmes et aux filles demeure un élément central. L'importance accordée aux secteurs sociaux sera donc maintenue. L'appui fourni par le PAM à l'éducation des filles sera renforcé. L'appui à la satisfaction des besoins de santé doit être radicalement réorienté, et il sera reformulé. Enfin, l'appui actuel du PAM en matière d'aménagement des ressources naturelles sera remplacé par un nouvel ensemble d'activités, la création d'actifs pour les femmes rurales.

Le PAM doit veiller à ce que l'aide alimentaire parvienne aux personnes dont les besoins sont les plus grands. Il recourra à l'analyse et à la cartographie de la vulnérabilité pour renforcer le ciblage géographique, et à l'intérieur des zones géographiques, il ciblera son aide sur les femmes et les enfants les plus touchés par l'insécurité alimentaire. Les partenariats sont cruciaux pour le développement. Le PAM utilisera des méthodes faisant appel à la participation pour identifier les besoins particuliers des bénéficiaires, et il agira de concert avec le gouvernement et d'autres partenaires de développement pour veiller à ce que l'aide alimentaire qu'il fournit permette à ces bénéficiaires de tirer parti des possibilités de développement. Cette manière de procéder exige d'élargir le cercle actuel de partenaires afin de solliciter une participation plus active des collectivités locales, des ONG et des organisations à assise communautaire.

La démarche proposée est conforme à la vision stratégique du Gouvernement du Pakistan, et à ses politiques et priorités nationales. Elle s'appuie par ailleurs directement sur la participation du PAM au bilan commun de pays. Le PAM structurera le programme de pays dans le cadre du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, qui sera achevé au cours des quelques mois à venir.

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directeur du Bureau régional:      Mme J. Cheng-Hopkins      tel.: 066513-2209

Coordonnateur de programmes:      Mme B. Bonneveaux      tel.: 066513-2743

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



---

## SIGLES UTILISES DANS CE DOCUMENT

BAsD	Banque asiatique de développement
PAS	Programme d'action sociale
PIB	Produit intérieur brut
SMI	Santé maternelle et infantile



## INTRODUCTION

1. Au Pakistan, les perspectives de développement sont particulièrement sombres pour les femmes pauvres et pour leurs enfants, surtout les filles. Elles courent beaucoup plus de risques de souffrir de la faim et de la malnutrition, un fardeau qui pèsera sur elles pendant toute leur vie, et elles ont beaucoup moins de chances d'avoir accès à l'éducation primaire et aux soins de santé de base, qui sont des conditions essentielles pour surmonter la pauvreté. Quel que soit l'étalon de mesure choisi, elles constituent les groupes les plus vulnérables de la société. Si l'on compare la situation du Pakistan d'aujourd'hui avec celle de 1975, les femmes sont plus pauvres, en moins bonne santé et leur niveau d'éducation est moins élevé par rapport aux hommes. Quelque 30 millions de personnes souffrent de pauvreté en termes de consommation, et plus de 60 millions d'habitants sont touchés par la "pauvreté de chances", qui frappe de manière disproportionnée les habitants des zones rurales, et parmi eux les femmes. Le présent schéma de stratégie de pays de deuxième génération prend pour point de départ la féminisation de la pauvreté et cherche à aborder les problèmes les plus pressants des femmes et des jeunes filles, en particulier leurs besoins en matière d'éducation et de santé. Il propose en outre un nouveau programme destiné à créer des actifs pour les femmes rurales, en recourant à des méthodes fondées sur la participation, et propose d'envisager des activités pilotes d'assistance alimentaire dans les zones urbaines, pour pallier un problème qui menace dans le pays. Il en découle des changements de grande ampleur pour la stratégie actuelle du PAM pour l'assistance au Pakistan ainsi que pour le prochain programme de pays.

## L'INSECURITE ALIMENTAIRE ET LES PAUVRES SOUFFRANT DE LA FAIM

2. Le Pakistan est un pays à faible revenu et à déficit vivrier, avec un produit intérieur brut (PIB) de 460 dollars par habitant. Les deux tiers de la population vivent en zone rurale et 46 pour cent des habitants dépendent de l'agriculture. Il ne faut pas oublier non plus le fardeau supplémentaire que représentent les réfugiés afghans, qui pèsent sur des structures d'appui social déjà affaiblies.
3. Le Pakistan doit affronter d'énormes gageures sur le plan économique, politique et social. Le pays a réalisé des progrès dans certains domaines: ainsi, le pourcentage de personnes dont la consommation alimentaire est insuffisante a baissé, passant d'environ 27 pour cent en 1987 à quelque 21 pour cent en 1995. Pourtant, le gouvernement reconnaît dans son document *Pakistan 2010 Programme* qu'après 50 ans d'indépendance, "la société demeure plongée dans l'ignorance, la maladie, la pauvreté, l'intolérance, la corruption, l'injustice et l'arriération."<sup>1</sup>

### La conjoncture économique

4. Tous les indicateurs reflètent un ralentissement général de l'économie. Le taux de croissance du PIB a été de l'ordre de quatre pour cent en 1998-99, contre près de 5,5 pour cent en 1997-98. Au cours des sept premiers mois de 1999, les investissements privés en provenance de l'étranger ont chuté de 57 pour cent. Les réserves officielles de change ont

<sup>1</sup> *Pakistan 2010 Programme*, Gouvernement du Pakistan, Ministère de la planification et du développement, 1998.



aussi décliné au cours des trois dernières années. La crise économique aiguë que traverse actuellement le pays va vraisemblablement restreindre davantage encore la capacité du gouvernement d'importer des produits alimentaires, avec la mise en œuvre du programme de stabilisation économique négocié avec le Fonds monétaire international (FMI). Selon le Centre de politique sociale et de développement, l'incidence de la pauvreté va probablement croître en 1998-99; 1,5 pour cent de la population, soit près de deux millions de personnes supplémentaires, pourraient passer sous le seuil de pauvreté.

## La situation alimentaire

5. Au Pakistan, le problème alimentaire chronique est le manque d'accès à la nourriture pour les pauvres. Le pays produit la majeure partie de sa denrée alimentaire de base—le blé—et importe le reste (15 pour cent environ) afin de répondre à la demande du marché à des prix raisonnables. Le réseau de commercialisation est bien développé, puisque plus de 99 pour cent de la population a physiquement accès à la nourriture tout au long de l'année. (Un petit nombre de personnes vivant dans les zones écartées du nord du pays sont isolées par la neige en hiver.) Toutefois, la population est si pauvre que plus de 50 pour cent des habitants consacrent la moitié de leurs revenus, voire davantage, à l'achat de nourriture, et nombreux sont ceux qui ont des difficultés à acheter suffisamment de vivres. Les catastrophes naturelles sont peu fréquentes; les effets combinés des inondations, sécheresses et tremblements de terre touchent moins de 1,5 pour cent de la population chaque année.
6. Le Pakistan produit quelque 16 à 17 millions de tonnes de blé par an, et le pays a importé au cours des années récentes une moyenne de deux à trois millions de tonnes par an. Les besoins d'importation devraient représenter trois à quatre millions de tonnes pour l'année à venir, car on s'attend à une production de blé insuffisante.

### La pauvreté au Pakistan

Près de la moitié de la population souffre de pauvreté de chances, c'est-à-dire qu'elle ne peut tirer parti des possibilités de développement à cause de l'analphabétisme, d'un mauvais état de santé, de la malnutrition et de la pauvreté.

- 42 millions de personnes (30 pour cent) ont des revenus insuffisants
- 47 millions d'adultes (62 pour cent) ne savent pas lire ni écrire
- 29 millions d'entre eux (76 pour cent) sont des femmes
- 8 millions d'enfants ne fréquentent pas l'école
- 61 millions de personnes (45 pour cent) n'ont pas accès à de l'eau potable sûre
- 54 millions de personnes (40 pour cent) ont accès à des services de santé
- 9 millions d'enfants de moins de six ans (38 pour cent de la population des moins de cinq ans) souffrent de malnutrition

## Les indicateurs sociaux

7. La lenteur du développement des ressources humaines exerce un impact négatif sur les perspectives de croissance du pays, car les faibles niveaux d'éducation et les problèmes de santé entravent les augmentations de productivité. Seuls 40,9 pour cent des habitants (25,4 pour cent des femmes) sont alphabétisés, alors que ce chiffre atteint 84,4 pour cent en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique. Quant au taux d'alphabétisation des femmes vivant en milieu rural, il atteint à peine huit pour cent<sup>1</sup>. Le taux de scolarisation à l'école primaire

<sup>1</sup> *National Education Policy 1998–2010*, Gouvernement du Pakistan, p.19.



est de 70 pour cent, mais de 62 pour cent seulement pour les filles, contre 80 pour cent pour les garçons<sup>1</sup>.

