

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 7–11 juin 2010

RAPPORTS DE LA DIRECTRICE EXÉCUTIVE SUR DES QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

**Point 11 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2010/11/Rev.1
11 juin 2010
ORIGINAL: ANGLAIS

EXAMEN DES CATÉGORIES D'ACTIVITÉS

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 d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter le fonctionnaire du PAM mentionnée ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, ODX*:

Mme V. Guarnieri

tél.: 066513-3286

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Division des programmes

RÉSUMÉ

L'assistance alimentaire du PAM est répartie en fonction de ses catégories d'activités, à savoir les opérations d'urgence, les interventions prolongées de secours et de redressement et les programmes de développement (programmes de pays et projets de développement). Depuis sa création, cette approche a fourni une base solide au travail du PAM, à la fois en ce qui concerne l'aide humanitaire et l'aide au développement. Avec le temps, certaines modifications ont été opérées, fondées sur l'expérience acquise et sur les meilleures pratiques du système des Nations Unies.

Avec l'approbation du Plan stratégique 2008–2013, un examen du cadre de financement et des catégories d'activités du PAM s'est avéré nécessaire pour s'assurer que ces instruments étaient suffisamment souples pour s'adapter efficacement aux différents contextes et besoins – avec des ressources plus prévisibles et moins souvent affectées à des fins particulières – tout en garantissant que l'allocation des ressources du PAM réponde aux principes d'obligation redditionnelle et de transparence.

Dès le début du processus d'examen, les membres du Conseil ont insisté sur le fait que le PAM devait utiliser les catégories d'activités d'une manière plus cohérente et qu'il devait faire clairement la distinction entre objectifs et approches humanitaires et objectifs et approches de développement, notamment dans le domaine des programmes et des rapports. Ils ont également rappelé que le PAM devait s'adapter aux priorités des gouvernements et répondre rapidement à leurs demandes, et avoir recours à des sources de financement appropriées pour les activités de transition et celles à plus long terme.

Afin de traiter de ces questions, le présent document:

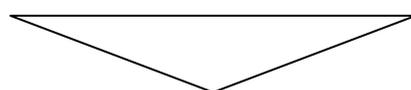
- i) **insiste** sur le fait que les opérations d'urgence et les IPSR sont des mécanismes d'aide humanitaire (secours et premières phases de redressement), tandis que les programmes de pays et les projets de développement visent des objectifs à plus long terme.
- ii) **explícite** le lien entre les catégories d'activités et les Objectifs stratégiques du PAM:
 - Les opérations d'urgence viseront principalement l'Objectif stratégique 1 – Sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans des situations d'urgence – et lorsque les conditions sur le terrain le permettent, ouvriront la voie à une transition vers des interventions prolongées de secours et de redressement.
 - Les interventions prolongées de secours et de redressement contribueront à l'Objectif stratégique 3 – Remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition – et à l'Objectif stratégique 1 lorsque le contexte ou les besoins sont suffisamment prévisibles pour que l'on puisse investir davantage dans les secours et les premières phases de redressement.

- Les programmes de développement soutiendront l'Objectif stratégique 4 – Réduire la faim chronique et la dénutrition – mais également l'Objectif stratégique 3 lorsque des activités de redressement de plus grande ampleur sont nécessaires.
 - Les objectifs transversaux peuvent s'appliquer à toutes les catégories d'activités s'ils sont adaptés au contexte, en tenant compte des besoins, des possibilités, de l'avantage comparatif et du rapport coût-efficacité. Ces objectifs transversaux sont l'Objectif stratégique 2 – Prévenir la faim aiguë et investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets – et l'Objectif stratégique 5 – Renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux.
- iii) **propose** un plan de révision des directives relatives aux programmes pour garantir une application uniforme des catégories d'activités. Les directives d'orientation du PAM seront mises à jour, notamment en ce qui concerne la sélection des objectifs et des activités, les choix des catégories d'activités, la transition d'une catégorie d'activité à une autre et le financement des objectifs à plus long terme.
- iv) **donne le détail** des mécanismes centralisés d'examen et de conformité des programmes mis en place pour garantir une meilleure discipline et une plus grande cohérence dans l'utilisation des catégories d'activités. Le principal mécanisme destiné à renforcer la conformité est le Comité d'examen des programmes, qui a été re-centralisé et bénéficie, pour l'examen et l'approbation des documents, d'un engagement plus conséquent des échelons les plus élevés du personnel du Siège.

Le PAM s'efforcera d'accélérer le processus d'approbation des programmes de développement présentés au Conseil, notamment pendant la période de transition actuelle, où certaines interventions peuvent passer d'une IPSR à un programme de pays en vertu des directives d'orientation révisées.

Le PAM intensifiera ses efforts pour bien ancrer ses programmes de relèvement et de développement dans les stratégies et les priorités nationales; pour les objectifs à plus long terme, il s'efforcera de trouver des financements auprès de dispositifs nationaux, de fonds thématiques et de nouveaux mécanismes de financement à plus long terme applicables aux domaines d'intervention prioritaires.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document "Examen des catégories d'activités" (WFP/EB.A/2010/11/Rev.1), et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

