

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Session annuelle  
du Conseil d'administration**

**Rome, 17 - 20 mai 1999**

## **RAPPORTS ANNUELS**

**Point 3 de l'ordre du  
jour**



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.A/99/3-A/3**  
16 avril 1999  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **RAPPORT ANNUEL DU DIRECTEUR EXÉCUTIF POUR 1998 (Appendice 2)**

- Mise en oeuvre des conclusions de l'examen triennal d'ensemble des politiques générales
- Application et suivi intégrés et coordonnés des résultats des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies
- Suivi des interventions spéciales de secours économiques, humanitaires et consécutifs à une catastrophe

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM ([http://www.wfp.org/eb\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)).

## **I. MISE EN ŒUVRE DES CONCLUSIONS DE L'EXAMEN TRIENNAL D'ENSEMBLE DES POLITIQUES GÉNÉRALES**

1. A sa première session ordinaire de 1999, le Conseil d'administration est convenu que le PAM préparerait un rapport, en additif au rapport annuel du Directeur exécutif, sur la suite donnée à l'examen triennal d'ensemble des politiques relatives aux activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (décision 1999/EB.1/17). Les directives pertinentes de l'Assemblée générale figurent dans la résolution 53/192. Le présent rapport tient compte du mode de présentation commune adopté par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour leurs rapports respectifs au Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Y sont indiqués les principales réalisations du PAM en 1998, une analyse des difficultés rencontrées ou des enseignements tirés, ou les deux, et les problèmes qui se posent. La contribution inestimable du PAM, qui est la seule institution des Nations Unies ayant pour mission de lutter contre l'insécurité alimentaire en apportant directement des vivres aux personnes en difficulté, est mise en relief. Dans le cas d'initiatives pour lesquelles diverses institutions du système des Nations Unies conjuguent déjà leurs efforts, l'apport du PAM est indiqué.

### **Planification, programmation et exécution, et Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF)**

2. Le PAM joue un rôle important dans la mise en œuvre du Plan-cadre pour l'aide au développement et des bilans communs de pays, qui servent de schéma de développement pour les programmes, les plans et les projets de pays des organisations des Nations Unies participantes. Fin 1998, des plans-cadres et des bilans communs de pays avaient été élaborés dans 11 des 18 pays prévus. Le PAM y a participé au Ghana, au Kenya, à Madagascar, au Mali, au Maroc, au Mozambique et au Viet Nam, où les documents des plans-cadres sont achevés, et en Colombie, au Guatemala, en Inde, au Malawi et au Sénégal, où ils étaient encore en cours de préparation fin 1998. Le personnel et les directeurs de pays du PAM sont des membres actifs des équipes de pays des Nations Unies, et des groupes techniques et thématiques des plans-cadres. Le PAM dirige souvent le groupe thématique sur la gestion des catastrophes. Dans la mesure où les cycles de programmation l'ont permis, le Programme a utilisé systématiquement en 1998 les méthodes et les résultats des plans-cadres pour préparer les schémas de stratégie de pays (SSP) et les programmes de pays. Il a participé à la formulation des directives provisoires concernant les plans-cadres et à l'évaluation conjointe de la phase pilote. Une session de formation a été organisée pour l'ensemble du système des Nations Unies au siège du PAM en mars 1998; les personnels de 17 institutions différentes y ont assisté.
3. S'agissant des plans-cadres pour l'aide au développement, il est nécessaire de mettre davantage en évidence les questions sur lesquelles le système des Nations Unies peut faire la différence et qui offrent les meilleures possibilités de collaboration interinstitutionnelle. Le rôle des groupes thématiques dans la préparation et la mise en œuvre de ces plans-cadres doit être mieux défini pour ce qui est du sujet traité, de l'intégration des questions se recoupant et de la composition des groupes. Dans les plans-cadres futurs, il faudra insister sur l'atténuation des effets des catastrophes aux échelons régional et national et sur les



stratégies de planification des interventions d'urgence, en particulier dans les zones particulièrement sujettes aux conflits ou aux mauvaises conditions météorologiques.

4. Pour ce qui concerne la planification stratégique et l'analyse des orientations, il est nécessaire de renforcer les capacités de direction, les compétences et les connaissances des équipes de pays des Nations Unies. L'adoption des plans-cadres pour l'aide au développement et des bilans communs de pays a imposé au personnel des bureaux de pays du PAM une charge de travail supplémentaire, qui pourrait être en partie allégée grâce à des directives plus claires. Par ailleurs, le Programme s'efforce de simplifier les processus et les instruments de programmation, ce qui évitera le double emploi avec les activités liées aux plans-cadres et pourrait permettre aux personnels d'économiser du temps et donc de participer aux activités de planification des plans-cadres<sup>1</sup>. Il est nécessaire d'utiliser des méthodes et des techniques modernes pour apporter un appui en matière de formation, de services de conseil et d'échanges de données d'expérience, en temps utile et dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité<sup>2</sup>. A titre d'exemple, la base de données des bilans communs de pays pourrait être régulièrement mise à jour et accessible à tous les usagers par le biais d'un site local sur le Web.