8. Le taux de mortalité infantile (105 pour 1 000 naissances) est très élevé par comparaison avec les moyennes de six pour 1 000 dans les pays industrialisés et de 66 pour 1 000 dans les pays en développement. Les taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans atteignent des niveaux inacceptables<sup>2</sup> (700 000 jeunes enfants meurent chaque année, et dans 54 pour cent des cas la malnutrition est un facteur du décès).

### Indicateurs de pauvreté

9. Les indicateurs sociaux du Pakistan sont parmi les moins bons de tous les pays en développement. Ces privations sont la véritable cause de la pauvreté humaine au Pakistan.

<b>INDICATEURS DE PAUVRETÉ AU PAKISTAN (pourcentage de la population au-dessous du seuil de pauvreté)</b>	
Pauvreté en termes de consommation	23
Besoins de base	29
Pauvreté en termes de revenus	30
Pauvreté de chances	44
Indicateur de la pauvreté humaine	46

10. Le manque de revenus et la non-satisfaction des besoins de base sont le résultat de privations humaines. La cause la plus fréquente en est la pauvreté de chances<sup>3</sup>, qui touche près de la moitié des Pakistanais, et qui désigne l'incapacité de tirer parti des possibilités de développement à cause de l'analphabétisme, d'un mauvais état de santé, de la malnutrition et de la pauvreté. Pour une partie importante de la population, l'insuffisance de la consommation alimentaire va de pair avec de mauvais indicateurs sociaux.
11. Etant donné le peu de données dont on dispose sur le Pakistan, le meilleur indicateur de substitution en matière d'insécurité alimentaire est vraisemblablement la pauvreté en termes de consommation<sup>4</sup>, un facteur qui entrave la lutte contre la pauvreté de chances. La Banque mondiale définit cette notion comme "la mesure dans laquelle les niveaux actuels de consommation privée des ménages ou des personnes tombent au-dessous d'un 'seuil de pauvreté' qui représente, aux yeux de la société, un niveau minimal acceptable de consommation privée". La définition de la Banque exclut des éléments essentiels tels que la santé et l'éducation, qui sont considérés comme faisant partie d'une mesure plus large du "développement humain". Ce qui reste représente essentiellement la capacité d'acheter de la nourriture.
12. En se fondant sur le rapport publié en 1995 par la Banque mondiale, *Pakistan Poverty Assessment*, on peut estimer que 23 pour cent de la population du Pakistan, soit environ

<sup>1</sup> *Pakistan Economic Report*, Banque mondiale, 7 avril 1999.

<sup>2</sup> *Social Sector Issues in Pakistan: An Overview*, Banque asiatique de développement, 1997, p.22.

<sup>3</sup> *Human Development in South Asia*, Mahbub Ul Haq, 1998, p.17.

<sup>4</sup> Rapport de développement de la Banque mondiale, 1995 "*Pakistan Poverty Assessment*".



30 millions de personnes, vivaient en 1998 dans une situation de pauvreté de consommation<sup>1</sup>. Une part disproportionnée de ce groupe est constituée de personnes vivant en zone rurale, de sexe féminin, dans des familles plus nombreuses que la moyenne, et avec un niveau d'éducation inférieur à la moyenne.

13. Quelque 70 à 80 millions de personnes sont privées de services d'éducation et de santé. Le lien entre les 30 millions de personnes qui souffrent de niveaux insuffisants de consommation alimentaire et le nombre beaucoup plus élevé de personnes dépourvues de possibilités de développement offre un créneau naturel aux activités du PAM. Au sein de ce groupe, les femmes et les enfants représentent la préoccupation la plus impérieuse pour le PAM.

### La situation des femmes

14. Les filles et les femmes sont le groupe le plus pauvre de la société pakistanaise. Plus de la moitié des femmes du pays souffrent de pauvreté de chances, contre un tiers des hommes. En matière d'éducation—qui représente, selon *Human Development in South Asia*, “la privation la plus handicapante”—l'écart est encore plus large, puisqu'il atteint 72 pour cent des femmes par rapport à 47 pour cent des hommes<sup>2</sup>. La gravité du problème ressort aussi clairement des comparaisons effectuées avec d'autres pays. Selon le Rapport mondial sur le développement humain de 1998, publié par le PNUD, le Pakistan se classe au 131ème rang sur 163 pays en termes d'indice de développement lié au sexe, qui prend en considération des variables touchant la santé, l'éducation et le revenu. Dans un classement établi en fonction du degré d'émancipation des femmes, en mesurant des facteurs tels que le nombre de sièges au parlement et le nombre de femmes occupant des postes de responsables et de directeurs, le Pakistan se classe au 100ème rang sur 102 pays.

#### Le “visage féminin” de la pauvreté

- Par rapport à la situation de 1975, les femmes sont aujourd'hui plus pauvres, en moins bonne santé et avec un niveau d'éducation moins élevé par rapport aux hommes
- Plus de 50 pour cent des femmes enceintes sont anémiques
- Beaucoup plus de femmes que d'hommes risquent de ne pas atteindre l'âge de 40 ans, ce qui est un signe de négligence et d'oppression
- Environ 29 pour cent des femmes sont privées de soins de santé
- Le taux d'activité économique des femmes (à 15 ans) ne dépasse pas 14 pour cent

15. Le rapport présenté par le Gouvernement du Pakistan à la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes (Beijing 1995) relève que “la question de l'autonomie et du développement des femmes est progressivement devenue, au cours des 20 dernières années, l'un des enjeux cruciaux du pays”. Il relève aussi que “il est de plus en plus évident que les femmes et les filles vivant dans des ménages pauvres supportent une part disproportionnée du fardeau de la pauvreté”, et souffrent de “structures patriarcales

<sup>1</sup> *ibid.*

<sup>2</sup> *Human Development in South Asia*, Mahbub Ul Haq, 1998.



oppressives, de normes orthodoxes rigides et de coutumes et traditions socioculturelles étouffantes”<sup>1</sup>.

16. Les mesures de la consommation et des revenus des ménages ne reflètent pas entièrement les différences entre les sexes au sein des familles; elles passent notamment sous silence le fait que les fillettes reçoivent une alimentation de moindre qualité que les garçons<sup>2</sup>, ou que les femmes ne contribuent que faiblement aux décisions familiales. Le ratio hommes/femmes et l’espérance de vie des femmes au Pakistan ne reflètent pas l’avantage biologique propre aux femmes dans d’autres régions du monde: il y a en effet 93 femmes pour 100 hommes au Pakistan, alors que l’on compte 106 femmes pour 100 hommes à l’échelle du monde entier.

## LES PRIORITES ET LES POLITIQUES DU GOUVERNEMENT

17. Le nouveau gouvernement, élu en février 1997, a conçu un train de réformes destinées à renforcer l’économie et à lutter contre la corruption et l’évasion fiscale en diminuant les impôts et les droits de douane et en lançant une privatisation à grande échelle des secteurs de la banque et de l’énergie. En 1998, le gouvernement a publié un document de programme ambitieux, *Pakistan 2010 Programme*, dont l’objectif affiché est de créer d’ici à l’an 2010 une société “fondée sur le savoir, juste, tolérante, pleine d’initiative et prospère”. C’est dans ce cadre général que le pouvoir exécutif a préparé son neuvième plan quinquennal (1998–2003), parallèlement à des documents d’orientation importants pour soutenir les secteurs de la santé et de l’éducation.
18. Le *Pakistan 2010 Programme* fixe un certain nombre d’objectifs dans le domaine social afin de réduire l’incidence de la pauvreté. Parmi eux, la réduction du pourcentage de personnes dont les besoins de base ne sont pas satisfaits, qui devrait passer de 46 pour cent en 1997–98 à 25 pour cent en 2002–03 et à 15 pour cent en 2010; l’augmentation de la scolarisation dans l’enseignement primaire, qui devrait passer de 15 millions d’enfants en 1997–98 à 20 millions en 2002–03 et à 25,9 millions en 2010, même si des déséquilibres marqués entre les sexes subsisteraient encore au terme de cette période; l’accroissement du nombre d’enfants vaccinés, de 16 millions en 1997–98 à 20 millions en 2002–03 et à 22 millions en 2010; et enfin la baisse de la mortalité infantile à 80 pour 1 000 naissances en 2002–03 et à 60 pour 1 000 naissances en 2010.
19. Le gouvernement et les donateurs insistent de plus en plus sur ce que les institutions des Nations Unies présentes au Pakistan appellent “placer les habitants au centre”: traiter des besoins spécifiques des femmes et des enfants, en partie en faisant directement participer la population à la conception et à l’exécution de programmes de développement décentralisés.
20. Il existe des systèmes de prestations sociales, qui incluent des subventions du produit alimentaire de base. La principale intervention du gouvernement consiste à acheter du blé produit localement à des prix garantis, à importer du blé supplémentaire afin de couvrir les besoins du marché, et à fixer un prix de vente au détail garanti pour la farine de blé. Afin de maintenir les prix de vente au détail à un niveau raisonnable, le gouvernement subventionne tant le prix d’achat que le prix de vente au détail du blé. Il existe un système

<sup>1</sup> *Pakistan National Report*, Quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Beijing, Gouvernement du Pakistan, Ministère de l’avancement de la femme et de la jeunesse, septembre 1995, p.1 et 9.

