

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 20 - 23 octobre 1997

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Point 3 a) de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/97/3-A

26 août 1997

ORIGINAL: ANGLAIS

**Mesures visant à renforcer la programmation
du PAM dans les pays les plus pauvres**

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour aval.

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Chef du Service des politiques: D. Spearman tel.: 6513-2601

Chargé de l'analyse des politiques: W. Herbinger tel.: 6513-2621

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 6513-2641).



INTRODUCTION

1. Le mandat du PAM stipule que le Programme devrait allouer 50 pour cent au moins de ses ressources de développement aux pays les moins avancés (PMA) et 90 pour cent au moins aux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) et aux PMA réunis¹. Le quart des 800 millions de personnes qui souffrent de malnutrition chronique, soit quatre personnes sur 10, vivent en effet dans des PMA. Les PFRDV (PMA compris), quant à eux, comptent 88 pour cent des personnes qui souffrent de la faim dans le monde.
2. Le ciblage de l'aide du PAM sur ces deux groupes de pays répond aussi à l'objectif énoncé au Sommet mondial de l'alimentation: "donner aux ménages, aux familles et aux particuliers en situation d'insécurité alimentaire les moyens de satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels, et chercher à aider ceux qui en sont incapables."²
3. Le PAM n'a pas complètement atteint l'objectif des 50/90 pour cent. De nombreux pays prioritaires ne bénéficient encore que de programmes restreints, souvent parce qu'ils ne disposent pas de la capacité nationale nécessaire pour fournir les ressources de contrepartie et les compétences voulues pour absorber l'aide extérieure et utiliser celle-ci avec efficacité.
4. L'augmentation de l'aide du PAM aux pays les plus pauvres pose trois défis interdépendants:
 - a) accroître l'aide en fonction des besoins relatifs plutôt que de la capacité d'absorption;
 - b) maintenir la qualité et la pertinence de l'aide alimentaire; et
 - c) renforcer la capacité des pays bénéficiaires à utiliser efficacement l'aide alimentaire.

BILAN DE L'AIDE ALIMENTAIRE DANS LES PAYS LES PLUS PAUVRES

Réalisations effectives

5. Le PAM accorde actuellement son aide à 65 des 87 PFRDV et à 39 des 48 PMA³. Les opérations de secours tiennent une place prédominante dans les PMA: dans les trois quarts

¹ Selon la définition de l'ONU, la catégorie des PMA comprend: "les pays à bas revenus dont la croissance est entravée par des contraintes à long terme, en particulier un faible niveau de mise en valeur des ressources humaines et/ou de graves faiblesses structurelles." En 1997, 48 pays ayant une population totale de 580 millions de personnes entraient dans cette catégorie. Les PFRDV comprennent tous les pays à déficit vivrier (c'est-à-dire ceux qui sont importateurs nets de produits alimentaires de base), dont le PNB par habitant est inférieur au niveau retenu par la Banque mondiale pour déterminer l'admissibilité à l'aide de l'IDA (prêts à taux réduit). La liste ne comprend pas les pays réputés avoir officiellement récusé le statut de PFRDV. En 1997, la liste des PFRDV comprenait 87 pays ayant une population totale de 3,58 milliards d'individus. Tous les PMA, à l'exception de deux (exportateurs nets de produits alimentaires), figurent dans la catégorie des PFRDV.

² Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, engagement deux, objectif 2.2, paragraphe 20, Rome, 1996.

³ Aucune opération du PAM n'est actuellement en cours dans les neuf pays suivants: Comores, Iles Salomon, Kiribati, Maldives, Myanmar, Samoa, Togo, Tuvalu et Vanuatu.



de ces pays, l'aide du PAM consiste soit en simples secours alimentaires (huit pays), soit en secours alimentaires et aide au développement conjugués (29 pays). Une aide au développement seule est fournie à la plupart des PFRDV, mais à seulement 10 PMA.

6. Le tableau 1 récapitule les dépenses totales que le PAM a consacrées aux projets de développement ces dernières années. La part des PMA a varié entre 36 et 43 pour cent et celle des PFRDV entre 80 et 85 pour cent.