### ***Simplification, harmonisation et rationalisation***

5. Le PAM soutient résolument les efforts déployés pour harmoniser les cycles des programmes des institutions des Nations Unies, des gouvernements et des autres partenaires. Afin de permettre cette harmonisation, la durée des programmes de pays du PAM varie habituellement de trois à cinq ans. Les huit programmes de pays approuvés par le Conseil en 1998 couvraient des périodes correspondant généralement aux cycles des programmes des institutions des Nations Unies, des gouvernements et des autres partenaires. Dans les pays concernés, la stratégie du PAM était également en accord avec les Notes de stratégie nationale ou avec les plans-cadres pour l'aide au développement des Nations Unies, lorsqu'ils existaient. Pour la planification et l'analyse, le personnel du PAM a mis à profit les bases de données communes et les bilans communs de pays, lorsqu'ils avaient été menés à terme. Les directeurs de pays du PAM ont utilisé les pouvoirs qui leur sont délégués pour avaliser les activités de base contenues dans les programmes de pays approuvés par le Conseil en 1998, ce qui a simplifié les opérations menées à des fins de développement au niveau des pays. Ces modifications se sont traduites par une plus grande souplesse permettant au PAM d'entreprendre des projets en collaboration avec d'autres fonds et programmes des Nations Unies, et par la délégation de pouvoirs équivalents à d'autres institutions telles que le PNUD.

---

<sup>1</sup> Le PNUD a décidé de renoncer à la note consultative (qui devient facultative pour le bureau de pays) et aux schémas de programmes.

<sup>2</sup> Aux fins du Plan-cadre pour l'aide au développement, on pourrait avoir systématiquement recours à un site sur le Web, à des vidéoconférences, à la diffusion de documents sur CD-ROM, à l'enseignement à distance et à la collaboration avec l'Ecole des cadres des Nations Unies pour assurer une formation concernant les approches participatives de l'analyse des parties prenantes.



### **Coopération Sud-Sud**

6. Le PAM est résolument partisan d'intensifier les achats de biens et de services dans les pays en développement afin de renforcer la coopération Sud-Sud et d'aider la production locale. Des achats de vivres d'un montant de 148,5 millions de dollars (60 pour cent du total)<sup>1</sup> ont été faits dans 49 pays en développement, en particulier en Thaïlande (27,2 millions de dollars), en République sud-africaine (21,8 millions de dollars), en Inde (16,5 millions de dollars), en Ouganda (13,5 millions de dollars) et au Népal (8,7 millions de dollars). De plus petites quantités, évaluées entre un et 8,2 millions de dollars, ont été achetées dans un grand nombre de pays en développement dont le Cambodge, le Cameroun, la Chine, les Emirats arabes unis, l'Éthiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, la Malaisie, le Mali, le Niger, Singapour, le Soudan, la Tanzanie, la Turquie, le Viet Nam, la Zambie et le Zimbabwe. Outre les achats de vivres, le PAM apporte un soutien appréciable aux économies du Sud en faisant appel au secteur commercial local et régional, qui lui fournit les moyens logistiques nécessaires pour ses produits alimentaires (transport, entreposage et manutention). C'est ainsi qu'à Djibouti et en Éthiopie, il a rassemblé un parc de camions comprenant entre 120 et 250 véhicules provenant du secteur privé et consacrés aux transports sur des longues distances (leur nombre varie en fonction des besoins), et il a mis en place en 1998 d'importantes installations de stockage à Djibouti lorsque l'accès aux ports érythréens était restreint en raison d'une flambée d'hostilités. Les installations du PAM, qui faisaient l'objet de contrats commerciaux, étaient à la disposition de toutes les institutions des Nations Unies et des autres organismes de secours intervenant en Éthiopie.
7. Le PAM a constaté que les achats de vivres effectués dans les zones excédentaires du pays où il intervient ou dans un autre pays voisin permettent d'éviter les longs délais de livraison que nécessitent normalement la mobilisation et le transport des denrées en provenance des pays donateurs. Porter la part de ces achats à plus de 42 pour cent de l'ensemble des livraisons du PAM, pourcentage atteint en 1998, pourrait renforcer la coopération Sud-Sud. Le Programme continuera à avoir recours à des installations de stockage et à des transporteurs locaux et il partagera ces services, qu'il s'assure par contrat, avec d'autres institutions des Nations Unies.

### **Coopération avec la Banque mondiale**

8. Il est nécessaire d'encourager la collaboration entre la Banque mondiale et les institutions des Nations Unies dans le contexte actuel de l'élaboration de plans-cadres pour l'aide au développement. Parallèlement, dans les pays où la Banque mondiale se propose de promouvoir des schémas généraux de développement, les institutions des Nations Unies participeront à cette initiative et définiront les domaines de collaboration possibles. Le PAM mène déjà dans le monde entier 25 projets de développement comportant des dispositifs de collaboration ou de complémentarité avec le travail sectoriel mené par la Banque<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En 1998, les achats mondiaux de vivres du PAM se sont élevés à 247 millions de dollars.

<sup>2</sup> Ce chiffre est tiré du Rapport annuel du Directeur exécutif pour 1997.



### **Locaux communs et partage des services et des systèmes administratifs**

9. En 1998, le PAM, en collaboration avec le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF, a entrepris une série d'activités visant à planifier, exécuter et superviser le Programme relatif aux Maisons des Nations Unies. A la suite de quoi, une méthodologie préférentielle en vue de l'aménagement de Maisons ou de locaux communs a été arrêtée. On a recensé huit bureaux du PAM répondant aux critères relatifs aux Maisons des Nations Unies. Le Programme partage déjà des locaux avec le PNUD et avec d'autres fonds et programmes dans de très nombreux pays.
10. L'emménagement dans une Maison des Nations Unies permet souvent de s'installer dans un bâtiment de meilleure qualité, ce qui peut entraîner des frais de location et/ou d'entretien plus élevés. La composition actuelle du budget du PAM, et l'obligation de proposer un plan au Conseil avant d'obtenir son approbation, limitent parfois la participation du Programme aux initiatives concernant les locaux communs. En outre, dans les pays où le PAM assure uniquement ou principalement une aide d'urgence, habituellement pour une période définie, il lui est difficile de prendre des engagements à long terme au titre du programme des Maisons des Nations Unies<sup>1</sup>.