<sup>2</sup> Malik, Aftab et Sultana, 1994, cité dans le bilan commun de pays.





de protection sociale destiné à fournir des revenus en espèces supplémentaires aux groupes dans le besoin, mais ce mécanisme est hélas insuffisamment financé, et ne peut donc venir en aide qu'à une partie relativement réduite de la population.

### **Les autres partenaires pour le développement**

21. A lui seul, le gouvernement ne peut réduire la pauvreté en offrant des possibilités de développement aux pauvres. La lutte contre la pauvreté exige pour réussir la participation active des communautés, du secteur privé et des ONG, ainsi qu'une assistance extérieure. L'un des cadres disponibles à cette fin est le Programme d'action sociale (PAS), qui a réuni huit milliards de dollars en fonds publics et en ressources provenant de donateurs afin de fournir des services sociaux de façon plus efficace par rapport aux coûts et faisant davantage appel à la participation. Le PAS encourage de meilleures possibilités d'éducation et des soins de santé améliorés, deux éléments indispensables pour améliorer les capacités de gain et les stratégies de défense des pauvres, qui sont particulièrement importantes pour les femmes. Le PAS fournit un cadre politique favorable, en cherchant à assurer l'égalité des sexes et en encourageant l'autonomie des femmes.
22. Le Gouvernement du Pakistan assume environ les trois quarts des coûts du PAS, apportant ainsi une preuve concrète de son engagement. Les autres donateurs financiers essentiels sont la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement (BASD), l'Union européenne et les gouvernements du Canada, de la Norvège, des Pays-Bas et du Royaume-Uni. Le PAM, à l'instar de plusieurs autres organismes des Nations Unies, est membre du Groupe consultatif d'appui des donateurs du PAS. Le gouvernement est déterminé à coopérer avec le PAM pour que l'aide alimentaire soit ciblée sur les personnes qui en ont le besoin le plus aigu, et à utiliser des méthodes favorisant la participation pour aider au choix des activités. Le PAS illustre aussi la manière dont le gouvernement fournit du personnel et des ressources, conformément aux responsabilités arrêtées en matière d'exécution des programmes.

### **Bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement**

23. En novembre 1998, le PAM a participé à une conférence organisée par le système des Nations Unies sur "l'avenir des Nations Unies au Pakistan". Cette conférence réunissait les hauts responsables de diverses institutions des Nations Unies, des membres de la communauté des donateurs bilatéraux et multilatéraux, y compris les institutions de Bretton Woods; des fonctionnaires de l'Etat pakistanais, au plan fédéral et à l'échelon des provinces; et enfin, des représentants de la société civile, y compris des ONG. Le projet de bilan commun de pays a été préparé au cours du premier semestre de 1999. Comme la composition de l'équipe de pays des Nations Unies est appelée à être radicalement modifiée en raison du départ et des nouvelles affectations d'un certain nombre de collaborateurs clés des diverses institutions, l'équipe de pays actuelle des Nations Unies, placée sous l'autorité du Coordonnateur résident, a décidé de laisser à la future équipe le soin de mettre la dernière main au bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Cette décision entraînera il est vrai un report dans le temps, mais elle devrait permettre à la nouvelle équipe de prendre pleinement en main la procédure.
24. Le PAM a pris part à l'exercice de préparation du bilan commun de pays, et il sera pleinement engagé dans la procédure de préparation du Plan-cadre. La stratégie du PAM pour le Pakistan est directement fondée sur son engagement dans ces activités menées en



collaboration. Ainsi, le projet de bilan commun de pays insiste sur l'importance d'élargir l'accès à l'éducation primaire, en particulier pour les filles, les femmes et les pauvres des zones rurales, et passe en revue les mesures nécessaires pour accroître leur participation. Dans le secteur de la santé, le bilan commun de pays accorde une attention particulière au mauvais état de santé des femmes pakistanaises, et cherche à identifier des moyens de faire en sorte que la couverture des soins de santé primaires ne diminue pas dans le contexte actuel de crise économique. Pour ce qui concerne l'utilisation viable de l'environnement, le bilan commun de pays s'efforce de soutenir la création d'actifs pour les femmes rurales. Le programme de pays, qui sera présenté au Conseil d'administration l'année prochaine, sera structuré dans le contexte du Plan-cadre, dont la préparation donnera aussi l'occasion d'une collaboration renforcée en matière de programmes. L'échéancier du programme de pays du PAM sera synchronisé avec celui d'autres partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement.

### Suivi de la Conférence de Beijing

25. Le gouvernement a annoncé son intention de donner suite à la Conférence de Beijing par un Plan national d'action destiné à être mis en œuvre par le Ministère de l'avancement de la femme. Le Plan national d'action est l'aboutissement d'un long processus de consultation, pendant lequel se sont déroulées une série de réunions régionales et nationales afin de créer un consensus entre départements gouvernementaux, groupes restreints, ONG et experts. Le plan a été approuvé par le Premier Ministre en août 1998, et publié le mois suivant.
26. La stratégie principale du Plan national d'action consiste à identifier des domaines clés intéressant les femmes, à recommander des mesures et à les incorporer dans les programmes de travail des ministères d'exécution compétents. Ainsi, le plan identifie une série d'objectifs stratégiques afin de traiter des questions de pauvreté, y compris des moyens d'amortir les effets des mesures d'ajustement structurel sur les femmes, d'améliorer l'accès des femmes aux actifs productifs et de faire participer les femmes à tous les échelons de la planification et de l'exécution des programmes de lutte contre la pauvreté. Le Plan national d'action répartit les responsabilités concernant ces mesures entre des institutions tels que la Commission de planification, le Ministère de l'agriculture et le Ministère de la justice et des droits de l'homme.
27. La capacité du gouvernement d'agir avec détermination en faveur des femmes est toutefois limitée par des facteurs culturels ainsi que par la situation économique d'ensemble. Au cours des cinq années qui se sont écoulées depuis que le PAM a préparé son premier schéma de stratégie de pays, l'économie pakistanaise a continué de connaître de graves difficultés, au nombre desquelles une croissance réduite, une inflation marquée, des réserves de devises en diminution et d'importants déficits budgétaires. L'instabilité politique a retardé les réformes et gravement mis à mal la confiance du public et le climat des investissements.
28. La crise actuelle, par exemple, a conduit à des augmentations des prix des produits alimentaires et des combustibles servant à la cuisson des aliments. Les pauvres ont été les plus durement touchés par ces augmentations, qui ont entraîné des pertes nutritionnelles pour les jeunes filles et les femmes enceintes. Au cours des cinq prochaines années, le Pakistan va connaître un accroissement du nombre de nourrissons, d'enfants d'âge scolaire, d'écoliers et de mères atteints de dénutrition, ce qui débouchera sur des taux plus élevés de



morbidité et de mortalité, spécialement parmi les filles et les femmes souffrant de pauvreté<sup>1</sup>.