1. En 2009, le PAM a entamé l'examen de son cadre de financement dans le but d'améliorer la prévisibilité et la stabilité des financements, de permettre une utilisation plus souple des ressources et de renforcer la transparence de leur allocation.
2. D'emblée, certains membres du Conseil ont donné la priorité aux questions liées aux catégories d'activités, concernant notamment les différentes interprétations de la finalité et des limites des catégories d'activités, le souhait de voir les catégories d'activités appliquées avec davantage de cohérence et le besoin de faire plus nettement la distinction entre les activités humanitaires et les activités de développement. La catégorie des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) a fait l'objet d'un examen plus attentif, certains membres bailleurs de fonds s'inquiétant du fait que les IPSR comprenaient de plus en plus d'activités liées au développement.
3. A diverses reprises – au cours de consultations informelles, de sessions du Conseil, de réunions de groupes de travail et autres – le Secrétariat a eu l'occasion d'expliquer l'usage qu'il fait des catégories d'activités et a proposé des manières de l'améliorer. Au sein du Conseil, et entre le Conseil et le Secrétariat, des divergences sont apparues concernant les définitions des termes secours, redressement et développement – et les liens entre ces contextes – ainsi que les problèmes qui se posent lorsque la possibilité se présente d'utiliser des instruments de financement humanitaire pour traiter de problèmes chroniques et appuyer des objectifs à plus long terme. Il a été difficile de concilier les différents points de vue, notamment en raison du fait que ces questions restent en suspens au sein de la communauté internationale. Bien qu'il s'efforce d'aligner stratégiquement son action sur celle du système des Nations Unies, le PAM est confronté à des défis exceptionnels: ainsi, si son double mandat prévoit l'apport d'une aide alimentaire à des fins humanitaires et de développement, la majeure partie des contributions de ses donateurs provient de budgets d'aide humanitaire; par ailleurs, ses catégories d'activités sont fondées sur des contextes – secours d'urgence, redressement, développement – plutôt que sur des thèmes adoptés par d'autres organismes.
4. En février 2010, le Secrétariat a défini l'approche à quatre volets ci-après pour traiter les questions relatives aux catégories d'activités:
 - i) approbation par le Conseil de définitions des principaux contextes opérationnels ayant un rapport direct avec les catégories d'activités du PAM;
 - ii) examen de la relation entre les catégories d'activités et le Plan stratégique du PAM (2008–2013) afin d'apporter les éclaircissements nécessaires;
 - iii) diffusion d'un plan de révision des directives relatives aux programmes afin de garantir une application rigoureuse et uniforme; et
 - iv) mise en place de mécanismes centralisés d'examen et de mise en conformité des programmes afin de garantir une meilleure discipline et une plus grande cohérence dans l'utilisation des catégories d'activités.
5. Le présent document fournit des informations supplémentaires sur les réglementations, les politiques et les directives qui régissent l'utilisation par le PAM des catégories d'activités, et aborde trois des quatre volets. La définition des principaux contextes opérationnels reste en suspens et appelle davantage de concertations au sein du Conseil et de la communauté internationale.

APPROCHE DES CATÉGORIES D'ACTIVITÉS

Règlement et règles régissant l'approche des catégories d'activités

6. Selon l'Article II.2 du Statut du PAM, "le PAM met en œuvre, sur demande, des programmes, des projets et des activités mobilisant l'aide alimentaire pour ce qui suit:
 - (a) aider au développement économique et social, en concentrant son action et ses ressources sur les populations et les pays les plus démunis;
 - (b) favoriser la continuité entre secours d'urgence et développement en donnant la priorité aux activités de prévention des catastrophes, de préparation, d'atténuation de leurs conséquences, et aux activités consécutives de relèvement;
 - (c) aider à répondre aux besoins alimentaires des réfugiés et des victimes d'autres situations d'urgence et de crises rendant nécessaires des secours prolongés, en utilisant l'aide, dans toute la mesure possible, à des fins tant de secours que de développement;
 - (d) assurer des prestations de services pour le compte de donateurs bilatéraux, d'institutions des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales dans le cadre d'opérations conformes aux objectifs du PAM et complémentaires des activités de celui-ci."
7. Aux termes de l'Article II.2 du Règlement général du PAM, le Conseil établit les catégories d'activités suivantes pour atteindre les objectifs du PAM:
 - (a) la catégorie d'activité du développement, qui recouvre les programmes et les projets d'aide alimentaire destinés à appuyer le développement économique et social. Cette catégorie comprend également les projets de relèvement et de préparation aux catastrophes ainsi que l'assistance technique fournie aux pays en développement pour les aider à mettre en place ou à améliorer leurs propres programmes d'aide alimentaire;
 - (b) la catégorie d'activité des secours d'urgence, qui englobe l'aide alimentaire destinée à répondre aux besoins d'urgence;
 - (c) la catégorie d'activité des secours prolongés, qui recouvre l'aide alimentaire destinée à répondre aux besoins de secours prolongés; et
 - (d) la catégorie d'activité des opérations spéciales visant à remettre en état et à renforcer l'infrastructure de transport [..].
8. Les opérations spéciales ne rentrent pas dans le cadre du présent examen des catégories d'activités.
9. En 1998, le Conseil a rebaptisé la catégorie d'activités de secours prolongé "Interventions prolongées de secours et de redressement", laquelle est devenue le mécanisme de financement des activités prolongées de secours et de redressement, élaborées dans le cadre de la stratégie de redressement.¹

¹ Voir "De la crise au redressement" (WFP/EB.A/1998).

Catégories d'activités: application pratique

⇒ Opérations d'urgence

10. Les opérations d'urgence sont l'outil principal dont dispose le PAM pour répondre aux besoins en cas de crise nouvelle². Leur durée initiale ne peut dépasser une année, mais il est possible de les prolonger de deux années au maximum; leur objectif principal est de sauver des vies, de faire reculer la malnutrition et de protéger les moyens de subsistance. L'aide destinée à rétablir les moyens de subsistance et les systèmes d'approvisionnement alimentaire, et à d'autres activités contribuant au redressement, débute le plus tôt possible. En 2009, le PAM a mis en œuvre 35 opérations d'urgence d'un montant total de 2,8 milliards de dollars, soit 43 pour cent de la valeur du portefeuille global d'activités. Les principales opérations d'urgence sont celles menées au Soudan, en Somalie, au Pakistan, au Tchad et en Ouganda.