### **Décentralisation et délégation des pouvoirs**

11. Le PAM est résolument partisan de déléguer des pouvoirs plus importants aux bureaux régionaux et de pays pour leur permettre de faire face en temps utile et avec la souplesse voulue aux besoins et aux priorités des pays bénéficiaires. En 1997 et 1998, il a sensiblement avancé dans la voie de la décentralisation de la prise de décisions. De nombreuses mesures ont été prises, parmi lesquelles:
- les bureaux régionaux du siège ont été réorganisés et leur taille a été réduite pour tenir compte du renforcement des pouvoirs opérationnels des bureaux locaux du PAM;
  - les bureaux régionaux de deux régions (Amérique latine et Caraïbes, et Moyen-Orient et Afrique du Nord) ont quitté le siège pour s'installer sur place;
  - neuf bureaux régionaux ont été créés et pourvus en personnel de manière à prêter assistance aux bureaux de pays pour la programmation et la gestion des ressources humaines et financières; et
  - des procédures ont été mises en place pour l'approbation des interventions d'urgence par les directeurs de pays pour une valeur allant jusqu'à 200 000 dollars.
12. Les enseignements tirés de l'examen portant sur l'initiative de remaniement structurel mené en 1998 ont mis en évidence les futures mesures à prendre en priorité, qui seront étroitement liées à la réforme des Nations Unies:
- mettre au point et diffuser des indications normatives mises à jour à l'intention du personnel du PAM, en particulier dans le domaine de la conception et de l'exécution des programmes, de la passation des marchés, de l'administration et du personnel; et
  - améliorer les communications internes, ce qui permettra de décentraliser de nombreuses fonctions de gestion.

---

<sup>1</sup> Compte tenu de ce fait, le PAM réexamine actuellement la part qui lui revient dans la répartition des dépenses communes entre les fonds et programmes membres.



## Exécution nationale

13. Tous les projets de développement appuyés par le PAM sont exécutés à l'échelon national. Le Programme est résolument favorable à une exécution nationale, moyen efficace de promouvoir le développement et le renforcement des capacités du pays. Comme par le passé, un financement substantiel du gouvernement a été un trait essentiel de tous les programmes de pays et activités de base approuvés en 1998.
14. Les systèmes techniques, de gestion et administratifs nationaux utilisés pour la planification, l'exécution et l'évaluation des projets nécessitent souvent un important appui extérieur permettant de remédier à leurs carences. La capacité du PAM de fournir cet appui a été en partie limitée par son modèle de financement. Le Programme a récemment redéfini ses coûts opérationnels directs pour inclure tous les éléments qu'il apporte à l'appui des activités et qui sont directement utilisés par les bénéficiaires, le gouvernement du pays bénéficiaire ou d'autres partenaires d'exécution<sup>1</sup>. Cette approche, associée à la règle de conduite du PAM consistant à travailler en partenariat avec d'autres institutions, renforcera la capacité du Programme de remédier aux insuffisances rencontrées dans l'exécution nationale.

## Société civile

15. Dans le cadre de ses programmes et interventions en cours, le PAM a systématiquement mis en place des mesures ayant pour objet de créer un environnement porteur visant à renforcer le rôle de la société civile. Les trois quarts des projets de développement du PAM comprennent des accords de partenariat avec des ONG. Le Programme travaille avec 870 ONG locales et nationales dans le monde entier, ainsi qu'avec un large éventail de 250 ONG internationales<sup>2</sup>.
16. Le PAM donne la priorité à des ONG locales et nationales, mais, dans certains cas, leurs capacités de gestion et d'exécution doivent être renforcées. Il a appris par expérience que le Mémoire d'accord est un outil utile pour préciser la répartition des tâches et des responsabilités entre le PAM et ses partenaires, et pour tirer parti des avantages comparatifs des deux organisations<sup>3</sup>. La phase de préparation du Plan-cadre pour l'aide au développement est l'occasion pour les institutions des Nations Unies de s'assurer collectivement que les ONG locales et nationales et les autres membres de la société civile sont pris en compte de manière participative dans le processus de planification du développement. Elle permet également de définir en temps utile les besoins des ONG en matière de renforcement des capacités qui devront être satisfaits pour qu'elles remplissent leur rôle de partenaire à des fins de développement.

---

<sup>1</sup> Parmi ces coûts figurent, entre autres, les dépenses afférentes au personnel de projet tel que les volontaires des Nations Unies, qui fournissent directement des services consultatifs au gouvernement, les coûts identifiables liés à la formation des homologues, les dépenses opérationnelles du gouvernement, des ONG et des autres partenaires d'exécution qui ne sont pas couvertes au titre des TTEM, et l'assistance technique financée par le PAM et assurée par des institutions des Nations Unies, des ONG et d'autres organismes. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil en janvier 1999.

<sup>2</sup> Le PAM a présenté un document de politique générale à la première session ordinaire de 1999 du Conseil, intitulé "Partenariats avec les ONG" (WFP/EB.1/99/3-A), dans lequel il passait en revue sa collaboration avec les ONG. Le Conseil a vivement appuyé les principales conclusions.