TABLEAU 1: RÉPARTITION DES DÉPENSES DE DÉVELOPPEMENT DU PAM PAR CATÉGORIE DE PAYS BÉNÉFICIAIRES (en pourcentage)

Catégorie	1992	1993	1994	1995	1996
PMA	43	36	39	43	42
PFRDV	85	81	84	80	80
Non-PFRDV	16	19	16	20	20
Total (en millions de dollars)¹	470	398	311	341	279

Source: PAM: WIS/ODP.

7. Il ressort du tableau 1 que pour atteindre l'objectif des 50/90 pour cent, le PAM devra accroître ses activités dans les PMA, alors que la part programmée pour les PFRDV non compris dans les PMA est à peu près correcte. Le problème est de réaffecter des ressources des pays non-PFRDV aux PMA. Des progrès ont été accomplis: en août 1997, le PAM avait alloué ou réservé 48 pour cent de ses ressources disponibles pour les PMA et 92 pour cent pour les PFRDV.
8. La répartition des dépenses entre les pays à l'intérieur des catégories PMA et PFRDV en fonction d'indicateurs des besoins relatifs comme le PNB par habitant, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans et l'indice global de la sécurité alimentaire des ménages² pose aussi problème. Dans le passé, les dépenses ont été conditionnées par un ensemble complexe de facteurs, dont les pratiques de programmation traditionnellement utilisées et la capacité des pays à utiliser l'aide qu'ils reçoivent. Lorsque les ressources étaient abondantes, la programmation a favorisé en général les pays qui étaient capables d'absorber des quantités d'aide importantes, ce qui a contribué à accroître encore leur capacité. Dans les pays ne disposant que d'une faible capacité d'absorption, en revanche, les engagements et les dépenses ont été entraînés dans une spirale descendante. Une action positive est donc indispensable pour renverser cette tendance et permettre aux pays les plus pauvres de bénéficier davantage de l'aide.
9. Une mesure importante a déjà été prise dans ce sens avec la traduction des indicateurs de besoins relatifs en objectifs d'allocations par pays. Grâce à cet effort, le PAM a pu, pour la première fois depuis longtemps, assurer en 1996 que 57 pour cent des nouveaux engagements au titre de l'aide au développement soient consacrés aux PMA. De nouvelles

¹ Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.

² Ces indicateurs ont été retenus par l'organe directeur du PAM en 1994 pour déterminer les objectifs théoriques des ressources par pays, exprimés en pourcentage des ressources de développement totales (document WFP/CFA: 38/P/7).



mesures tendant à renforcer l'aide du PAM en faveur des pays prioritaires sont proposées dans le présent document.

Coûts et réalisations

10. Les contraintes de capacité existantes dans les pays les plus pauvres ont des répercussions à la fois sur les coûts et sur les résultats du développement. Le tableau 2 indique le coût moyen total par tonne d'aide alimentaire au développement, par catégorie de pays. Ces coûts sont supérieurs de 33 pour cent dans les PMA, en raison de caractéristiques physiques (absence de façade maritime, faible densité de la population), de la faiblesse de l'infrastructure et d'un plus grand besoin d'intrants non alimentaires.

TABLEAU 2: COÛT MOYEN PAR TONNE D'AIDE ALIMENTAIRE AU DÉVELOPPEMENT, PAR CATÉGORIE DE PAYS (en dollars)

	PMA	PFRDV non-PMA	Non-PFRDV
Coût moyen	630	470	480
Nombre de projets	67	81	37

Source: PAM WIS/ODP.

11. Une autre mesure des réalisations de l'exécution dans le pays est fournie dans le rapport sur les projets établi par le bureau dans le pays (COPR). Ce rapport, qui est établi semestriellement pour tous les projets, présente un ensemble de statistiques, d'évaluations et de commentaires sur l'état des projets. En fonction de ses résultats, un classement allant de un (le plus élevé) à quatre (le plus bas) est attribué à chaque projet. Les résultats de décembre 1996 sont indiqués dans le tableau 3.

TABLEAU 3: CLASSEMENT GÉNÉRAL DES PAYS SELON LES RÉSULTATS OBTENUS, PAR CATÉGORIE (en pourcentage)

Classement	PMA	PFRDV non-PMA	Non-PFRDV	Tous pays
1	2	15	26	13
2	52	66	56	59
3	45	17	18	26
4	2	2	0	2
Nombre total de projets	60	88	34	182

Classement: 1 = projets susceptibles d'atteindre leurs objectifs; 4 = projets non susceptibles d'atteindre leurs objectifs.