## LES ARGUMENTS EN FAVEUR DE L'AIDE ALIMENTAIRE

29. Un habitant sur cinq, au Pakistan, ne consomme pas une quantité suffisante de nourriture. Les ménages pauvres ont des revenus généralement inférieurs de 40 pour cent à ceux des familles épargnées par la pauvreté, ils dépensent davantage qu'eux, en termes relatifs, en nourriture (54 pour cent), et ils n'ont malgré cela toujours pas assez à manger. Quelque 40 pour cent des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition<sup>2</sup>.
30. Trente millions de personnes consomment insuffisamment de nourriture pour mener une vie active, saine et productive. Dans un pays souffrant de déficit vivrier, dont les capacités d'importation de produits alimentaires sont réduites, ce fardeau pèse essentiellement sur les femmes et les enfants en zones rurales. En outre, quelque 50 millions de personnes aux revenus insuffisants ne sont pas en mesure d'exprimer leur besoin de nourriture en termes de demande sur le marché. La ressource dont ils ont le plus grand besoin est de la nourriture à consommer, fournie de manière qui leur permettrait de profiter des possibilités de recevoir une éducation de base, des soins de santé primaires et une meilleure nutrition. Un tel investissement en capital humain leur permettrait de constituer les actifs nécessaires pour avoir des moyens d'existence plus durables.
31. Pour formuler la question en termes plus concrets sur le plan humain, les femmes du Pakistan donneront naissance cette année à environ 2,5 millions de filles. Sur ce nombre, 600 000 au moins souffriront de dénutrition à la naissance, ce qui entraîne un risque accru de troubles de développement mental et d'immunité insuffisante aux infections. L'existence typique d'une petite fille souffrant de malnutrition au Pakistan peut être brève et douloureuse. Par rapport à son frère, elle recevra moins d'affection, de nourriture, de soins de santé et d'éducation. Une femme sur 40 au Pakistan meurt des suites de la grossesse ou de l'accouchement. La mortalité maternelle est l'une des plus élevées du monde, 50 fois plus élevée par exemple que dans les pays industrialisés. Un grand nombre de femmes, parmi celles qui survivront, connaîtront de graves problèmes de santé. Ce lourd fardeau de mortalité et de morbidité pourrait être fortement réduit si les femmes sous-alimentées recevaient juste un peu plus de nourriture adaptée à leurs besoins pendant la grossesse et si elles avaient accès à des services d'éducation nutritionnelle et de santé de base. Une aide alimentaire, enrichie si possible avec des micronutriments, serait une composante précieuse dans tout train de mesures conçues pour satisfaire ce besoin.

## EVALUATION DES RESULTATS DU PAM A CE JOUR

32. Le schéma de stratégie de pays et le programme de pays précédents considéraient l'assistance du PAM comme une incitation pour augmenter la fréquentation des établissements de santé et d'éducation et pour augmenter les investissements dans la conservation des ressources dans les milieux fragiles et de faible rendement. La manière la

<sup>1</sup> *Social Development—Pakistan—Annual Review 1999*, p. 55.

<sup>2</sup> *A Profile of Poverty in Pakistan*, Mahbub ul Haq, Centre for Human Development, en collaboration avec le PNUD, février 1999.



plus avantageuse d'offrir ces incitations consistait à: a) offrir un produit de base à valeur élevée plutôt qu'un ensemble de denrées; et b) répondre aux besoins des participants sous forme de bons d'alimentation. Plusieurs examens et évaluations ont été réalisés pendant la période du programme de pays.

33. En 1998, le service d'évaluation a effectué une évaluation en fin de parcours du programme de pays du Pakistan pour la période 1994–1998 (WFP/EB.3/99/3/1). L'évaluation relevait que ce programme de pays était la première tentative de la part du PAM de reformuler ses opérations sous forme de programme, avec regroupement des projets existants. Le programme de pays était jugé bien intégré aux plans de développement du gouvernement, et reflétant de manière adéquate les priorités de la communauté des donateurs. La démarche par programme avait permis au PAM d'adapter ses activités de manière plus efficace en réaction au caractère irrégulier de l'offre de produits de base. D'autres questions méritaient de retenir l'attention. Les interventions soutenues par le PAM devaient être considérées dans un contexte plus vaste afin de veiller à ce qu'elles exercent bien les effets visés pour les groupes cibles. Il fallait pour cela resserrer les liens avec les programmes de développement d'autres partenaires. L'évaluation recommandait aussi de consacrer davantage d'attention à la conception des interventions et au partenariat, à la participation communautaire, au ciblage des actions, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation. En outre, il était nécessaire d'accorder une attention accrue aux relations opérationnelles du PAM (et à cet égard, l'évaluation comprenait une proposition de changer de ministère correspondant à l'échelle nationale) et aux conditions de retrait.

### **Evaluation du programme d'éducation soutenu par le PAM**

34. Chaque année, quelque 50 000 filles dans 20 districts pauvres ont fréquenté 900 écoles primaires, avec l'aide du PAM. Le bureau du PAM au Pakistan a effectué en 1998 une étude approfondie de son assistance à l'éducation primaire, qui montrait que le nombre d'enfants inscrits à l'école avait augmenté<sup>1</sup>. L'éducation, celle des filles en particulier, présente les avantages suivants:
- a) elle limite la croissance démographique et améliore le niveau de santé des familles;
  - b) elle renforce la confiance en soi et l'assurance des filles et leur permet de jouer un rôle plus actif au sein de leur communauté et dans la société en général, ce qui en retour contribue à surmonter les attitudes, les comportements et les systèmes traditionnels qui empêchent le développement économique et social (le fait même que bon nombre des dirigeants féodaux traditionnels soient opposés à l'éducation montre à l'envi qu'elle représente un risque pour leurs systèmes de valeur); et
  - c) elle augmente les chances qu'ont les filles de trouver un emploi ou de créer leur propre emploi (beaucoup de parents ont clairement exprimé que c'était là l'une des raisons essentielles pour lesquelles ils envoyaient leurs filles à l'école).
35. L'évaluation en fin de parcours a conclu que l'assistance fournie par le PAM avait contribué à améliorer l'accès des filles à l'éducation primaire et, de manière plus générale, à accroître la demande en matière d'éducation. Ce sont là des réussites non négligeables dans un contexte où, dans de nombreuses parties du pays, l'éducation des femmes en est encore à ses balbutiements. L'aide alimentaire a aussi contribué à améliorer les capacités

<sup>1</sup> Rapport du Programme alimentaire mondial, "Appui à l'évaluation du Programme d'action social—Promotion de l'enseignement primaire pour les filles au Balouchistan et dans la Province de la frontière du Nord-Ouest", Rashida Amir, décembre 1998, p.30 de l'anglais.



de mémorisation des filles à l'école. Ces avancées sont conformes avec les priorités du gouvernement dans le secteur de l'éducation.

36. Parallèlement, l'évaluation a mis le doigt sur de graves préoccupations en matière de qualité dans certaines écoles bénéficiant de l'appui du PAM. Les auteurs du document émettent l'avis que le PAM devrait, à tout le moins, collaborer avec d'autres pour veiller à ce que les écoles soutenues par le PAM disposent de suffisamment d'enseignants et de salles de classe. Les efforts visant à renforcer la participation communautaire au projet, en particulier celle des femmes, devraient être une priorité. D'autres enjeux importants touchant la qualité sont la formation des enseignants, la disponibilité de matériel d'éducation et l'adaptation des infrastructures scolaires aux besoins des filles (parois de séparation, latrines, eau potable et mobilier de base). Toutes ces préoccupations figurent en bonne place parmi les interventions prioritaires prévues au titre du PAS. L'évaluation exhortait aussi le PAM à participer plus activement aux dispositifs de coordination des donateurs dans le secteur de l'éducation, en soulignant par exemple que le PAM ne prenait pas part aux exercices réguliers d'examen du PAS entrepris par les donateurs.

### **Evaluation du programme de santé assisté par le PAM**

37. Chaque année, 200 000 femmes environ, bénéficiant de l'assistance du PAM, fréquentent 980 unités de soins médicaux de base en zone rurale. En 1997, le PAM a entrepris une étude thématique, dans plusieurs pays, de ses activités d'appui à des programmes de santé pour les femmes et les enfants. En ce qui concerne le succès de ces activités au Pakistan, l'étude relève que le nombre de femmes venant en consultation dans ces unités au cours des cinq premiers mois de la grossesse aurait augmenté de 50 pour cent depuis le début des activités d'aide alimentaire<sup>1</sup>. Une étude réalisée en 1998 par le bureau national de pays confirme ces résultats, en relevant une augmentation médiane de 60 pour cent dans la fréquentation des centres de santé étudiés par les femmes enceintes après l'introduction de la mesure d'incitation<sup>2</sup>.
38. L'étude a toutefois révélé des problèmes de mise en œuvre, dus pour une large part aux livraisons très irrégulières d'huile aux centres de santé soutenus par le PAM. Les pointes de fréquentation qui suivent l'arrivée de l'huile après des périodes de disette ont surchargé les visiteuses sanitaires et gêné leur travail de diffusion de messages de santé. Il y a aussi d'autres problèmes d'application sans relation avec l'approvisionnement en huile, tels que les frais perçus pour les cartes de rations du PAM et le manque d'impact et de cohérence des messages de santé. Selon les données émanant de classements et de travaux de cartographie de la vulnérabilité réalisés récemment par le Centre de politique sociale et de développement, le choix de certains districts aux fins de l'assistance serait discutable au regard du niveau socio-économique et de l'insécurité alimentaire.
39. L'évaluation a conclu que des améliorations devaient être apportées aux prestations de soins de santé primaires dans les centres de santé. L'ensemble du personnel de santé doit par exemple bénéficier d'une formation permanente et d'une supervision constante, et les unités de soins médicaux de base ont besoin de davantage de femmes agents de santé. Le PAM n'a ni les compétences spécialisées, ni le mandat pour soutenir des améliorations

<sup>1</sup> Rapport du Programme alimentaire mondial, Evaluation thématique des enseignements tirés des contributions de l'aide alimentaire aux activités de SMI: comment répondre aux besoins alimentaires fondamentaux des femmes et des enfants (WFP/EB.3/97/5/Add.4), p.5.