⇒ Interventions prolongées de secours et de redressement

11. Les IPSR sont l'outil dont dispose le PAM pour répondre aux besoins prolongés de secours et de redressement, notamment pendant et après des situations d'urgence complexes ou de longues périodes de sécheresse, et pour apporter une aide à long terme aux personnes déplacées. Elles ont pour but d'aider à reconstituer et à stabiliser les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire dans la mesure où la situation le permet, tout en continuant d'apporter des secours s'ils sont nécessaires. Leur flexibilité leur permet, durant la mise en œuvre, de modifier l'équilibre entre secours et redressement pour l'adapter à l'évolution de la situation.

12. La politique relative aux IPSR a été définie dans le document "De la crise au redressement" et affinée ultérieurement. S'appuyant sur l'expérience du PAM, elle considère que le fait de traiter une crise comme un événement anormal et de courte durée, sans rapport avec le développement, est souvent une stratégie inadaptée qui ne répond pas aux besoins de personnes soucieuses de stabiliser et d'assurer leurs moyens de subsistance pendant une crise. Selon les recommandations contenues dans le document, le PAM devait élaborer les IPSR en se basant sur une stratégie de redressement qui les lierait à la fois au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et à la Procédure d'appel global; les IPSR devaient également prévoir des mécanismes visant à faire face à d'éventuels revers de situations et à de nouvelles catastrophes ou crises d'urgence.

13. Une évaluation thématique de 2004³ a établi que la catégorie des IPSR était une création pertinente et innovante, qui répondait à l'évolution des besoins des bénéficiaires du PAM et correspondait à la nature des crises, dont bon nombre étaient de plus en plus souvent prolongées. Toujours selon cette évaluation, les IPSR donnaient davantage de souplesse aux opérations de terrain et constituaient un outil de programmation très utile, permettant au PAM de saisir, lorsqu'elles se présentaient, les occasions de favoriser le redressement et d'intervenir dans des situations instables. En outre, l'évaluation thématique attirait

² Les situations d'urgence sont définies comme suit: "Des situations où il est manifeste qu'il s'est produit un événement ou une série d'événements qui est à l'origine de souffrances humaines ou qui représente une menace imminente pour la vie ou les moyens de subsistance des populations que le gouvernement intéressé n'est pas en mesure de soulager; il s'agit d'un événement ou d'une série d'événements dont on peut établir le caractère anormal et qui désorganise la vie d'une collectivité dans des proportions exceptionnelles." "Définition des situations d'urgence" (WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1).

³ "Rapport résumé de l'évaluation thématique de la catégorie des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR)" (WFP/EB.1/2004/6-A)

l'attention sur la difficulté de traduire la notion de redressement en activités pratiques, pour le PAM et pour l'ensemble des organismes humanitaires, et recommandait qu'une action soit engagée au niveau institutionnel pour renforcer la planification et la mise en œuvre des activités de redressement.

14. En 2009, le PAM comptait 66 IPSR actives, représentant une valeur de 3,2 milliards de dollars, soit 49 pour cent du portefeuille d'activités global. Parmi les IPSR de plus grande envergure, on peut citer l'Afghanistan, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Kenya et le Zimbabwe.

⇒ *Développement*

15. L'assistance alimentaire en faveur du développement est fournie par le PAM à la demande du gouvernement concerné, dans le cadre d'un programme de pays ou d'un projet de développement. Les programmes de pays couvrent des périodes de cinq années maximum et comprennent plusieurs composantes liées au développement. En règle générale, les projets de développement se limitent à une seule activité de développement, d'un coût modéré; elles tendent à compléter des opérations d'urgence ou des IPSR et à être mis en œuvre dans des pays confrontés à des crises prolongées ou en cours de transition vers le développement. Les programmes de pays et les projets de développement sont établis sur la base d'une évaluation conjointe de pays, du PNUAD ou d'une Stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) pour le pays concerné, et portent sur un ou plusieurs des "domaines d'intervention clés". Un projet de développement est envisageable en l'absence d'une évaluation conjointe de pays, du PNUAD ou d'une SRP si la nécessité d'une assistance alimentaire et le rôle que celle-ci a à jouer sont clairement établis.
16. Les programmes de développement s'appuient sur une ou plusieurs des cinq priorités fixées par le PAM à l'appui du développement:
 - Permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et à leurs besoins sanitaires connexes.
 - Permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation.
 - Permettre aux familles pauvres d'acquérir des avoirs et de les conserver.
 - Atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature.
 - Permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables, de faire des gains de productivité et de prévenir d'autres dégradations de la base de ressources naturelles.
17. Le PAM s'est engagé à mettre en œuvre l'approche des programmes de pays telle que mandatée par l'Assemblée générale des Nations Unies et approuvée par le Conseil d'administration du PAM. Cette approche prévoit que l'aide apportée à chaque pays soit:
 - intégrée aux priorités et autres activités du pays concerné, ainsi qu'à celles du système des Nations Unies et d'autres donateurs;
 - cohérente, afin que les différents éléments des sous-programmes du PAM pour chaque pays soient étroitement liés les uns aux autres pour parvenir à un but précis;

- concentrée sur les zones géographiques et les ménages qui constituent les groupes cibles du PAM; et
 - flexible, afin que, pendant toute la durée du programme, les activités puissent s'adapter à l'évolution de la situation.
18. En 2009, le PAM comptait 52 programmes de pays et projets de développement d'une valeur de 494 millions de dollars, soit 7,6 pour cent du portefeuille de programmes global. Parmi les pays bénéficiant de programmes de développement d'envergure figurent le Bangladesh, l'Éthiopie, le Kenya, le Pakistan, le Rwanda et l'Ouganda.

RÉSUMÉ DES QUESTIONS RELATIVES À L'UTILISATION DES CATÉGORIES D'ACTIVITÉS

19. L'examen du cadre de financement a mis l'accent sur les questions ayant trait à l'usage que fait le PAM des catégories d'activités existantes.