Source: COPR.

12. La proportion des projets classés 1 ou 2 est plus faible dans les PMA que dans les autres pays, tandis que celle des projets classés 3 y est beaucoup plus forte. Il s'agit, dans ce dernier cas, de projets rencontrant des problèmes majeurs au sujet desquels la gestion (locale) ne prend pas des mesures suffisantes. Les notes spécifiques attribuées dans les COPR pour "la gestion des projets" et la "contribution du gouvernement" sont aussi nettement et uniformément plus basses dans les PMA que dans les autres pays. L'appréciation "moins que satisfaisant" concernant la fourniture par le gouvernement de personnel et de services d'appui aux projets a été attribuée à 56 pour cent des projets dans



les PMA, contre 21 pour cent dans les PFRDV et 15 pour cent dans les pays non prioritaires.

13. Un échantillon de fonctionnaires du PAM chargés des opérations dans les pays, interrogé sur les problèmes d'exécution, a estimé que la contrainte numéro un était "l'effectif et la compétence du personnel de contrepartie" (73 pour cent), suivie du transport et de la gestion des produits alimentaires, spécialement dans les pays où les points de livraison avancés sont éloignés (50 pour cent). Toutefois, les effectifs et les compétences des bureaux du PAM dans les pays (53 pour cent) et la mesure dans laquelle les contributions annoncées par les donateurs sont honorées (en délais et en quantités) (47 pour cent) figurent en bonne place parmi les problèmes d'exécution rencontrés.

Contraintes de programmation

14. La bonne exécution ne dépend pas seulement de la capacité du pays bénéficiaire, mais aussi de l'appui que le personnel du PAM est en mesure d'apporter aux opérations dans le pays. L'analyse du personnel révèle que dans les pays relativement petits et dans ceux où le PAM ne soutient que des activités de développement, les fonctionnaires du PAM sont, en moyenne, moins expérimentés et de grade moins élevé que leurs collègues des autres bureaux de pays. La proportion du personnel de grade inférieur est plus forte dans les PMA: P3 y est le grade dominant et la proportion de P4/5 y est plus faible que dans les autres pays¹. L'ampleur et la nature des problèmes rencontrés dans ces pays, ainsi que la relative faiblesse des administrations gouvernementales, offrent de solides arguments en faveur d'un renforcement du personnel des bureaux du PAM installés dans les PMA. La restructuration du PAM et notamment la création des bureaux de région y contribuera en fournissant des cadres supérieurs et du personnel d'appui spécialisé au niveau sous-régional.
15. Parfois aussi, l'application excessivement rigide de l'approche programmatique du PAM crée des obstacles. Par exemple, les critères de conception des projets stipulent:
- *Que les parents doivent fournir et payer le cuisinier qui prépare les repas scolaires.* Si cela n'est pas possible dans les pays les plus pauvres, le cuisinier ne pourrait-il recevoir des rations sur l'allocation de l'école ou le projet d'alimentation scolaire devrait-il être abandonné ?
 - *Que tout actif créé devrait profiter aux ménages ciblés.* L'infrastructure communautaire, telle que les routes et les points d'eau, profite aux ménages ciblés mais indubitablement aussi aux autres. Les avantages strictement limités aux plus pauvres ont peu de chances d'intéresser la communauté dans son ensemble et ils risquent donc de ne pas être durables.
 - *Que les individus, les communautés ou les gouvernements devraient être en mesure de prendre en charge les activités des projets à l'achèvement de l'aide alimentaire.* La durabilité des services publics dans les pays les plus pauvres est souvent un espoir éloigné. Si ce critère était appliqué rigoureusement, peu de projets seraient admis.
16. Dans les PMA en particulier, il serait souhaitable de faire preuve de plus de souplesse et de discernement dans l'application des critères de conception pour tenir compte de la situation

¹ Cet état de faits s'explique en grande partie par la faible population de nombreux PMA; les fonctionnaires du PAM des grades les plus élevés sont normalement affectés à la tête des grands programmes de pays.



propre du pays. Le processus de décentralisation engagé dans le cadre de la restructuration du PAM contribuera à assurer que cette souplesse s'accompagne d'une responsabilisation appropriée grâce à l'affectation sur le terrain d'administrateurs de grade plus élevé et de personnel d'appui spécialisé. Ce processus de réforme facilitera aussi un approfondissement permanent des connaissances locales et du soutien des projets.