<sup>2</sup> *Assessment of Primary Health Care: Draft report on overall findings*—Punjab, Sindh, NWFP, et J & K, Mona Shaikh, novembre 1998, p.11.



techniques aux soins de santé, mais il pourrait appeler le gouvernement, les organismes des Nations Unies ou des ONG à fournir une supervision et une formation technique au personnel des centres soutenus par le PAM. L'introduction récente (1996) des visiteuses sanitaires dans les communautés a créé un lien de communication vital avec les femmes au foyer. Dans certains centres, les visiteuses sanitaires et les femmes engagées comme agents sanitaires ont forgé des alliances puissantes afin de promouvoir les services de santé maternelle et infantile (SMI). Ce programme semble avoir exercé un impact sur la fréquentation des centres de santé par les femmes qui est indépendant des livraisons d'huile au PAM, et il paraît prometteur pour maintenir la motivation et fournir un soutien aux femmes afin qu'elles continuent à fréquenter ces centres. On a toutefois relevé que l'impact aurait été meilleur encore si des liens efficaces avec d'autres partenaires de développement avaient été forgés. L'évaluation recommande au PAM de continuer à encourager le recours aux services de SMI et d'envisager d'utiliser l'aide alimentaire au service d'objectifs nutritionnels, parallèlement à la promotion du recours aux soins de santé ou à la place de cette activité, et de réfléchir à la manière dont l'aide alimentaire pourrait être utilisée pour améliorer d'autres projets en faveur de la santé et de la nutrition, qu'ils émanent du gouvernement, d'ONG ou d'autres organismes des Nations Unies.

40. Le PAM doit demeurer actif dans le secteur de la santé, mais il doit reconsidérer ses activités en la matière en termes d'objectifs, de portée, de contenu et de modalités d'exécution de ses programmes.

### **Evaluation du programme d'aménagement des ressources naturelles soutenu par le PAM**

41. Le PAM soutient depuis plus de 20 ans l'aménagement des ressources naturelles dans des zones écologiquement vulnérables du Pakistan. A la mi-1996, le bureau de pays a entrepris une étude afin de déterminer l'impact à long terme des activités passées dans le secteur des ressources naturelles. Plus tard dans l'année, le Bureau de l'évaluation du PAM a réalisé une évaluation, à l'échelle du pays entier, des projets touchant les ressources naturelles. Les deux études ont conclu que des résultats positifs avaient été atteints et que l'aide alimentaire représentait une incitation utile dans ce type d'activité<sup>1</sup>. L'étude du bureau de pays a montré que par le passé, ce sont les propriétaires de terres importantes qui ont bénéficié des activités de ces projets. En réponse à ces conclusions, le PAM a réorienté ses mesures vers les petits propriétaires, les paysans sans terre et les femmes. Les bénéficiaires indirects comprennent les pauvres, qui ont accès au fourrage et au bois de feu des zones cultivées, ainsi que les propriétaires terriens, qui ont des droits sur les arbres coupés. Les conclusions du Bureau de l'évaluation appuient le rôle directeur et catalyseur du PAM en faveur de la participation des communautés à la protection de zones contre l'érosion. La mission a aussi relevé que la participation des femmes au projet n'avait débuté qu'après l'introduction de la notion de foresterie sociale.
42. Une évaluation réalisée en 1998 d'un projet à Malakand, financée conjointement par le PAM et le Gouvernement des Pays-Bas, a confirmé cette nouvelle orientation et recommandé qu'une attention plus grande soit consacrée à faire en sorte que les avantages soient concentrés sur les groupes cibles du PAM<sup>2</sup>. Les évaluations du système de bons

<sup>1</sup> Rapport du Programme alimentaire mondial, Rapport résumé d'évaluation sectorielle de projets d'aménagement des ressources naturelles au Pakistan (WFP/EB.2R/97/2/Add.3) 14 avril 1997, p. 13.

<sup>2</sup> *Joint WFP/Netherlands Evaluation Mission Report, Report of the ERP Evaluation Mission*, Pieter van Ginneken Jane Brown et Faisal Bari, mai 1998.



d'alimentation confirment que les bons sont utilisés par les bénéficiaires pour acheter des produits alimentaires, conformément au but visé.

43. Le PAM a réexaminé les activités d'aménagement des ressources naturelles dans le cadre de l'évaluation en fin de parcours du programme de pays pour le Pakistan. L'évaluation montre que l'appui du PAM à ce secteur se justifie peu et représente dans une certaine mesure l'héritage des relations d'association passées du PAM dans ce domaine. Parmi les interventions effectuées figurent la remise en état d'infrastructures physiques, en particulier la protection de bassins hydrographiques et de barrages importants, la conservation de la diversité biologique et la production de bois de feu et de ressources fourragères. L'évaluation a relevé que l'accent mis sur les mesures au bénéfice des pauvres était perçu comme un instrument en faveur de la régénération de l'environnement et non comme une fin en soi. En termes d'orientation générale du programme vers les objectifs de l'impact et de la durabilité, les résultats, selon l'évaluation, sont mitigés. Certes, le véritable impact des interventions en matière d'aménagement des ressources naturelles n'apparaîtra pleinement que bien plus tard; toutefois, même les effets à court terme ne sont pas très clairs. Malgré certaines indications qui montrent une disponibilité accrue de bois de chauffage, des études montrent que ce sont les propriétaires terriens qui en ont retiré le plus d'avantages. Il est donc difficile de conclure que les avantages qui découlent de la création de biens fonciers communs profitent bien et continueront de profiter au groupe cible central, les pauvres et les paysans sans terres.
44. La stratégie énoncée ci-dessous accepte cinq des six recommandations formulées dans l'évaluation en fin de parcours. L'évaluation suggérait que l'interlocuteur du PAM à l'échelon national ou fédéral soit la division des affaires économiques du Ministère des finances, ou la Commission de la planification. Le PAM a abordé cette question avec les autorités, et il a reçu des assurances du Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et du bétail que les ministères concernés à l'échelon fédéral seront réunis en temps utile pour assurer la coordination efficace qui s'impose.

## L'ORIENTATION FUTURE DE L'ASSISTANCE DU PAM

45. Les femmes et les enfants seront au centre du nouveau programme de pays du PAM. Les initiatives viendront développer et renforcer non seulement les Engagements du PAM en faveur des femmes, mais aussi ceux du gouvernement en termes à la fois de politiques et de répartition des ressources. La stratégie la plus appropriée pour le PAM consiste à concentrer ses efforts sur l'inégalité entre les sexes, car les femmes ont beaucoup moins de possibilités que les hommes de tirer parti des chances offertes en matière de développement. L'objectif de base sera de satisfaire les besoins immédiats de consommation des personnes souffrant d'insécurité alimentaire, en procédant de manière à encourager la création d'actifs pour les femmes, en termes de capital humain (des femmes et des filles ayant de meilleurs niveaux de santé et d'éducation) et de ressources matérielles, afin de renforcer les stratégies utilisées par les femmes pour faire face à leur situation. Les programmes du PAM au Pakistan seront reformulés afin de les adapter aux décisions prises par le Conseil d'administration en matière d'aide alimentaire et de développement.