<sup>3</sup> L'accord tripartite type entre le HCR, le PAM et les ONG, mis au point en 1998, pourrait servir de modèle et être adapté aux activités opérationnelles conjointes des Nations Unies à des fins de développement.



## Suivi et évaluation

17. Le système des Nations Unies ne dispose pas encore au niveau des pays de programmes intégrés ayant des objectifs et des indicateurs de résultat définis d'un commun accord. Le Plan-cadre pour l'aide au développement et le bilan commun de pays vont dans ce sens. On s'attache actuellement à évaluer dans quelle mesure le Plan-cadre débouche sur des stratégies communes que les institutions des Nations Unies pourraient adopter dans un pays. L'évaluation de chaque programme ou projet conçu par les institutions participantes selon la stratégie définie par le Plan-cadre formera la base d'évaluations plus générales menées à l'avenir à l'échelon des pays. Le PAM conjuguera ses efforts avec d'autres institutions pour garantir que des directives, révisées et mises à jour, sont élaborées pour le suivi et l'évaluation des programmes du Plan-cadre.

## *Evaluation de l'impact*

18. Le PAM a pris part en 1998 à l'évaluation de l'impact coordonnée par le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, en participant au groupe de travail interinstitutions sur l'évaluation. La première évaluation de l'impact a été centrée sur les efforts déployés par les Nations Unies pour renforcer les institutions des pays en développement.

19. L'évaluation initiale de l'impact est restée excessivement générale. La manière dont les conclusions de l'évaluation pourraient fournir une information en retour efficace et utile pour les programmes des institutions et les plans-cadres spécifiques, au niveau du pays, n'a pas été clairement mise en évidence. A l'avenir, le travail d'évaluation mené dans chaque pays dans le cadre du système des coordonnateurs résidents pourrait être examiné et récapitulé globalement. Le Plan-cadre pour l'aide au développement et le bilan commun de pays fournissent les objectifs et les indicateurs conjoints essentiels par rapport auxquels les opérations des Nations Unies peuvent être systématiquement évaluées.

## Parité entre les sexes et intégration de la problématique hommes-femmes

20. Le PAM prend actuellement les mesures nécessaires pour réaliser d'ici à 2001 l'objectif des Nations Unies concernant la parité dans le recrutement et les affectations, avec une politique énergique de recrutement et de promotion des femmes. En 1998, 35 pour cent des personnes nouvellement engagées, avec des contrats d'un an au moins, étaient des femmes.

21. Malgré l'augmentation impressionnante de la proportion de femmes cadres depuis 1992, un peu plus d'un tiers des cadres seulement sont des femmes, occupant des échelons inférieurs pour la plupart. Afin de réduire cette inégalité, les directeurs sont maintenant invités à présenter des rapports semestriels sur le recrutement ventilé par sexe, et ils ont à répondre de la parité de la représentation des hommes et des femmes au sein de leur personnel.



22. Pour donner suite à la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes de 1995, le PAM a élaboré une série d'“Engagements en faveur des femmes”, qui fixent des objectifs spécifiques concernant la participation des femmes à l'aide alimentaire et à l'amélioration de la sécurité alimentaire. La Section II sur le suivi des conférences contient de plus amples informations sur ces objectifs spécifiques. En 1998, plus de la moitié des 75 millions de personnes qui ont reçu des vivres du PAM étaient des femmes ou des filles. Afin de favoriser l'intégration des questions de parité entre hommes et femmes aux programmes de développement et aux interventions d'urgence du PAM, une allocation spéciale de fonds pour les activités liées à ces questions<sup>1</sup> a été accordée en 1998; par ailleurs, le PAM a joué un rôle de chef de file dans le Sous-groupe du Comité permanent interorganisations pour la parité entre hommes et femmes dans l'action humanitaire, dont il assurait la coprésidence avec l'UNICEF.
23. Il a été indiqué dans le bilan à mi-parcours des Engagements du PAM en faveur des femmes (document WFP/EB.A/99/4-B), conduit en 1998, que la qualité des Plans d'action pour l'égalité entre hommes et femmes préparés par les bureaux de pays n'a cessé de s'améliorer. Il faut cependant accorder une plus grande attention à la démarginalisation des femmes et à l'élaboration d'une approche plus stratégique de la problématique hommes-femmes.

### **Renforcement du système des coordonnateurs résidents**

24. Le PAM a vivement préconisé de renforcer le système des coordonnateurs résidents, et il a présenté à cet effet un programme d'action spécifique (intitulé “Questions relatives à l'application des mécanismes convenus pour améliorer le système des coordonnateurs résidents”). Avec d'autres membres du Groupe des Nations Unies pour le développement, le PAM a contribué activement à l'application des diverses mesures visant à renforcer le système des coordonnateurs résidents et consistant entre autres à:
- augmenter fortement le nombre des postes de coordonnateurs résidents occupés par des personnes venant des institutions, des fonds et des programmes<sup>2</sup>;
  - mettre au point une procédure d'évaluation des compétences à l'intention des coordonnateurs résidents, qui sera conçue et gérée comme un processus interinstitutionnel;
  - s'assurer que l'expérience professionnelle acquise auprès d'autres organismes des Nations Unies, y compris en tant que coordonnateurs résidents, est reconnue comme un atout pour l'organisation des carrières et la promotion;
  - préparer un mandat type pour les coordonnateurs résidents, distinct de celui du Représentant résident du PNUD.
25. Le PAM a mis à disposition du personnel qualifié pour occuper des postes de coordonnateur résident. En outre, son personnel a reçu pour instructions de donner la priorité absolue au soutien apporté au coordonnateur résident.