Situations d'urgence

17. Le faible taux de réalisation des objectifs dans les PMA tient aussi aux situations d'urgence rencontrées dans tout ou partie du territoire de nombre de ces pays. Dans des situations d'urgence prolongées, en effet, les programmes de développement normaux sont impossibles.
18. En outre, la pression des besoins des opérations de secours laisse peu de temps au personnel pour s'occuper des projets de développement "traditionnels". Toutefois, une proportion importante de l'aide d'urgence est maintenant réservée au relèvement ou au développement: selon une analyse récente, les activités de développement représentent 22 pour cent des dépenses d'urgence. Il s'ensuit que dans les PMA, les dépenses de développement intégrées aux opérations d'urgence sont à peu près du même ordre que l'aide au développement du PAM proprement dite.

UNE STRATEGIE VISANT A RENFORCER L'AIDE DU PAM

19. L'amélioration de la concentration de l'aide du PAM sur les pays les plus pauvres passe par celle de leur capacité d'utilisation de l'aide alimentaire qu'ils reçoivent. Diverses mesures peuvent être prises à cet effet, par exemple, l'analyse et la planification de la capacité, la formation et autres actions tendant à renforcer la capacité des pays bénéficiaires, à appliquer avec souplesse les normes de conception et les critères de financement, l'adoption de nouvelles stratégies concernant l'élaboration des programmes et les moyens d'exécution, la recherche d'une contribution maximale des opérations de secours au développement, et l'analyse approfondie du coût des interventions dans les PMA.

Analyse et planification de la capacité des pays

20. Les analyses exécutées lors de l'établissement des schémas de stratégie de pays (SSP) font apparaître un certain nombre de préoccupations communes au sujet de la capacité des pays à utiliser l'aide alimentaire avec le maximum d'efficacité, dans certaines conditions. Peu de pays parmi les plus pauvres possèdent les ressources et l'expérience voulues pour concevoir, exécuter et suivre les projets d'aide alimentaire ou pour fournir un appui technique pendant leur exécution. Dans certains pays, la guerre civile soustrait une partie du territoire au contrôle du gouvernement. Dans d'autres, où règnent la paix et la stabilité, le gouvernement n'a tout simplement pas des ressources suffisantes pour déterminer pleinement la nécessité et l'ampleur des interventions alimentaires au profit des pauvres, surtout si ceux-ci vivent dans une région reculée du pays.
21. Il appartient au PAM, par le plaidoyer et le dialogue, d'aider les gouvernements à appréhender pleinement les avantages comparatifs de l'aide alimentaire pour atteindre les personnes pauvres et en situation d'insécurité alimentaire, et pour encourager le soutien des programmes correspondants. Les recherches conduites par la Banque mondiale sur la



gestion des dépenses publiques montrent qu'un débat public ouvert est indispensable pour obtenir un soutien véritable.

22. De toute évidence, la mesure dans laquelle un débat public ouvert est possible varie d'un pays à l'autre. Les parties intéressées à l'aide alimentaire ne sont pas seulement les fonctionnaires. Il y a également les ONG, les autres organisations d'aide, les universitaires, les médias et, bien entendu, les pauvres eux-mêmes. Un large débat public sur les programmes d'aide alimentaire et des ateliers de consultation sur les programmes et les évaluations sont utiles à cet égard. Ces actions ont plus de chances d'être efficaces si elles sont menées de concert avec d'autres donateurs et non pas isolément.
23. Le principal point de convergence de cette analyse et de ce débat sera l'Évaluation commune des pays, menée de concert par les Fonds et les Programmes membres du Groupe consultatif mixte des politiques (GCMP) (PNUD, UNICEF, FNUAP, FIDA, PAM), le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et le Schéma de stratégie de pays du PAM. Toutefois, le travail de plaidoyer est permanent. Grâce à l'analyse de la capacité, au plaidoyer et au dialogue, les programmes de pays peuvent prévoir explicitement une assistance spéciale et une formation des agents de contrepartie dans des domaines tels que l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité et la conception des stratégies d'assistance, et notamment la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leur impact. Des mécanismes mis en place dès le début pour suivre les contributions aux programmes d'assistance aideront à mettre en évidence les apports des gouvernements et les engagements des partenaires (Nations Unies, organismes bilatéraux et ONG).