## L'éducation des filles

46. L'éducation des filles représente probablement le plus rentable de tous les investissements que le Pakistan pourrait réaliser. Si l'on en croit le Rapport mondial sur le développement humain de 1998, publié par le PNUD, l'absence de possibilités en matière sociale et de développement peut être considérée comme faisant partie intégrante de la pauvreté. En concentrant ses efforts sur l'éducation des filles, le PAM s'attaque à une question cruciale dans le contexte du développement au Pakistan. La faim empêche les femmes et les filles de saisir les chances de développement qui existent. Le PAM continuera à viser en priorité la scolarisation, la fréquentation régulière et le maintien des filles dans les écoles primaires. Les activités seront axées sur les districts touchés par l'insécurité alimentaire, où les taux de scolarisation des filles sont plus faibles que la moyenne nationale, et compléteront les activités menées dans le cadre du programme d'action sociale visant à améliorer les programmes, la qualité de l'enseignement et les conditions sanitaires dans les écoles.

## Santé et nutrition

47. Les données relatives à la santé et à la nutrition au Pakistan sont très préoccupantes, car "Le fait le plus grave, pour les pays en développement, est que les carences nutritionnelles à grande échelle infligent des dommages durables aux capacités physiques et mentales de leur population. La malnutrition dans la petite enfance et au cours des premières années de vie ... entraîne aussi une diminution de la capacité physique de travail chez l'adulte ... ainsi que l'apparition plus précoce de maladies dégénératives chroniques plus tard dans l'existence"<sup>1</sup>.

48. L'expérience montre que l'aide alimentaire peut accroître la fréquentation par les femmes des centres de santé au Pakistan. Toutefois, la fréquentation des centres de santé n'aidera pas, à elle seule, à améliorer l'état nutritionnel des femmes et de leurs familles. Il est indispensable pour cela de dispenser une éducation nutritionnelle et une alimentation complémentaire aux personnes qui en ont besoin.

49. L'appui du PAM au secteur de la santé doit subir une réforme radicale, à commencer par une définition claire d'objectifs qui dépassent le simple encouragement à la fréquentation des centres de santé, pour traiter explicitement des besoins des femmes et des jeunes enfants en matière de santé et de nutrition. Le point de départ devrait être une déclaration qui précise clairement les objectifs des activités de projet. Dans certains cas, l'objectif du PAM pourrait rester axé sur la nécessité de permettre aux femmes et à leurs enfants—en particulier les femmes enceintes ou allaitantes et les femmes avec de jeunes enfants—d'avoir accès à des services de soins de santé primaires. L'éducation nutritionnelle serait partie intégrante de l'ensemble de services offerts. La qualité des services fournis par un centre de santé serait l'élément déterminant du succès du programme, en termes non seulement d'impact sur la santé mais aussi de fréquentation durable par les utilisateurs.

50. L'objectif devrait pourtant de plus en plus être axé sur la récupération nutritionnelle des mères et des enfants souffrant de malnutrition. Ce changement de priorité exigerait que les bénéficiaires potentiels soient choisis en fonction d'indicateurs convenus servant à déterminer s'ils remplissent les conditions pour être admis dans un programme d'alimentation complémentaire, que l'effet des rations sur leur état nutritionnel fasse l'objet d'un suivi, et que l'on détermine le moment auquel l'objectif nutritionnel a été

<sup>1</sup> Scrimshaw, Séminaire PAM/Nations Unies, mai 1997.





atteint, et par conséquent auquel les bénéficiaires devraient sortir du programme. Le PAM s'attaquera aux carences en micronutriments en fournissant lorsque c'est possible des produits alimentaires enrichis, et étudiera les meilleures manières de procéder en la matière pour les femmes enceintes.

51. Pour ces deux types très différents d'intervention, des modalités opérationnelles diverses seraient nécessaires. Apporter une assistance alimentaire sous forme de bons d'alimentation pourrait être la manière la plus rentable de permettre aux femmes pauvres de fréquenter les centres de santé. La récupération nutritionnelle, cependant, exigerait la distribution de rations, et une réflexion approfondie touchant la forme qu'elles devraient prendre. Si le bénéficiaire visé est un petit enfant censé consommer la ration à domicile, il peut s'agir d'une ration composée d'aliments de sevrage, enrichis selon que de besoin. En outre, selon l'ampleur des besoins, il pourrait être judicieux de chercher à collaborer avec le secteur privé afin de créer sur le plan local la capacité d'enrichir des aliments produits dans des lieux raisonnablement proches de la population cible, ce qui permettrait de procéder à des achats locaux et de réduire les coûts de transport et les problèmes logistiques.
52. Le bureau du PAM au Pakistan a entrepris de redéfinir ses activités de santé en collaboration avec les responsables de la santé dans les provinces et avec d'autres donateurs. Le programme de pays qui sera présenté l'année prochaine au Conseil d'administration indiquera précisément les indicateurs de résultats à utiliser.

### **Créer des actifs pour les femmes rurales**

53. Les ménages qui souffrent d'insécurité alimentaire dans les zones rurales sont souvent laissés pour compte par les activités de développement de type classique. L'insécurité alimentaire et le manque d'infrastructures de base ont souvent pour effet que les femmes et les filles sont privées des ressources dont elles auraient besoin pour améliorer leur existence. Le PAM tâchera donc de renforcer les organisations de femmes dans les communautés touchées par l'insécurité alimentaire, en recourant à des méthodes qui encouragent la participation pour identifier leurs priorités et pour les traduire, le cas échéant, en activités soutenues par des mécanismes vivres-contre-travail. L'appui fourni depuis longtemps par le PAM à l'aménagement des ressources naturelles a conduit à la mise en place d'arrangements axés sur la communauté qui fournissent un cadre culturellement acceptable au sein duquel les femmes peuvent exprimer leurs besoins et leurs préoccupations. Ces arrangements peuvent être utilisés comme tremplin pour lancer un nouveau programme destiné à créer des actifs pour les femmes rurales.
54. Le noyau de la proposition consiste à commencer par les 116 organisations de femmes qui sont aujourd'hui à l'œuvre dans une cinquantaine de villages ruraux dans les districts les plus pauvres, et d'étendre la portée des activités que le PAM pourrait soutenir au moyen d'une aide alimentaire, en utilisant des méthodes fondées sur la participation. Les femmes qui vivent dans les collectivités rurales dépendent des ressources naturelles de leur environnement pour leur survie, et un milieu naturel dégradé peut être synonyme de longues heures de marche pour ramasser le bois de feu et le fourrage, autant d'heures que les femmes ne pourront consacrer à d'autres activités. Qui plus est, les filles aident souvent leurs mères dans ces tâches, au détriment de leur éducation. C'est pour ces raisons que la restauration de l'environnement et la foresterie sociale pourraient figurer parmi les actifs à créer pour les femmes rurales. Les priorités seront définies en fonction des besoins. Une communauté pourra par exemple choisir de construire une route pour relier le village à une école ou à un centre de santé, tandis qu'une autre préférera mettre en place un dispositif de



prévention des catastrophes naturelles afin de protéger le village contre des inondations périodiques. Dans chaque situation, ce sont les membres du groupe cible—les femmes pauvres souffrant de la faim—qui identifieront les activités à entreprendre, même si ce n'est pas à elles qu'il reviendra nécessairement d'effectuer les travaux physiques. Les femmes et leurs familles, cependant, conserveraient les actifs durables ainsi créés.

55. Le Fonds d'action pour l'égalité entre hommes et femmes a versé 6 000 dollars pour la réalisation d'une étude des activités existantes d'aménagement des ressources naturelles, pour veiller à ce que l'élan actuel ne soit pas perdu et que les activités futures soient spécifiquement axées sur les femmes. Pour atteindre ces objectifs, il faudra davantage s'appuyer sur les ONG en tant que partenaires des activités bénéficiant de l'appui du PAM. La transition entre un programme d'aménagement des ressources naturelles et des activités de création d'actifs pour les femmes rurales sera gérée de manière à assurer que l'introduction d'activités nouvelles et la fin d'activités existantes se déroule sans encombre.

### La faim en milieu urbain

56. Selon le Rapport mondial sur le développement humain de 1998, publié par le PNUD, le pourcentage de la population vivant en zone urbaine au Pakistan pourrait passer de 34 à 47 pour cent pendant la période 1995–2015. Pendant la même période, le nombre de villes pakistanaises comptant au moins 750 000 habitants passera de 18 à 52. À bien des égards, les pauvres souffrant de la faim vivant dans des bidonvilles urbains et périurbains ont moins de stratégies de défense que ceux qui vivent en zones rurales. En outre, les formes traditionnelles d'assistance du PAM, telles que les programmes vivres-contre-travail, ne sont pas bien adaptées pour répondre aux besoins alimentaires de ces groupes de manière à créer des actifs durables pour eux. Pour contribuer à combattre les problèmes croissants de la sécurité alimentaire en zone urbaine, le bureau de pays étudie la possibilité de consacrer un faible montant de ressources à l'assistance aux ONG qui travaillent dans des zones urbaines ou périurbaines (comme Darul Aman, Edhi Trust, des groupes qui viennent en aide aux femmes réfugiées, ou de manière générale au service des femmes et des filles). L'intention serait de lancer, à titre expérimental, des activités à petite échelle pendant une période pilote et de ne pas lancer un programme à grande échelle sans consulter d'abord le Conseil d'administration.