Utilisation claire et cohérente des catégories d'activités

20. Des incohérences ont été relevées dans l'utilisation des catégories d'activités. Certaines interventions de secours du PAM demeurent dans la catégorie des opérations d'urgence pendant de nombreuses années, alors que d'autres deviennent des IPSR avant même que la crise ne soit apaisée. Normalement, les IPSR font suite aux opérations d'urgence et fournissent un appui continu visant à favoriser le redressement et la reconstitution des moyens de subsistance des populations affectées par la situation d'urgence; toutefois, certaines d'entre elles n'ont pas de stratégie de redressement ni d'intervention en ce sens, tandis que d'autres se poursuivent au-delà de la fin de la phase aiguë d'une crise, visent des objectifs à long terme ou viennent en aide à des groupes de personnes n'ayant pas été directement affectées par un choc. En outre, les objectifs et les buts des activités du PAM applicables transversalement à plusieurs catégories d'activités ne sont pas toujours clairement énoncés.

Distinction entre activités "humanitaires" et "de développement"

21. La présence d'objectifs et d'activités à long terme dans les IPSR pose des problèmes aux donateurs qui font une stricte distinction entre les guichets de financement humanitaires et non humanitaires: ils en sont donc venus à spécifier l'affectation des contributions destinées à une même intervention, ce qui limite la souplesse dont le terrain a besoin pour faire face à des situations changeantes et présente des difficultés pour les dispositifs d'intervention et de rapports du PAM. Il n'est pas toujours simple de faire la distinction entre besoins aigus et besoins chroniques et de déterminer quelles interventions sont les mieux adaptées. Récemment, le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF) de l'Organisation de coopération et de développement économiques/Comité d'aide au développement (OCDE/CAD) a fait observer que l'articulation actuelle de l'aide autour de deux concepts, 'humanitaire' et 'développement', ne correspond pas à la réalité du terrain. Aussi les organismes d'aide se voient-ils forcés d'essayer de créer des liens entre les deux séries d'interventions alors qu'une phase de transition après un conflit réclame un amalgame de différentes activités relevant des deux disciplines.⁴

⁴ OCDE/CAD. *Framing paper: Transition financing procedures and mechanisms* (avant-projet), 29 octobre 2009.

Accès au financement des objectifs à plus long terme

22. Certains membres ont critiqué le PAM au motif qu'il se sert des IPSR pour attirer des financements destinés à des actions humanitaires urgentes, et les utilise ensuite à l'appui d'objectifs à plus long terme qu'il faudrait planifier et soutenir de manière plus soutenue. Comme indiqué précédemment, il est parfois difficile de faire la distinction entre les personnes qui sont affectées par un choc et celles qui ne le sont pas, puis de définir les besoins correspondants et les interventions qui conviennent. Même lorsqu'il est possible de traiter certaines des causes sous-jacentes d'une crise, il arrive que le pays ou la zone concernée ne constitue pas une priorité pour les donateurs qui investissent dans les activités de développement.
23. Les pays qui se relèvent d'une crise passent souvent entre les mailles du filet: ils ne remplissent plus les conditions pour bénéficier de financements humanitaires, mais ils ne sont pas encore parvenus à un stade où ils peuvent solliciter des investissements à plus long terme. Dans son document de fond sur le relèvement rapide publié en 2008, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) met l'accent sur la difficulté de lever des fonds sur le long terme pour le redressement et la reconstruction, notamment dans le contexte de situations prolongées comme un conflit ou une sécheresse. Le document du PNUD fait observer que dans de telles circonstances, les activités de redressement rapide constituent souvent le plus grand espoir pour la population de retrouver un semblant de normalité et de stabilité et d'éviter un revers de situation et un retour à la crise.
24. Les bureaux de pays du PAM justifient parfois la poursuite des activités dans le cadre des IPSR par la longueur du processus d'approbation des projets de développement et des programmes de pays: ce processus dure respectivement 6 et 12 mois, depuis le moment où les interventions ont été convenues avec le Gouvernement et d'autres intervenants au niveau national jusqu'à l'approbation du projet ou du programme, alors que les IPSR peuvent être approuvées dans des délais bien plus brefs.

QUESTIONS RELATIVES AUX CATÉGORIES D'ACTIVITÉS

25. Le PAM a examiné les manières de traiter les questions relatives aux catégories d'activités, en tenant compte des objectifs de l'examen du cadre de financement et en s'attachant à préserver une certaine souplesse afin que les bureaux de pays puissent répondre aux priorités des gouvernements et à l'évolution des besoins sur le terrain. Au cours de quatre consultations informelles et de deux sessions du Conseil, le Secrétariat a présenté diverses options. En février 2010, le Conseil a approuvé l'approche en quatre volets ci-après pour traiter les questions concernant les catégories d'activités:
 - i) approbation par le Conseil de définitions des principaux contextes opérationnels ayant un rapport direct avec les catégories d'activités du PAM;
 - ii) examen de la relation entre les catégories d'activités et le Plan stratégique du PAM (2008–2013) afin d'apporter les éclaircissements nécessaires;
 - iii) diffusion d'un plan de révision des directives relatives aux programmes afin de garantir une application rigoureuse et uniforme; et
 - iv) mise en place de mécanismes centralisés d'examen et de mise en conformité des programmes afin de garantir une meilleure discipline et une plus grande cohérence dans l'utilisation des catégories d'activités.

Définitions des principaux contextes opérationnels

26. En décembre 2009, la Directrice exécutive et le Bureau du Conseil d'administration ont établi un groupe de travail accéléré chargé d'examiner les définitions ad hoc des principaux contextes opérationnels tels que l'urgence, les secours, le redressement rapide et le redressement, et de parvenir à un consensus à cet égard. Il a été demandé au groupe de travail de veiller tout particulièrement à ce que les définitions actualisées soient cohérentes avec celles d'autres cadres conceptuels en vigueur dans le système des Nations Unies.
27. Le groupe de travail a examiné à plusieurs reprises les définitions en vigueur au PAM et leur application aux opérations, ainsi que les définitions utilisées par d'autres organismes des Nations Unies et par l'ensemble de la communauté internationale. Des définitions révisées des termes "secours" et "redressement" ont été proposées et présentées aux membres lors d'une consultation informelle en avril 2010. A cette occasion, il est apparu qu'il était nécessaire de discuter plus avant des définitions avec l'ensemble des membres, en tenant compte des progrès réalisés sur ces questions au sein d'autres enceintes internationales; c'est pourquoi les définitions révisées ne sont pas présentées pour examen à ce stade.