Renforcement de la capacité de gestion des pays bénéficiaires

24. L'analyse et la planification de la capacité devraient s'accompagner de mesures qui non seulement impliquent les autorités nationales, mais renforcent aussi directement la capacité de conception et d'exécution des programmes d'aide alimentaire. L'amélioration des connaissances et des compétences du personnel de contrepartie dans des domaines pertinents est l'un des moyens les plus importants d'améliorer la capacité nationale (gouvernement, ONG et organisations locales). La formation et d'autres incitations jouent un rôle important en permettant aux agents nationaux de contrepartie d'apporter leur appui aux programmes soutenus par les donateurs.
25. Depuis quelques années, le PAM accorde une nouvelle importance à la formation. En 1996, plus de 400 activités de formation ont été menées au profit de 3 300 agents de contrepartie et de 500 fonctionnaires nationaux. Le sixième de ces activités environ portaient sur des questions relatives à la conception et à la gestion des projets.
26. Alors que la nécessité d'une formation spécialisée est largement reconnue, les besoins de formation ne sont pas explicitement évalués lors de l'élaboration des stratégies de pays. Il n'y a donc aucune préparation préalable et certains bureaux de pays peinent à dispenser une formation. En analysant de façon plus approfondie les besoins de capacité, les SSP permettront de mieux concentrer la formation sur la conception, l'exécution et le suivi. Les bureaux de région disposeront d'un personnel spécialisé, qui facilitera l'identification et l'évaluation des besoins de formation des programmes de pays et aidera à mettre en oeuvre les activités de formation.
27. La formation ne suffira pas à elle seule à surmonter les problèmes de capacité de certains des pays les plus pauvres. Les services et les contributions essentiels ne sauraient être



disponibles lorsque la pénurie de fonds publics ne permet pas de couvrir les frais de subsistance ou de transport du personnel de contrepartie. L'octroi d'une rémunération et d'incitations en espèces au personnel de contrepartie du gouvernement est considéré comme ayant un effet négatif à long terme sur les efforts de développement. Le PAM et ses partenaires du GCMP se sont donc mis d'accord sur une approche et une politique communes pour mettre fin à ces pratiques. Néanmoins, le GCMP admet aussi en principe qu'il existe des pays, en nombre limité, où le gouvernement peut ne pas être en mesure de fournir l'appui nécessaire en personnel et de prendre en charge les autres dépenses locales, et où en toute hypothèse il n'est guère probable qu'il le sera dans un avenir prévisible (Déclaration commune du GCMP, avril 1996).

28. Les programmes exécutés avec l'aide du PAM dans les pays les plus pauvres et dans ceux qui sont sujets aux catastrophes naturelles doivent pouvoir obtenir l'appui et les services essentiels dont ils ont besoin. Cela n'est parfois possible que si le PAM prend lui-même en charge une partie au moins des dépenses de contrepartie (gouvernement, autorités locales ou ONG). Ces dépenses ne comprendraient pas normalement des compléments de salaires, mais les frais associés à la gestion effective du programme, par exemple, le paiement d'indemnités de subsistance et de transport au personnel de contrepartie accompagnant les fonctionnaires du PAM dans leurs déplacements sur le terrain ou dans des régions reculées.
29. Les avantages que présente le renforcement de la capacité des pays bénéficiaires ne se limitent pas à l'aide alimentaire fournie par le PAM. L'amélioration des compétences en matière de conception, de gestion et de suivi des projets renforcera aussi la capacité d'absorption de l'aide alimentaire accordée par d'autres donateurs et en définitive aussi celle des programmes financés à l'aide de ressources nationales.