---

<sup>1</sup> Comprenant un million de dollars provenant des ressources du PAM plus un don de 500 000 dollars de la Finlande.

<sup>2</sup> En 1998, des fonctionnaires du PAM ont occupé des postes de coordonnateur résident au Cap-Vert, au Honduras et au Soudan.





26. Même si des progrès considérables ont été accomplis, le PAM estime qu'il reste beaucoup à faire, pour ce qui est notamment d'une représentation plus équilibrée des hommes et des femmes, du choix plus fréquent de coordonnateurs résidents venant d'organisations autres que le PNUD, et de l'adoption de modèles différents du système des coordonnateurs résidents dans les divers pays.

## Financement

27. Les dépenses totales du PAM se sont élevées en 1998 à 1 348 millions de dollars<sup>1</sup>. Les coûts opérationnels ont atteint 1 238 millions de dollars et les dépenses d'administration et d'appui aux programmes (AAP) se sont chiffrées à 96 millions de dollars (auxquels s'ajoutent 13 millions de dollars au titre de comptes spéciaux). Les ressources mises à disposition par les donateurs pour des activités de développement, exprimées en dollars, ont reculé de 13 pour cent depuis 1996 (passant de 399 millions de dollars en 1996 à 346 millions de dollars en 1998)<sup>2</sup> mais, en raison de la baisse du prix des denrées, le volume livré a atteint 679 000 tonnes en 1996, 1 107 000 en 1997 et 773 000 en 1998.
28. Les donateurs ont de plus en plus tendance à orienter leur financement vers des activités spécifiques plutôt que de mettre leurs ressources à disposition du PAM en vue d'une utilisation à l'appui de projets et de programmes approuvés par le Conseil. En 1998, 29 pour cent des contributions destinées aux projets de développement étaient des contributions multilatérales à emploi spécifique. De ce fait, il est difficile de cibler systématiquement les ressources sur les personnes les plus vulnérables des pays les plus pauvres.
29. En mai 1998, le Conseil d'administration du PAM a créé le Groupe de travail formel chargé d'examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM, ouvert à tous les membres et à l'observateur de la Commission européenne<sup>3</sup>.
30. Le Groupe de travail formel a mis en évidence un certain nombre de domaines dans lesquels le modèle a déjà assuré des avantages notables au Programme, à savoir:
- l'amélioration de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes;
  - renforcement de la capacité du PAM de planifier et de gérer ses ressources à l'échelon de l'institution et des projets;
  - une certaine amélioration de la prévisibilité des ressources disponibles.
31. Cependant, le Groupe a également noté quelques graves difficultés dans l'exploitation actuelle du modèle, c'est ainsi que:
- certains principaux donateurs ne l'ont pas appliqué intégralement, malgré les efforts considérables qu'ils ont fournis;
  - le modèle n'a pas mis fin à la tendance de plus en plus marquée à verser des contributions à emploi spécifique;

<sup>1</sup> Les chiffres de 1998 sont basés sur les situations financières provisoires des comptes.

<sup>2</sup> Ce fléchissement aurait été encore plus spectaculaire si le PAM n'avait pas reçu des Etats-Unis une contribution supplémentaire en blé, exceptionnellement importante, qui a permis de satisfaire une partie des besoins non couverts de projets de développement.

<sup>3</sup> Le Conseil a adopté en janvier 1999 le Rapport du Groupe de travail formel chargé d'examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM (WFP/EB.1/99-4-A).



- le modèle a gonflé de manière artificielle le taux des coûts d'appui indirects pour les activités de développement;
  - le processus nécessaire à l'établissement de taux différentiels pour les coûts d'appui indirects est complexe et lourd.
32. En janvier 1999, le Conseil d'administration a adopté les recommandations du Groupe de travail formel, qui devraient assurer au PAM une plus grande sécurité pour le financement du budget AAP, une plus grande souplesse dans l'utilisation des ressources et une meilleure capacité de planification et de mise en chantier des activités en temps voulu. Les politiques révisées prendront effet au début de l'exercice biennal 2000-2001.

## II. APPLICATION ET SUIVI INTEGRES ET COORDONNES DES RESULTATS DES GRANDES CONFERENCES ET REUNIONS AU SOMMET ORGANISEES PAR LES NATIONS UNIES

- Sommet mondial de l'alimentation
- Quatrième Conférence mondiale sur les femmes
- Conférence mondiale sur l'éducation pour tous
- Sommet mondial pour le développement social

### Suivi du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation

33. Les politiques et les opérations du Programme alimentaire mondial servent le principal objectif du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, à savoir la sécurité alimentaire pour tous et, dans le moyen terme—la réduction de moitié du nombre des personnes sous-alimentées dans le monde d'ici à 2015. Il est souligné dans le Plan d'action du Sommet que l'élimination de la pauvreté est essentielle pour assurer l'accès aux vivres. S'inspirant des éléments fondamentaux du Plan d'action, le PAM vise à créer un environnement propice à la lutte contre la pauvreté et à la sécurité alimentaire, et à faciliter la participation des pauvres, notamment des femmes, au processus de développement.
34. La faim est une cause de pauvreté, tout autant que sa conséquence. L'aide alimentaire peut aider à éliminer les pièges créés par la faim. La malnutrition des mères a un effet dévastateur sur les enfants, entraînant une insuffisance pondérale à la naissance, des retards de croissance, une vulnérabilité aux maladies et un déficit intellectuel. La sous-alimentation des enfants, du point de vue du manque tant d'énergie que de nutriments, a des effets préjudiciables sur leurs résultats à l'école et, plus tard, sur leur lieu de travail. Les programmes d'alimentation complémentaire et d'alimentation scolaire du PAM sont centrés sur les femmes et les enfants vulnérables, afin de les aider à apaiser leur faim et à améliorer les taux de fréquentation et d'inscription des élèves du primaire, des filles en particulier.