Objectifs stratégiques et catégories d'activités

28. Le Plan stratégique (2008–2013) a marqué pour le PAM un tournant historique caractérisé par le passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, l'institution disposant désormais d'une série d'outils plus diversifiés et plus solides pour répondre aux besoins critiques des populations qui souffrent de la faim. Le Plan énonçait cinq Objectifs stratégiques vers lesquels le PAM devait orienter son action pour mieux répondre aux problèmes posés par la faim, à savoir:
1. Sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence.
 2. Prévenir la faim aiguë et investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets.
 3. Remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition.
 4. Réduire la faim chronique et la dénutrition.
 5. Renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux.
29. Le Plan stratégique souligne que tous les Objectifs stratégiques ne sont pas pertinents pour toutes les situations et tous les pays, et que les priorités seront déterminées en fonction des objectifs prioritaires et des besoins spécifiques du pays ou de la région considérés et de l'avantage comparatif que le PAM peut apporter à un moment et en un lieu déterminés. Il met également l'accent sur l'importance des partenariats – avec les gouvernements des pays, d'autres organismes des Nations Unies, des organisations non gouvernementales, des institutions régionales et le secteur privé – pour réaliser ces objectifs.
30. Les bureaux de pays travaillent avec les gouvernements et les autres parties prenantes au niveau national afin de définir les Objectifs stratégiques qui servent le mieux les priorités nationales en rapport avec le traitement des problèmes liés à la faim, et ils élaborent leurs programmes et planifient leurs interventions en conséquence.

31. Au cours de l'examen du cadre de financement, les membres ont demandé que l'articulation entre les Objectifs stratégiques et les catégories d'activités du PAM soit précisée de manière plus explicite. Cette clarification est susceptible de favoriser la diminution de la part des ressources affectées par les donateurs à des fins particulières et les affectations multilatérales. Si tel est le cas, cela contribuerait au renforcement de la cohérence dans l'élaboration des programmes et leur classification, tout en conservant une souplesse opérationnelle suffisante pour déterminer quelles interventions d'assistance alimentaire servent le mieux les Objectifs stratégiques dans un contexte donné.

⇒ *Opérations d'urgence*

32. Le principal objectif des opérations d'urgence est l'**Objectif stratégique 1**. Le lien est ici relativement évident, puisque les opérations d'urgence sont conçues pour répondre aux catastrophes naturelles et causées par les hommes qui font peser une grave menace sur les vies et les moyens de subsistance des personnes et perturbent grandement le tissu socioéconomique et les infrastructures des communautés affectées. Les opérations d'urgence ont pour objet de venir en aide aux personnes dans les situations suivantes: i) effondrement de la consommation alimentaire; ii) taux de malnutrition et de mortalité extrêmement élevés ou en augmentation rapide; iii) diminution marquée du pouvoir d'achat ou des termes de l'échange; et iv) recours excessif à des stratégies de survie destructrices, les populations étant réduites à vendre leurs avoirs productifs, à déscolariser les enfants, à réduire le nombre ou la qualité des repas, etc.
33. En général, les situations d'urgence sont changeantes et se caractérisent par une imprévisibilité et une instabilité extrêmes. Dans ces circonstances, la réponse doit être rapide mais souple, de manière à s'adapter à l'évolution de la situation sur le terrain. Du fait de cette incertitude, les opérations d'urgence doivent s'inscrire dans un cycle opérationnel relativement court, ce qui est actuellement le cas puisque la durée des projets est d'un an. Toutefois, la règle consistant à passer d'une opération urgente à une IPSR au bout de deux ans au maximum, quelle que soit la situation sur le terrain, ne sera plus appliquée. Au lieu de quoi, une analyse de la situation s'appuyant sur un suivi régulier des indicateurs de résultats au regard des cibles de l'Objectif stratégique 1 permettra de décider si une opération d'urgence a atteint l'objectif qu'elle visait ou s'il est nécessaire de la prolonger. (Voir également les paragraphes 41 à 43 ci-après.)

⇒ *Interventions prolongées de secours et de redressement*

34. Les IPSR constituent le mécanisme d'action privilégié dans les situations qui correspondent plus particulièrement à l'**Objectif stratégique 3**; elles contribuent également à la réalisation de l'**Objectif stratégique 1** lorsque la situation et/ou les besoins des personnes affectées sont devenus suffisamment prévisibles pour qu'elles puissent bénéficier d'investissements moins ponctuels en matière de secours et de redressement accéléré.
35. Parce qu'elles comportent à la fois des éléments de secours et des activités de redressement accéléré, les IPSR constituent un outil souple et adaptable qui permet de répondre aux différents besoins des communautés affectées tout en s'attaquant aux facteurs aggravants qui persistent une fois que les premiers effets du choc se sont atténués. Les IPSR sont habituellement mises en œuvre dans des situations où quand bien même les conditions sur le terrain se sont améliorées et ne correspondent plus aux critères d'urgence, la survie de nombreuses personnes est encore menacée à cause d'un conflit prolongé, tandis que d'autres commencent tout juste à se remettre, alors que leur capacité de résistance était très faible. Même si l'activité économique est en train de reprendre, la possibilité économique de se procurer des aliments et leur disponibilité peuvent encore

s'avérer extrêmement médiocres pour de nombreuses personnes affectées par le choc. Le redressement est parfois particulièrement lent lorsque les autorités nationales ne disposent pas des capacités nécessaires pour répondre aux besoins élémentaires des personnes affectées.