Des objectifs et des normes réalistes

30. Plus les projets sont exigeants, moins ils ont de chances de réussir, surtout dans les pays à capacité limitée. Les objectifs de l'aide alimentaire doivent donc être réalistes et adaptés aux circonstances. Il est peu probable que des solutions uniformes seraient appropriées. Par exemple, les projets réalisés dans des pays relativement aisés peuvent compter sur d'importantes contributions de contrepartie; il serait illusoire de s'attendre à ce qu'il en soit de même dans les PMA très pauvres et sujets à des catastrophes.
31. La définition d'une intervention alimentaire appropriée et réussie devrait être considérée dans cette optique. Prenons pour exemple le soutien apporté par le PAM aux travaux publics intensifs. Le coût d'entretien de l'infrastructure concernée est normalement à la charge du gouvernement. C'est une attente légitime dans un pays qui atteint des taux de croissance élevés et soutenus. Mais de nombreux pays prioritaires du PAM ont subi des chocs économiques, qui font que le gouvernement est dans l'impossibilité de faire face aux dépenses récurrentes liées à l'entretien de l'infrastructure et au maintien des services publics. En conséquence, les routes améliorées par les activités vivres-contre-travail iront en se dégradant. En général, l'aide alimentaire ne devient disponible que lorsque la route est complètement hors d'usage. Toutefois, cela signifie que l'occasion d'utiliser l'aide, avec un bien meilleur rapport coût-efficacité, pour assurer l'entretien de la route, a été manquée. Il serait donc parfois justifié de recourir à l'aide alimentaire pour soutenir l'entretien de ce genre d'ouvrage.
32. Les interventions visant à résoudre le problème des dépenses récurrentes se justifient davantage encore dans le cas des programmes d'alimentation complémentaire. En général, ces interventions comportent d'importantes dépenses récurrentes au sens strict du terme.



Cependant, le coût d'un projet d'alimentation complémentaire ayant pour but de remédier à la malnutrition précoce pourrait aussi être considéré comme une dépense d'investissement, puisque ce genre de projet apporte aux individus et plus généralement à la société, des avantages significatifs et durables. A l'instar des autres investissements sociaux, notamment l'alimentation scolaire, l'alimentation complémentaire est souvent nécessaire au-delà du cycle normal des projets, dont la durée va de trois à cinq ans. Les décisions concernant la durée du soutien du PAM à ces activités sont mieux fondées lorsqu'elles se basent sur une solide analyse des coûts et des avantages au lieu de l'approche rigide de la prise en charge des "dépenses récurrentes" par le gouvernement.

Souplesse d'élaboration des programmes

33. La souplesse apportée à l'exploitation du potentiel de l'aide alimentaire ciblée ne devrait pas s'appliquer uniquement aux normes et aux objectifs, mais aussi à la planification des projets et au choix des moyens d'exécution.
34. Le cycle de planification classique des projets, issu de l'ingénierie et du génie civil, est des plus utiles pour la présentation, l'examen, l'exécution et le suivi des nouveaux projets. Sa force tient à la rigueur avec laquelle les projets doivent satisfaire aux critères de préparation, d'examen préalable et de suivi. Sa faiblesse réside dans le fait que le processus de décision engage d'emblée les ressources pour la totalité du projet: il n'y a aucune marge pour les activités dont l'exécution doit être testée et modifiée en cours de route, ni pour les projets dont l'issue est incertaine. Une telle rigidité limite les expériences et le développement d'idées nouvelles. Il est parfois préférable d'aborder l'élaboration des programmes dans une optique d'"apprentissage" plutôt que d'établir un "plan" de projet classique¹.
35. L'optique de l'"apprentissage" appliquée à l'élaboration des programmes présente plusieurs caractéristiques clés:
- c'est un cycle participatif, marqué par une interaction étroite entre les autorités du projet et les bénéficiaires ciblés;
 - c'est un cycle d'évaluation, tirant parti de l'apprentissage et des retours d'informations fréquents;
 - les ressources ne sont pleinement engagées qu'après expérimentation à échelle réduite; et
 - il n'est pas nécessaire de prévoir l'issue finale dès la phase de planification.
36. L'idée d'expérimenter les interventions alimentaires avant de proposer des projets de grande envergure n'est pas nouvelle au PAM. Toutefois, des instruments tels que les projets pilotes ou la délégation de pouvoirs habilitant les directeurs dans les pays à passer des contrats avec les ONG jusqu'à concurrence de 200 000 dollars sont rarement utilisés. La souplesse accrue qu'offre l'approche des programmes de pays adoptée devrait faciliter des expérimentations plus fréquentes en matière d'interventions alimentaires.