35. En les aidant à se constituer des actifs et en favorisant leur autosuffisance, le PAM crée un milieu favorable aux pauvres. Non seulement les programmes vivres-contre-travail fournissent des emplois à court terme, mais ils contribuent également à mettre en place des actifs en milieu rural tels que routes, installations d'irrigation et équipements publics. Le PAM se fixe actuellement comme objectif d'affecter au moins 90 pour cent de son aide au développement aux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), et au moins 50 pour cent aux pays les moins avancés (PMA).
36. Le Plan d'action du Sommet préconise d'élaborer des systèmes nationaux d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIVA), qui permettraient de repérer les populations et les zones touchées par la faim et la malnutrition ou susceptibles de l'être. Le PAM a participé au Groupe de travail interorganisations sur les systèmes en question, créé pour définir les orientations générales dans ce domaine. Avec la FAO, il a financé le soutien technique destiné aux activités liées à ces systèmes, dont la première intervention effective en Equateur en 1999. Il dirige également ce type d'activités en Chine.
37. De plus en plus, l'aide alimentaire est achetée dans les pays en développement afin de soutenir la production locale. C'est ainsi qu'en Afrique, environ 40 pour cent de l'aide alimentaire distribuée par le PAM est achetée sur place et largement plus de la moitié des dépenses afférentes aux vivres et au transport sont engagées dans la région, ce qui apporte un soutien appréciable aux économies africaines.

### **Suivi du Plan d'action de la Quatrième Conférence mondiale sur les femmes**

38. Parce que la faim et la pauvreté frappent les femmes de manière disproportionnée, et que le rôle des femmes est déterminant pour remédier à ces deux problèmes, le PAM a pris à la Conférence de Beijing de 1995 une série d'engagements résolus en faveur des femmes pour les années 1996–2001. Ils contiennent des objectifs spécifiques concernant la participation des femmes à l'aide alimentaire et à l'amélioration de la sécurité alimentaire dans le cadre du Programme, notamment les suivants:
- 80 pour cent des secours alimentaires devraient être distribués directement aux femmes;
  - 60 pour cent de toutes les ressources du PAM devraient aller aux femmes et aux filles dans les pays où les statistiques ventilées par sexe prouvent que les femmes souffrent d'un handicap, chiffré à 25 pour cent, par rapport aux hommes (préjugé contre les femmes);
  - les filles devraient bénéficier de 50 pour cent des ressources consacrées à l'éducation;
  - les femmes devraient bénéficier d'au moins 25 pour cent des avoirs au titre des vivres-contre-travail et des vivres pour la formation;
  - les femmes devraient jouer un rôle de premier plan dans la prise de décisions au sein des comités de gestion des vivres;



- s'agissant du recrutement et des affectations du personnel, le PAM devrait chercher à garantir la parité entre les sexes;
  - le personnel et les partenaires d'exécution devraient être tenus responsables du respect de ces engagements.
39. Un bilan à mi-parcours a été entrepris en 1998 pour déterminer si les mécanismes mis en place pour donner suite aux engagements en faveur des femmes étaient valables, et l'une de ses principales conclusions a été la suivante: des Plans d'action pour l'égalité entre hommes et femmes ont été préparés dans la plupart des pays et leur qualité n'a cessé de s'améliorer, toutefois, il reste nécessaire de mettre davantage l'accent sur l'analyse des causes d'inégalité. Par ailleurs, il a été constaté qu'il faut s'attacher à démarginaliser les femmes dans le cadre des interventions du PAM (indépendamment de la promotion des projets de femmes) et mettre au point une approche plus stratégique de la problématique hommes-femmes, compte tenu du contexte national dans lequel l'aide du PAM est dispensée.
40. En 1998, le PAM a alloué un million de dollars, pris sur le budget AAP, auxquels s'est ajoutée une allocation spéciale supplémentaire de la Finlande, d'un montant de 500 000 dollars, pour encourager l'intégration des questions de parité entre les sexes dans les activités appuyées par le PAM.