36. L'analyse de la situation, complétée par l'évaluation des indicateurs de résultats correspondant aux Objectifs 1 et 3, permettra de déterminer si l'IPSR a rempli ou non les objectifs visés. À mesure que des possibilités de poursuivre des objectifs à plus long terme se feront jour, les activités d'IPSR prendront fin, seront reprises par d'autres partenaires ou s'inscriront dans un programme de pays ou un projet de développement. (Voir également les paragraphes 41 à 43 ci-après.)

⇒ *Développement*

37. La catégorie des activités de développement, qui comprend les programmes de pays et les projets de développement, constituera le cadre des interventions en faveur de la réalisation de l'**Objectif stratégique 4**. Lorsqu'une action de redressement de plus grande envergure est nécessaire pour remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition, ce qui dépasse le champ d'action d'une l'IPSR, les programmes de développement peuvent également contribuer à la réalisation de l'**Objectif stratégique 3**. (Voir également les paragraphes 41 à 43 ci-après.)
38. Les programmes de développement sont conçus pour permettre aux personnes les plus démunies de satisfaire leurs besoins alimentaires immédiats selon des modalités de nature à renforcer durablement les actifs, qu'ils soient humains ou matériels. L'assistance alimentaire n'est fournie que lorsqu'elle permet de créer des actifs matériels ou un capital humain durables et lorsque ces actifs bénéficient aux ménages pauvres exposés à l'insécurité alimentaire et à leurs communautés. Ces interventions ont pour objet de venir en aide aux groupes de population marginalisés confrontés à des disparités socioéconomiques persistantes dont découlent par des problèmes chroniques tels que la persistance de niveaux de dénutrition élevés et d'une faible consommation alimentaire.
39. Les programmes de développement sont l'outil le plus adapté pour chercher à atteindre l'**Objectif stratégique 4**, car la lutte contre l'insécurité alimentaire et la dénutrition chronique réclame des interventions de plus longue haleine. Ils s'inscrivent dans les politiques, priorités et cadres et nationaux définis au niveau national en matière de sécurité alimentaire. Alors qu'en règle générale les programmes de pays, qui comprennent plusieurs éléments de développement, ne peuvent porter leurs fruits que si la situation est relativement sûre et stable sur le plan politique, un projet de développement peut compléter une opération d'urgence ou une IPSR déjà en place en visant des objectifs à plus long terme dans une zone plus stable du pays. Étant donné le coût élevé en temps et en ressources de ces interventions, la durée du cycle d'exécution des programmes de développement est habituellement de cinq ans.
40. Par ailleurs, contrairement aux programmes d'aide humanitaires, qui sont essentiellement fonction des besoins, et comme le prévoit l'Article X.8 du Règlement général du PAM, les programmes de développement doivent pouvoir être exécutés dans la limite des ressources dont le PAM estime pouvoir disposer, qui comprennent "les annonces de contribution et les contributions prévues pour l'exercice biennal en cours, ainsi que les ressources que le PAM peut raisonnablement escompter recevoir au cours des deux exercices biennaux ultérieurs, y compris les ressources qui pourraient être mises à disposition par le gouvernement bénéficiaire lui-même ou par des donateurs bilatéraux". (Voir également les paragraphes 41 à 43 ci-après.)

⇒ *Transversalité - Objectifs stratégiques 2 et 5*

41. L'Objectif stratégique 2 et l'Objectif stratégique 5 sont applicables aux trois catégories d'activités. La question de savoir s'ils sont visés en tant qu'objectif secondaire d'une opération d'urgence ou d'une IPSR ou en tant qu'objectif principal d'une intervention de développement dépend dans une large mesure de la pertinence de l'objectif par rapport au contexte, ainsi que de l'ampleur et de la portée des interventions proposées.
42. Il n'est pas rare que des situations d'insécurité alimentaire nécessitant des opérations de secours et de redressement constituent également d'excellentes occasions formelles et informelles d'aider les communautés et les institutions locales à devenir plus résistantes et à renforcer leurs capacités d'affronter les crises de la sécurité alimentaire. Par exemple, la mise en place du suivi de la sécurité alimentaire et de systèmes d'alerte précoce nécessaires à l'exécution des opérations en cours est l'occasion de former les institutions locales à la gestion de ces systèmes. Outre le fait qu'elle garantit un repas équilibré quotidien aux enfants qui subissent les effets d'un choc, la mise en œuvre d'une activité d'alimentation scolaire d'urgence peut aussi permettre à la communauté d'acquérir les compétences nécessaires à la gestion d'un programme de ce type qui servira à l'avenir de filet de protection sociale. En laissant sur place l'équipement, les infrastructures et les capacités nécessaires au fonctionnement d'un programme nutritionnel, on augmente la probabilité que les institutions locales prennent le relais et continuent d'assurer les principaux services du programme.
43. Pour les trois catégories d'activités il est également utile d'élaborer des stratégies de transfert des responsabilités claires de nature à appuyer les mesures mises en place au niveau national pour répondre au problème de la faim. Si les efforts déployés pour renforcer les capacités des pays de formuler, de gérer et d'appliquer des outils, des politiques et programmes visant à prévoir et à atténuer la faim constituent un objectif primordial qu'il convient de traiter au moyen de programmes à plus long terme, il existe peut-être des possibilités d'expérimenter ce soutien, ou de consolider les efforts en cours, dans le contexte des interventions humanitaires.