¹ Rober Picciotto et Rachel Weaving (*Finance and Development*, décembre 1994) décrivent la différence entre les cycles classique et d'apprentissage comme suit:

Cycle classique: Identification>préparation>examen préalable>exécution>évaluation>identification.

Cycle d'apprentissage: Ecoute>Piloteage> (apprentissage) >Démonstration>Généralisation>Ecoute.



37. La souplesse apportée à l'élaboration des projets doit s'accompagner de mécanismes d'appui à la gestion. Il y a très peu de temps encore, l'appui des services du siège du PAM était limité à des stades spécifiques du cycle et accordé dans le cadre de divers types de missions: examen préalable, examen de la gestion et examen préalable, évaluation et examen préalable, évaluation. Le système des missions offrait un appui concentré mais intermittent.
38. Le renforcement de la présence sur le terrain par le biais des bureaux de région implique un transfert de ressources, des missions classiques vers un appui plus permanent aux programmes au niveau régional et national. Les bureaux de région seront en mesure de fournir en permanence assistance et conseils dans des domaines tels que l'élaboration de stratégies de pays, la programmation (évaluation des besoins, équité entre les hommes et les femmes, nutrition et suivi), les questions techniques (gestion financière, achats, logistique, gestion des ressources humaines), les actions de plaidoyer et la mobilisation des ressources.

Souplesse des moyens d'exécution

39. Dans de nombreux PMA, des moyens plus souples sont nécessaires pour permettre au PAM d'élargir son aide dans la mesure voulue pour répondre aux besoins. Il s'agirait par exemple de travailler avec la totalité des partenaires d'exécution (gouvernements, autres donateurs, ONG et organisations communautaires) et d'être en mesure de répondre à des besoins d'aide localisés et de faible importance. On peut citer parmi les options clés de politique tendant à accroître la portée de l'aide alimentaire ciblée dans les pays les plus pauvres, le renforcement du partenariat opérationnel avec les organisations locales et les groupes communautaires et la création de fonds alimentaires à l'usage des bureaux de pays.
40. Le PAM possède une longue expérience du partenariat avec les ONG dans le cadre des opérations de secours, mais il a été plus lent à forger des relations analogues dans le domaine du développement. La collaboration avec les ONG pourrait faciliter des approches participatives, ainsi que l'évaluation des besoins et le ciblage au niveau local. Toutefois, deux difficultés se présentent ici. La première est la réticence de certains gouvernements à travailler avec les ONG; la seconde est la faible envergure et le manque d'expérience des ONG dans certains pays. Cette faible envergure signifie que des procédures devraient être créées pour que la coopération puisse être décidée sur place et que tous les partenariats ne seront pas nécessairement réussis. L'action directe avec les gouvernements et la passation de contrats avec des équipes de gestion sont des approches possibles auxquelles le PAM a eu recours avec succès.
41. Le PAM a l'intention de présenter au Conseil d'administration pour examen, en 1998, un document de politique concernant le cadre dans lequel s'inscrira la collaboration avec les organisations locales et les ONG. Ce document passera en revue des questions telles que l'aide du PAM visant à renforcer les capacités de ces organisations partenaires.
42. Les projets destinés à être exécutés au niveau communautaire exigent normalement des mécanismes de financement différents de ceux qui sont utilisés pour les autres projets de développement. Un "fonds alimentaire" pourrait servir de cadre à ces arrangements souples. Un tel fonds serait constitué de ressources qui pourraient être accordées à des organisations locales désireuses de développer l'infrastructure économique ou sociale, ou d'apporter leur soutien à un programme social, lorsque l'aide alimentaire permettrait de fournir une incitation ou de remédier à une carence nutritionnelle. Les ressources du fonds alimentaire seraient allouées à la discrétion du directeur du PAM dans le pays, secondé



normalement par un comité directeur national ou quelque autre structure appropriée, afin de donner accès aux ressources, avec la souplesse voulue, dans un cadre opérationnel clairement défini. Ce cadre (explicité dans les documents d'approbation des projets) spécifierait les localités ou zones et types d'interventions autorisés. La planification et l'exécution relèveraient de l'organisation demandeuse. Les activités pourraient comprendre des travaux de construction, de relèvement et d'entretien à fort coefficient de main-d'oeuvre, l'apprentissage de nouvelles qualifications et les programmes d'alimentation complémentaire.