### **Suivi du Plan d'action de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous**

41. La Conférence mondiale sur l'éducation pour tous (Jomtien, Thaïlande, mars 1990) a adopté un Cadre d'action pour répondre aux besoins éducatifs fondamentaux qui comprend entre autres les principaux objectifs suivants:
- intensifier les soins et l'éducation dispensés aux jeunes enfants;
  - rendre universel l'accès aux études primaires qui doivent être menées à terme;
  - réduire de moitié les taux d'analphabétisme chez les adultes;
  - intensifier l'éducation de base et la formation des jeunes et des adultes.
42. On considère que l'éducation des filles et des femmes a la priorité absolue; une attention spéciale est également accordée à l'éducation des groupes défavorisés tels que les pauvres ou les personnes victimes de crises.
43. Jusqu'à présent, l'appui du PAM a été principalement axé sur l'intensification de l'éducation des jeunes enfants et de l'enseignement primaire moyennant des activités d'alimentation dans les centres préscolaires et les écoles primaires. Plusieurs initiatives prises en 1998 ont visé à harmoniser ce soutien avec les objectifs de l'Education pour tous.
44. Au titre des engagements en faveur des femmes, l'éducation des femmes est devenue la principale vocation de l'appui du PAM au secteur de l'éducation: 50 pour cent de toutes les ressources consacrées à l'éducation devraient aller aux filles. Pour garantir l'application de ces principes, des directives ont été élaborées en coopération avec l'UNESCO; elles indiquent les moyens pratiques par lesquels le PAM peut favoriser l'éducation des femmes et des filles. Les SSP, les programmes et les projets présentés au Conseil d'administration en 1998 prennent de plus en plus en compte ces Engagements. Cependant, il y a encore lieu d'intensifier cet effort, en particulier dans le domaine de l'alphabétisation des femmes.



45. Les objectifs et les priorités de l'initiative Education pour tous sont également pris en compte dans les nouvelles orientations du PAM en matière de développement, dont la préparation a commencé en 1998. Ces orientations confirment l'importance donnée aux femmes et aux filles ainsi qu'aux groupes marginalisés, et elles préconisent d'appuyer les programmes de soins et d'éducation en faveur des jeunes enfants, l'enseignement primaire, ainsi que l'alphabétisation et la formation technique des jeunes et des adultes.

### **Suivi du Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social**

46. En axant ses interventions sur les zones les plus pauvres et les plus marginalisées du monde, le PAM va dans le sens des engagements et du Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social. Accroître la part des ressources consacrées au secteur social et mettre les services sociaux de base à la portée de tous, en particulier des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables de la société, est l'essence même de l'Initiative 20/20, approuvée par le Sommet mondial pour le développement social en 1995. Le PAM a soutenu énergiquement les efforts déployés pour inclure l'Initiative 20/20 dans les activités de programmation à l'échelle du système, telles que le Plan-cadre pour l'aide au développement et le bilan commun de pays. En outre, il a participé au Groupe d'étude du CAC sur les services sociaux de base pour tous, qui a pour objet de renforcer les mécanismes de suivi du système des Nations Unies en vue d'assurer, aux niveaux du pays et de la région, une aide coordonnée visant à éliminer la pauvreté.
47. En 1998, 75 millions de personnes ont reçu des vivres du PAM que ce soit au titre du développement, dans le cadre d'une urgence ou dans une situation consécutive à une crise. Les besoins de secours sont restés élevés, représentant les quatre cinquièmes des dépenses opérationnelles du PAM. L'appui à l'effort de développement a été réparti entre les activités vivres-contre-travail pour les infrastructures rurales, et la mise en valeur des ressources humaines, qui recouvre les programmes d'alimentation dans les écoles primaires et les interventions dans les domaines de la santé et de la nutrition<sup>1</sup>.

### **III. SUIVI DES INTERVENTIONS SPECIALES DE SECOURS ECONOMIQUES, HUMANITAIRES ET CONSECUTIFS A UNE CATASTROPHE**

48. Le PAM prête résolument son concours au Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) en vue de définir la manière générale de procéder avec les pays en crise. Il a participé à l'élaboration du cadre stratégique des Nations Unies qui, jusqu'à présent, n'a concerné que l'Afghanistan. En outre, il travaille continuellement à l'unisson avec d'autres partenaires des Nations Unies pour mobiliser des ressources servant à couvrir les besoins humanitaires en cas d'urgence. Pour faciliter la coordination des activités humanitaires, les représentants du PAM en Angola et en République populaire démocratique de Corée ont été désignés comme Coordonnateurs des affaires humanitaires.

<sup>1</sup> En 1998, 50 pour cent des dépenses opérationnelles consacrées au développement ont été engagées en faveur des PMA, tandis que 89 pour cent concernaient des personnes souffrant d'insécurité alimentaire aiguë dans des PFRDV.



### ***Processus d'appel global***

49. Le PAM soutient énergiquement les mesures prises par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour renforcer le processus d'appel global et les plans communs d'action humanitaires, qui mettent l'accent sur la collaboration dans le cadre des interventions d'urgence, humanitaires et de relèvement après un conflit. Afin d'appuyer le processus d'appel global, le PAM a affecté provisoirement deux de ses fonctionnaires au Bureau de la coordination des affaires humanitaires<sup>1</sup>. Des membres du personnel du PAM ont participé à la révision des directives techniques et ont servi de facilitateurs pour la préparation de processus d'appel global spécifiques.
50. En 1998, le PAM a pris part à tous les processus d'appel global. La somme totale demandée pour toutes les institutions s'est élevée à 2,1 milliards de dollars, la part du PAM étant de 826 millions de dollars. La même année, le PAM a reçu au total 659,9 millions de dollars, équivalant à 79,9 pour cent du montant demandé dans le cadre des appels<sup>2</sup>.