PROJET DE RÉVISION DU GUIDE D'ÉLABORATION DES PROGRAMMES

44. Les directives du PAM pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes sont exposées dans le *Programme Guidance Manual* (Guide d'élaboration des programmes) disponible en ligne, qui est régulièrement mis à jour et directement accessible à partir de tous les postes de travail du PAM; le personnel en poste dans des zones reculées le consulte sur CD-ROM. Dans ce manuel, les directives sont présentées par catégorie d'activités et pour chaque stade du processus d'élaboration et de mise en œuvre du projet. Il comprend également des informations sur les politiques et principes qui régissent la programmation, ainsi que d'autres sujets présentant un intérêt. À la lumière des observations du Conseil sur ce document, le PAM mettra à jour les directives exposées dans le *Programme Guidance Manual*, notamment dans les domaines suivants.
45. **Sélection des objectifs et des activités:** Le PAM mènera un travail de terrain et des analyses complémentaires et mettra à jour le *Programme Guidance Manual* pour mieux orienter les bureaux de pays dans la sélection des Objectifs stratégiques adéquats et dans le choix des interventions correspondantes. Ces décisions doivent être prises en concertation avec les gouvernements et les autres parties prenantes et partenaires concernés au niveau national, en tenant compte des éléments ci-après:

- Besoins. Ceux-ci sont établis à partir des outils d'évaluation déjà en place; ils sont régulièrement mis à jour et constituent le fondement des programmes du PAM.
 - Possibilités. Les priorités des gouvernements, des Nations Unies et des donateurs telles qu'elles sont exposées dans les cadres de travail pertinents doivent être prises en compte.
 - Avantage comparatif. Cette expression désigne les compétences, l'expérience et les capacités particulières dont le PAM tire parti pour répondre aux besoins.
 - Rapport coût-efficacité. Il s'agit de comparer les coûts et les résultats respectifs des différentes solutions envisageables.
46. **Choix de la catégorie d'activités:** Le PAM révisera les directives relatives aux catégories d'activités afin d'assurer une application plus rigoureuse au sein de l'institution et de favoriser une conception commune de leur portée et de leur champ d'application, en interne et parmi les partenaires. Il sera spécifié de quelle manière les opérations d'urgence et les IPSR doivent servir d'outils d'élaboration de programmes d'aide humanitaire concentrés sur des objectifs de secours et de redressement rapide. La Directrice exécutive a déjà rappelé aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux que pour les interventions relevant de ces catégories, il convient d'établir clairement l'articulation avec le choc auquel la population est confrontée ou dont elle est en train de se relever; les directives seront renforcées en ce sens.
47. **Transition d'une catégorie d'activités à une autre:** Cette transition ne sera plus automatique ni assortie d'une échéance précise mais sera décidée en fonction des résultats obtenus pour les indicateurs du PAM au regard des critères de référence en vigueur. L'analyse de la situation comprenant un suivi régulier des indicateurs de résultats du programme, permettra de décider si un programme donné a rempli l'objectif prévu et doit de ce fait céder la place à une autre intervention.
48. **Financement des objectifs à plus long terme:** Le PAM mettra l'accent sur l'importance, pour les responsables sur le terrain, d'entamer un dialogue stratégique au niveau national et d'ancrer leurs stratégies dans les priorités et plans élaborés par les pays et par les Nations Unies. La mise en place de nouveaux guichets sera étudiée de manière à financer des interventions de développement à échéance relativement longue, un accent particulier étant mis sur les financements thématiques et les ressources disponibles au niveau national. À cet effet, il faudra tirer parti de mécanismes de financement tels que ceux qui se mettent en place grâce à l'approche sur deux fronts adoptée dans le cadre de l'Initiative sur la sécurité alimentaire mondiale.

MÉCANISMES D'EXAMEN RENFORCÉ ET DE CONFORMITÉ DES PROGRAMMES

49. Le Comité d'examen des programmes sera le principal mécanisme permettant d'assurer la conformité des programmes avec le Plan stratégique, les politiques et les directives du PAM et la prise en compte dans leur élaboration des directives pertinentes, y compris celles qui seront modifiées à la lumière des questions analysées dans le présent document. Afin de conserver la maîtrise des projets mis en œuvre sur toute la planète et d'en préserver la cohérence, le PAM a renforcé les modalités de fonctionnement du Comité d'examen des programmes; ainsi, conformément aux recommandations faites à la suite des consultations entre les directeurs régionaux et le Directeur de l'Administration générale, le PAM a notamment de nouveau regroupé la direction du Comité au Siège; par ailleurs, la

composition du Comité a été revue de manière à assurer la participation des échelons supérieurs.

50. Les tâches du Comité d'examen des programmes sont les suivantes:

- s'assurer de la conformité des projets avec le Plan stratégique, les politiques et les directives du PAM;
- s'assurer que les divisions et services compétents du Siège du PAM examinent, discutent et commentent les descriptifs des projets soumis, préalablement à leur présentation finale pour approbation, en s'assurant que les projets ont été élaborés conformément aux directives appropriées;
- formuler des recommandations à l'intention des bureaux régionaux et des bureaux de pays sur la politique, l'élaboration, la stratégie et la mise en œuvre des projets;
- recenser et traiter les questions pouvant prêter à controverse; et
- servir d'instance de dialogue essentielle pour l'apprentissage au sein de l'institution.

51. L'examen des opérations est présidé par le Directeur exécutif adjoint et le Directeur de l'Administration générale si leur valeur totale est supérieure à 100 millions de dollars, et par celles dont la valeur totale est inférieure à 100 millions de dollars par le Directeur de la Division des programmes. Les membres du Comité d'examen des programmes sont le directeur du pays concerné et le directeur régional, ainsi que des directeurs des divisions pertinentes, à savoir: conception et appui aux programmes; politiques, planification et stratégie; budget et programmation; logistique; achats; relations avec les gouvernements donateurs; et enfin la sécurité sur le terrain.