### Assistance aux réfugiés afghans

57. Le PAM restera attentif au niveau d'assistance dont bénéficient les réfugiés afghans qui restent dans le pays. Depuis 1995, le PAM s'est efforcé de fournir un filet de sécurité aux réfugiés particulièrement vulnérables. Au cours du deuxième semestre de 1998, le bureau de pays a commandé une étude afin de déterminer l'ampleur des besoins alimentaires des réfugiés. L'étude a conclu que les réfugiés restants étaient suffisamment bien établis et qu'il n'était plus nécessaire de fournir un filet de sécurité proprement dit<sup>1</sup>. Une nouvelle étude est en cours pour déterminer dans quelle mesure les filles afghanes viennent de familles touchées par l'insécurité alimentaire, et quel rôle pourrait jouer l'aide alimentaire pour permettre à ces jeunes filles de fréquenter l'école.

<sup>1</sup> *Household Food Economy Assessment of the Afghan Refugee Population in Pakistan*, Camilla Knox-Peebles, janvier 1999.



## Préparation aux situations d'urgence

58. Une planification en prévision des situations d'urgence est nécessaire, pour les catastrophes d'origine naturelle ou humaine. Bien que les risques de tremblement de terre majeur ou de dégâts dus aux inondations exigeant des interventions importantes du PAM paraissent limités, l'arrivée très tardive des pluies hivernales au début de l'année 1999 illustre la possibilité que des sécheresses futures affectent gravement la disponibilité de produits alimentaires à l'intérieur du pays. En outre, un afflux de réfugiés en provenance d'Afghanistan demeure possible, et la situation actuelle de guerre civile au Cachemire est aussi une cause de préoccupation. Le PAM étudiera, en collaboration avec l'équipe spéciale interinstitutions des Nations Unies sur la préparation aux catastrophes et l'alerte rapide, comment anticiper et réagir de la meilleure manière possible à de telles éventualités. Les ressources de réaction aux situations d'urgence seraient fournies, si besoin était, séparément par la catégorie d'activités des secours d'urgence.

## Ciblage

59. Le programme du PAM au Pakistan représente une valeur totale de 10 millions de dollars par an. Le maintien de ce niveau pendant la période couverte par le programme de pays est conforme aux projections de ressources définies dans le Plan stratégique et financier 2000–03<sup>1</sup>. Dans la perspective du ciblage, étant donné ce niveau de ressources, le PAM pourrait vraisemblablement satisfaire approximativement la moitié des besoins en céréales de quelque 665 000 personnes (femmes et enfants surtout) sur les 30 millions de personnes touchées par la pauvreté de consommation.

60. Le PAM renforcera son ciblage géographique et, dans certaines zones choisies, son ciblage sur les femmes et les enfants les plus vulnérables.

## Ciblage amélioré

61. Le PAM cible son aide sur les personnes touchées par l'insécurité alimentaire au moyen d'une procédure en quatre étapes:

- a) **Division du pays en zones d'économie alimentaire:** un travail d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) a permis de diviser le Pakistan en neuf zones d'économie alimentaire. Ces zones sont définies en fonction de la production de céréales et de bétail, de la population, de la richesse (la capacité d'acheter des vivres s'ils sont disponibles) et de l'accessibilité. La classification tient compte du régime actuel d'utilisation des sols, de la qualité des terres, de la topographie, du climat, du développement industriel et de la densité de population. Les zones d'économie alimentaire brossent un tableau complexe de la production alimentaire dans le pays.
- b) **Classement des districts selon leur statut économique:** le PAM a classé les districts en fonction du développement économique et social, en recourant à des indicateurs composites portant sur le revenu, la richesse, l'agriculture, les conditions de logement, le transport, la main-d'œuvre, l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau (indicateurs utilisés par le Centre de politique sociale et de développement). Le quartile inférieur du classement économique est décrit comme "le plus pauvre" et très pauvre. Ce classement économique permet d'identifier les districts très développés, moyens et moins avancés **à l'intérieur**

<sup>1</sup> Plan stratégique et financier 2000–03, WFP/EB.A/99/5-A/1, p. 49.



des zones d'économie alimentaire. Il fournit une liste indicative de districts cibles pour le PAM (qui pourra être modifiée en fonction des données relatives à l'accès, à la logistique, à la densité de population, et ainsi de suite), et qui forme la base des discussions avec le gouvernement concernant le ciblage à l'échelon des districts.

- c) **Cartographie du district:** les districts les moins avancés sont cartographiés afin d'indiquer l'emplacement des villages les plus pauvres, des routes et des caractéristiques physiques telles qu'établissements humains, écoles, centres de santé et zones d'aménagement des ressources naturelles.
  - d) **Etude du statut de sécurité alimentaire:** le PAM prépare une étude destinée à identifier les communautés touchées par l'insécurité alimentaire à l'intérieur de ces districts. L'étude cherchera à déterminer:
    - i) l'étendue et la nature de l'insécurité alimentaire dans ces villages;
    - ii) la mesure dans laquelle l'insécurité alimentaire empêche les femmes et les filles de tirer parti des activités de développement; et
    - iii) la mesure dans laquelle une aide alimentaire pourrait permettre aux femmes et aux filles de fréquenter les écoles et les centres de santé, afin de bénéficier d'activités de récupération nutritionnelle ou de participer à la création d'actifs physiques qu'elles auront identifiés elles-mêmes.
62. Rares sont les possibilités de développement offertes aux femmes et aux enfants qui vivent souvent dans des lieux reculés, où la consommation alimentaire est fréquemment insuffisante. Les possibilités existantes sont généralement fournies par le gouvernement, au moyen du soutien accordé à des centres de santé et des écoles, et par des alliances formées entre agences gouvernementales actives dans d'autres secteurs afin d'aider les femmes à obtenir des actifs matériels.
63. Bien que les programmes de santé et d'éducation soutenus au titre du PAS soient relativement à l'abri des coupures budgétaires, il est rare qu'ils puissent disposer de la totalité des ressources nécessaires. Par conséquent, avant la préparation du nouveau programme de pays, et en collaboration avec les autorités gouvernementales, le Groupe des Nations Unies pour le développement et d'autres partenaires, le PAM étudiera la possibilité de nouer des partenariats avec un cercle plus large de fournisseurs potentiels de services, en particulier les collectivités locales, les ONG et les organisations à assise communautaire.
64. La nature de ces partenariats est cependant appelée à évoluer. Afin de mettre davantage en commun les ressources et de garantir l'accès aux compétences techniques spécialisées, le PAM est disposé à adapter quelque peu le ciblage géographique qui a sa préférence pour tenir compte jusqu'à un certain point des préférences de ses partenaires plus traditionnels. Cette mesure devrait conduire à des partenariats plus importants. Dans certains cas, cependant, les partenaires qui semblent s'imposer d'eux-mêmes n'auront pas de programmes dans les domaines qui représentent une priorité importante pour le PAM, et pourraient ne pas être désireux de lancer de telles activités. Il sera alors nécessaire pour le PAM de se lancer dans une recherche active de nouveaux partenaires de développement. Dans un premier temps, les activités conçues et mises en œuvre par le biais de ces nouveaux réseaux seront vraisemblablement d'ampleur et de portée réduites, mais elles devraient offrir des perspectives de développement futur. En montrant ce qu'il est possible de réaliser, le PAM pourra peut-être encourager d'autres partenaires pour le développement à se joindre à ces efforts, comme cela s'est fait dans le secteur forestier, où les activités



innovatrices du PAM montrant comment faire participer les femmes ont été reprises par d'autres acteurs.