### ***Interventions prolongées de secours et de redressement***

51. En 1998, le Conseil d'administration du PAM a approuvé l'entrée en vigueur de la catégorie de programme des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), soulignant ainsi combien il est important d'assurer aussi rapidement que possible la transition des secours au redressement, à la reconstruction et au relèvement durable. L'expérience acquise par le PAM dans des situations d'urgence prolongées ou complexes a prouvé que les secours traditionnels—qui traitent une crise comme un événement anormal de courte durée, par opposition au développement—permettent rarement de répondre pleinement aux besoins de populations cherchant à s'assurer des moyens d'existence en période de crise. La planification en vue du relèvement devrait commencer pendant la phase de crise, ce qui permettrait aux programmes de secours de mieux remplir leur objet. Les trois premières IPSR—en Afghanistan, au Cambodge et au Népal—ont été approuvées en 1998.
52. Le PAM estime que, pour organiser des activités de développement à l'appui des actions humanitaires dans des situations de redressement et de secours prolongés, il est essentiel qu'il travaille en collaboration avec les institutions des Nations Unies et avec d'autres partenaires. Le Plan-cadre pour l'aide au développement et le bilan commun de pays donnent lieu à un processus de consultation interorganisations garantissant l'adoption de stratégies et d'approches complémentaires en matière de relèvement aussi bien que d'atténuation des effets des catastrophes et d'activités de gestion.

---

<sup>1</sup> L'un des fonctionnaires du PAM détachés est responsable de l'unité qui gère tous les pays en dehors de l'Afrique dans le cadre du service d'intervention en cas de situation d'urgence complexe.

<sup>2</sup> Les statistiques proviennent du "Résumé des besoins et des contributions" du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, daté du 18/3/99. Un certain nombre d'interventions d'urgence du PAM n'étaient pas comprises dans les appels. Le pourcentage de besoins couverts pour tous les appels de toutes les institutions n'était que de 53,9 pour cent (équivalant à 1,3 milliard de dollars).



### **Dimension régionale**

53. Le PAM est résolument partisan d'intégrer la dimension régionale aux activités opérationnelles des Nations Unies, s'agissant en particulier des activités de planification des interventions d'urgence et d'atténuation des effets des catastrophes, et des opérations humanitaires. En 1997, il a aidé la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) à mener à bonne fin la première planification générale des interventions d'urgence pour la région, afin de faire face à la menace de plus en plus grave que faisait peser El Niño. En 1998, la sécheresse et les inondations ont entraîné une réduction de la production vivrière et ont nécessité la livraison d'une aide alimentaire d'urgence au Mozambique et en Zambie, ainsi qu'à Madagascar où les cultures avaient été dévastées par les criquets pèlerins. Grâce à la planification des interventions d'urgence effectuée l'année précédente, conjuguée à un ciblage plus efficace, l'aide alimentaire dans cette région a pu être orientée davantage vers le redressement et le relèvement que vers les secours.
54. En 1998, le PAM a poursuivi ses interventions humanitaires régionales sur une grande échelle dans la région des Grands Lacs<sup>1</sup> (1,4 million de victimes des conflits) et dans la région du Libéria et de la Sierra Leone<sup>2</sup> (1,7 million de réfugiés, de rapatriés et de personnes déplacées). Vers le milieu de 1998, il a fait face à l'échelon régional à la sécheresse qui a sévi en Amérique centrale; ensuite, en novembre 1998, deux jours après le passage de l'ouragan Mitch qui a frappé la région, il a distribué à 345 000 personnes sinistrées dans quatre pays des réserves de vivres détenues sur place<sup>3</sup>.
55. Le fait de mener la planification et les interventions à l'échelon régional a permis au PAM d'affecter des ressources (personnel, vivres et espèces) selon les besoins de manière plus souple et plus rentable, ce qui a simplifié les opérations et s'est traduit par des économies de temps. Son interaction avec les autres institutions des Nations Unies intervenant aussi à l'échelon régional a été efficace.

### **Evaluations conjointes des interventions d'urgence des Nations Unies**

56. Le PAM perfectionne continuellement ses méthodes de suivi et d'évaluation pour les grandes interventions d'urgence. Au niveau des pays en particulier, il harmonise actuellement ses méthodes d'évaluation avec celles du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui a préparé en 1998 un document intitulé "Évaluer les programmes d'aide humanitaire dans des situations d'urgence complexes".
57. En 1998, le PAM a entrepris, avec l'UNICEF et le HCR, une évaluation conjointe de la coordination opérationnelle dans la région des Grands Lacs; un certain nombre d'enseignements, qui seront pris en considération par les trois institutions pour leurs interventions futures menées en collaboration, ont été dégagés. Lorsque la coordination a bien fonctionné, les différentes responsabilités de chacune des institutions concernées étaient clairement définies dès le début. Parmi les exemples de bonne coordination figuraient l'utilisation conjointe du personnel et de l'équipement, le partage des réseaux de

<sup>1</sup> Burundi, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda et Tanzanie.

<sup>2</sup> Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Libéria et Sierra Leone.

<sup>3</sup> El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua. Cette opération a été possible grâce à des stocks existants affectés à l'origine à des projets de développement en cours.



télécommunications<sup>1</sup>, l'utilisation d'entrepôts et de bureaux communs, et les dispositifs logistiques conjoints. Dans les zones de conflit, certaines évaluations ont confirmé que la sécurité du personnel était de la plus haute importance. Les mesures qui peuvent aider le personnel à faire face aux risques liés à un conflit sont notamment les suivantes: formation relative aux problèmes de sécurité (démarrée en 1998), sélection rigoureuse des candidats, efficacité des systèmes de communication, mise à jour périodique des plans d'urgence et d'évacuation, et étroite coordination des dispositifs de sécurité avec les autres institutions.

---

<sup>1</sup> Le PAM a commencé à prendre des mesures pour fusionner ses réseaux de communications avec ceux de l'UNICEF, et pour modifier le Mémorandum d'accord PAM/UNICEF en conséquence.