52. Le processus d'approbation offre une dernière possibilité d'assurer la conformité avec les politiques et les directives en vigueur. Si les révisions budgétaires concernant des projets dont la valeur des produits alimentaires ne dépasse pas 3 millions de dollars peuvent être approuvées au niveau des pays ou des régions, tous les autres projets et révisions sont avertisés par la Division du budget et de la programmation, la Division des programmes et le Directeur exécutif adjoint et Directeur de l'Administration générale avant d'être soumis à l'approbation du Directeur exécutif s'ils s'inscrivent dans les limites des pouvoirs qui lui sont délégués⁵, ou, s'ils dépassent les limites, du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (pour les opérations d'urgence) et du Conseil (pour les IPSR, les projets de développement et les programmes de pays).

53. En principe, les projets de programmes de pays sont soumis pour examen à l'une des sessions du Conseil, puis approuvés selon la procédure d'approbation tacite à la session suivante. Le PAM, qui est actuellement en période de transition, compte élaborer davantage de programmes de pays et projets de développement en ajustant le portefeuille des IPSR en conséquence, il est donc recommandé d'adopter un calendrier accéléré pour l'approbation des programmes de pays.

⁵ Le Directeur exécutif est habilité à approuver les projets et les révisions budgétaires pour lesquels la valeur des produits alimentaires ne dépasse pas 20 millions de dollars pour les IPSR et 3 millions de dollars pour les opérations d'urgence, les programmes et les projets de développement (voir l'Appendice du Règlement général "Délégation de pouvoirs au Directeur exécutif" (Statut et Règlement général du PAM).

TABLEAU: ARTICULATION ENTRE LES CATÉGORIES D'ACTIVITÉS ET LE PLAN STRATÉGIQUE DU PAM (2008–2013)

Catégories d'activités	Objectifs stratégiques	Objectifs	Indicateurs de contexte
Opérations d'urgence (et IPSR)	1. Sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence	1. Sauver des vies dans des situations d'urgence et ramener en deçà du seuil critique la malnutrition aiguë causée par un choc 2. Protéger les moyens de subsistance et renforcer l'autosuffisance dans les situations d'urgence et les premières phases de redressement 3. Porter secours aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux autres groupes et communautés vulnérables dont la sécurité alimentaire et nutritionnelle a été compromise par un choc	Choc menaçant les vies et les moyens de subsistance Conflit et déplacement de population Situation changeante, imprévisible Communauté gravement déstabilisée et infrastructures commerciales limitant l'accès aux aliments, leur disponibilité ou leur utilisation Demande d'un gouvernement ou capacité de réponse insuffisante de celui-ci
Transversalité	2. Prévenir la faim aiguë et investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets	1. Appuyer et renforcer les capacités des gouvernements de se préparer aux situations de faim aiguë provoquées par des catastrophes, de les évaluer et de réagir en conséquence 2. Protéger et renforcer la résistance aux chocs des communautés notamment l'adaptation aux changements climatiques grâce à des programmes de protection sociale ou de création d'avoirs	Niveau de l'indice de la faim dans le monde (IFPRI) Situation de la gouvernance (Banque mondiale) Résultats de l'indice de développement humain (PNUD) Chocs récurrents ou persistance de facteurs de nature à en aggraver les effets Prévisibilité suffisante pour permettre une planification à plus longue échéance
IPSR (et interventions de développement)	3. Remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition	1. Faciliter le retour des réfugiés et des personnes déplacées en leur fournissant une assistance alimentaire et nutritionnelle 2. Aider les communautés et les familles à rétablir leurs moyens de subsistance et leur sécurité alimentaire et nutritionnelle après un choc 3. Aider à créer ou à reconstruire les capacités d'approvisionnement ou de livraison des produits alimentaires des pays et des communautés touchés par une crise et contribuer à empêcher la reprise des conflits	Conflit prolongé ou impact persistant d'un choc sur des communautés à faible résistance Redémarrage de l'activité économique Faible disponibilité/accessibilité des aliments Environnement très dégradé au sein d'écosystèmes fragiles, pauvres et densément peuplés Capacités du gouvernement insuffisantes pour répondre aux besoins

TABLEAU: ARTICULATION ENTRE LES CATÉGORIES D'ACTIVITÉS ET LE PLAN STRATÉGIQUE DU PAM (2008–2013)

Catégories d'activités	Objectifs stratégiques	Objectifs	Indicateurs de contexte
Développement	4. Réduire la faim chronique et la dénutrition	1. Aider les pays à ramener les taux de dénutrition en deçà du seuil critique et briser le cercle vicieux de la faim chronique transmise de génération en génération 2. Relever le niveau de l'éducation, de la nutrition et de la santé de base grâce à une aide alimentaire et nutritionnelle et à des outils destinés à protéger la sécurité alimentaire et nutritionnelle 3. Satisfaire les besoins alimentaires des personnes touchées par le VIH/sida, la tuberculose ou d'autres pandémies	Principalement pays à faible revenu et à déficit vivrier Environnement favorable pour élaborer et appuyer des solutions durables au problème de la faim Capacités insuffisantes du gouvernement Présence de donateurs multilatéraux importants (par exemple la Banque mondiale) Persistance de taux élevés de malnutrition chronique, de carences en micronutriments et faible diversité alimentaire Environnement fragile et contexte commercial médiocre
Transversalité	5. Renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux	1. Utiliser le pouvoir d'achat du PAM pour appuyer le développement durable des systèmes destinés à protéger la sécurité alimentaire et nutritionnelle et faire de l'assistance alimentaire et nutritionnelle un investissement productif dans les communautés locales 2. Élaborer des stratégies de transfert des responsabilités claires pour trouver des solutions au problème de la faim répondant à l'initiative nationale 3. Renforcer les capacités des pays de formuler, de gérer et d'appliquer des politiques, programmes et outils visant à prévoir et à atténuer la faim	Possibilité d'acheter des vivres sur place Marché se prêtant aux achats locaux Gouvernement disposé à investir du temps et des ressources dans le renforcement des capacités

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
INCAF	Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OCDE/CAD	Organisation de coopération et de développement économiques/Comité d'aide au développement
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SPR	Stratégie de réduction de la pauvreté