## LES PARTENARIATS

65. Pour le PAM au Pakistan, les partenariats sont essentiels. Un large éventail de partenaires offrent des possibilités de développement, et le PAM permet aux personnes pauvres souffrant de la faim d'avoir accès à ces options. Les partenaires offrent la possibilité de mettre en commun les ressources, d'accéder à des compétences techniques spécialisées, d'aider le PAM en matière de ciblage, et de l'aider à identifier et mettre en œuvre des activités de projet. Comme indiqué plus haut, le PAM s'emploiera activement à chercher des partenaires, tant traditionnels que nouveaux, actifs en matière de développement au Pakistan.
66. Le PAM joue un rôle central au sein de divers mécanismes de coordination du système des Nations Unies, dont le Groupe pour les questions de parité hommes-femmes et de développement au sein du Groupe des Nations Unies pour le développement et deux groupes thématiques des organismes des Nations Unies au Pakistan: le groupe thématique sur le partage des données et les systèmes d'information géographiques (coordonné par le PAM) et le groupe thématique sur la sécurité alimentaire et le développement rural (au sein duquel le PAM joue un rôle directeur dans les sous-groupes sur l'amélioration de l'information et sur la préparation aux situations d'urgence et la réaction à ces situations). En outre, le PAM est membre du "Forum de coordination sur la population et l'hygiène de la reproduction" créé par le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population. La participation à ces groupes permet au PAM de leur apporter ses compétences spécialisées et de plaider en faveur des questions touchant la sécurité alimentaire au sein du système des Nations Unies.
67. Pour ce qui est de la collaboration avec les donateurs dans les secteurs de la santé et de l'éducation, le PAM collabore avec le Canada sur un programme conjoint qui a pour objet de fournir des suppléments de fer et d'acide folique afin de limiter l'incidence de l'anémie chez les mères enceintes dans les centres de santé bénéficiant de l'aide du PAM. Comme indiqué plus haut, il est nécessaire d'élargir notablement la collaboration du PAM avec d'autres donateurs du PAS dans les activités de santé et d'éducation, afin d'améliorer les services et d'encourager une plus grande participation communautaire. Des discussions sont en cours avec divers donateurs, ainsi qu'avec l'unité d'appui multi-donateurs qui coordonne les contributions au PAS.
68. Le PAM coopère étroitement avec le Ministère de l'avancement de la femme et les partenaires du Groupe des Nations Unies pour le développement afin de mettre en œuvre le Plan national d'action découlant de la Conférence de Beijing.
69. En ce qui concerne la collaboration avec les donateurs dans le secteur des ressources naturelles, le PAM bénéficie depuis longtemps du cofinancement de certaines activités avec les gouvernements de l'Australie, de l'Allemagne, de l'Italie et des Pays-Bas, et il participe au Groupe de coordination des donateurs en matière de foresterie. Ces relations doivent être élargies et renforcées pour soutenir le nouvel élément dominant des programmes, la création d'actifs pour les femmes rurales. En outre, le PAM étudie la possibilité, avant la mise au point du programme de pays, de collaborer de manière plus approfondie avec la BAsD, la FAO, le FIDA et le PNUD.



## Les ONG

70. Le PAM continuera aussi à collaborer avec une gamme d'ONG. Dans le sud de la province de la frontière du nord-ouest, par exemple, les ONG soutiendront les activités du PAM concernant les ressources naturelles, dans le domaine de la formation et du développement institutionnel. Dans d'autres régions, les ONG apportent leur concours à la formation d'organisations communautaires et mettent en œuvre des activités concernant les ressources naturelles. Les activités d'appui du PAM aux écoles de filles dans les zones où séjournent les réfugiés afghans continueront à être exécutées par l'intermédiaire d'ONG. Le PAM espère aussi nouer des liens avec des ONG telles que le Programme d'appui rural de l'Aga Khan pour soutenir des activités de santé et d'éducation pendant la période du prochain programme de pays. Le PAM associera des ONG à la mise en œuvre et l'évaluation de son programme de micronutriments, en collaboration avec l'UNICEF et la Asia Foundation.

## STRATEGIE DE RETRAIT

71. Le PAM va gérer sa stratégie de retrait dans le secteur social sur deux plans: premièrement, en surveillant les indicateurs de sécurité alimentaire, de manière à ce que l'aide alimentaire cesse d'être fournie lorsque le problème de consommation alimentaire aura disparu; et deuxièmement en surveillant les indicateurs agréés de performance dans le secteur concerné. Ainsi, dans le secteur de l'éducation, le retrait pourrait être envisagé lorsque 70 pour cent des filles seront scolarisées et fréquenteront régulièrement l'école primaire. Dans le secteur de la santé, l'un des indicateurs choisis pourrait être la fréquentation des centres de santé par 90 pour cent des femmes enceintes, même en l'absence d'aide alimentaire. En matière de récupération nutritionnelle, le critère pourrait être le moment où les schémas de croissance reprennent leur cours normal. De cette manière, les indicateurs qui font apparaître l'existence du problème pourraient aussi montrer le moment où le problème disparaît. Le programme de pays comprendra des propositions précises en matière d'indicateurs.
72. Une stratégie de retrait bien conçue doit inclure une composante de sensibilisation. Le PAM œuvrera de concert avec d'autres partenaires pour veiller à ce que les avantages d'une fréquentation régulière des centres de santé soient manifestes pour les femmes, pour leurs familles et pour leurs voisins. Changer les attitudes de la communauté en faveur de la santé de base contribuera à faire en sorte que ces programmes continuent à porter des fruits longtemps après la fin de l'assistance du PAM. Des mesures similaires seront prises en ce qui concerne l'éducation des filles, pour garantir que les parents constatent les résultats, partagent l'expérience acquise avec d'autres parents, et parlent avec les enseignants. Ces effets devraient être consolidés par la création de comités réunissant parents et enseignants ou de comités villageois de santé dans les zones bénéficiant de l'assistance du PAM.
73. Les activités soutenues par le PAM dans le secteur des ressources naturelles subiront une transformation radicale dans le sens d'une concentration plus marquée sur les activités des femmes. Etant donné les questions que soulève cette transition, en particulier en ce qui concerne la nécessité d'accroître l'efficacité et la stabilité des organisations de femmes, il est difficile de prédire à quel moment l'appui à ce secteur pourra être supprimé. On peut penser toutefois qu'une stratégie de retrait pourra être esquissée à partir des évaluations de ces activités, dans le contexte du prochain programme de pays.



## PRINCIPAUX PROBLEMES ET RISQUES

74. La bonne mise en œuvre de cette stratégie dépendra naturellement de la mesure dans laquelle le gouvernement se montrera désireux et capable de faire des femmes et des filles l'élément central des programmes pour les activités bénéficiant de l'appui du PAM. Elle dépendra de la même manière de la mesure dans laquelle le PAM pourra fournir un approvisionnement alimentaire au pays dans les délais requis, et de la disponibilité de ressources suffisantes pour soutenir le programme. Les autres grands problèmes et risques encourus sont les suivants:

### Secteurs sociaux:

- appui du gouvernement à un ciblage efficace, y compris accord sur les écoles et les centres de santé précis devant recevoir une aide;
- degré de réussite des efforts visant à changer les attitudes traditionnelles à court terme à l'égard de la participation des filles et des femmes aux activités de santé et d'éducation;
- mesure dans laquelle le personnel des autres organismes pourra être formé pour s'occuper de questions de programmation, de mise en œuvre et d'acheminement de vivres;
- degré d'intégration de l'aide alimentaire au sein de l'offre de services de santé et d'éducation de qualité acceptable.

### Création d'actifs pour les femmes vivant en milieu rural:

- appui du gouvernement à un ciblage efficace sur les zones où l'insécurité alimentaire est la plus grande;
- efficacité et durabilité des organisations communautaires, en particulier les organisations de femmes;
- capacité d'accroître la participation des femmes aux activités de planification et de mise en œuvre d'activités associées à une aide alimentaire;
- capacité d'attirer un cercle plus large de partenaires potentiels à collaborer à la conception des projets et à fournir des contributions techniques et un appui.

Le programme de pays contiendra des mesures précises afin de circonscrire ou d'atténuer ces risques.

75. Cette stratégie de pays vise à mettre en conformité le prochain programme de pays avec les décisions prises par le Conseil d'administration en matière d'aide alimentaire et de développement. En plaçant les femmes et les enfants au centre de son action, le PAM vise les groupes les plus exposés à l'insécurité alimentaire; en s'attachant en premier lieu à l'éducation primaire, à la santé de base et à la nutrition et en créant des actifs pour les femmes rurales, le PAM et ses partenaires s'attaqueront à certains des enjeux essentiels du développement au Pakistan; enfin, en recourant à des démarches qui encouragent la participation, le PAM cherche à responsabiliser les bénéficiaires et à leur permettre d'acquérir une maîtrise accrue de leur propre vie. Le prochain programme de pays devrait traduire ces objectifs ambitieux en activités qui permettront à largement plus d'un demi-million de femmes pakistanaises et à leurs enfants, les filles en particulier, d'accéder aux possibilités offertes en matière de développement.