43. La bonne gestion de tout fonds alimentaire dépendra de la mise en place de procédures simples de demande, d'examen et de suivi. Le Manuel sur la conception des programmes du PAM, actuellement en cours de préparation, comprendra des instructions de base à cet égard, en s'inspirant de l'expérience acquise par le PAM avec des mécanismes analogues, en particulier dans le cadre de ses interventions de secours et de relèvement.
44. Les programmes communautaires lancés par d'autres donateurs peuvent aussi permettre d'utiliser l'aide alimentaire avec efficacité. Par exemple, les "microprojets villageois" et les "fonds sociaux" constituent un mécanisme qui donne aux organisations locales la possibilité de demander une assistance technique ou financière pour construire une infrastructure économique ou sociale. Nombre de ces programmes sont à fort coefficient de main-d'oeuvre et exigent que la main-d'oeuvre fasse partie d'une contribution en nature. Lorsque les pressions économiques découlant d'une insécurité alimentaire chronique limitent la possibilité de fournir de la main-d'oeuvre, l'aide alimentaire peut stimuler une contribution plus importante et plus efficace. La Banque mondiale, par exemple, estime que l'aide alimentaire peut être une composante nécessaire et intégrale de ses projets et encourage une collaboration avec le PAM ou de donateurs bilatéraux d'aide alimentaire lorsqu'il est essentiel de prévenir ou de corriger la sous-alimentation ou la malnutrition pour atteindre les objectifs du projet.

Contribution des opérations de secours au développement

45. La nécessité de conduire des opérations de secours dans de nombreux PMA entrave le renforcement de l'aide alimentaire au développement, mais c'est aussi une opportunité: des moyens logistiques sont mis en place souvent jusque dans les zones les plus reculées; des partenariats efficaces se forment entre organismes d'aide; et des relations de travail et de confiance s'établissent avec les autorités locales et les communautés. Ces réalisations seront perdues si la planification et le classement des projets entraînent une dichotomie entre secours et développement au lieu de renforcer les liens entre les deux.
46. Le cycle des projets est beaucoup plus court dans le cas des opérations de secours que dans celui du développement. Les projets de développement ont une phase de planification plus longue tendant à permettre une évaluation approfondie de la faisabilité technique de l'intervention. Lorsque des activités de développement sont intégrées dans des opérations de secours, elles sont soumises à des normes différentes de celles qui seraient applicables et appropriées dans une situation de développement normale. En outre, des dispositions financières appropriées sont nécessaires. Ces questions seront examinées lors du débat que le Conseil doit prochainement consacrer aux politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM.



Coût des interventions dans les PMA

47. Qu'il s'agisse de secours ou de développement, les opérations sont plus coûteuses dans les PMA. Il est peu probable que cette contrainte sera levée dans un proche avenir, aussi la réalisation de l'objectif des 50/90 pour cent a-t-elle d'importantes conséquences financières pour le PAM. Une nouvelle approche de l'établissement du budget des projets ferait apparaître le coût réel du transfert de ressources du programme au profit des PMA et aurait d'autres avantages pour les programmes de pays. Par exemple, l'amélioration de la procédure d'établissement du budget des projets permettrait aux donateurs de déterminer plus aisément les besoins d'aide non alimentaire pouvant être satisfaits par des activités d'aide complémentaires.
48. L'approche budgétaire appliquée par le PAM aux projets de développement est normalement axée sur le coût des produits et la logistique de la distribution. Souvent, les contributions de contrepartie attendues ne sont pas analysées de façon approfondie. Le manque de détails peut faire obstacle à l'identification de tous les coûts de soutien, d'où le risque que les gouvernements et les autres partenaires aient de la difficulté à fournir les contributions auxquelles ils se sont engagés et à poursuivre les activités après l'achèvement du projet.
49. Ce problème sera résolu par l'adoption d'une analyse budgétaire des projets:
- qui indique de façon détaillée la contribution de contrepartie nécessaire en personnel, opérations et matériel, ainsi que les dépenses à la charge du PAM;
 - qui aide à déterminer les dépenses récurrentes impliquées par un développement durable;
 - qui détermine le coût du soutien d'activités telles que la formation, le perfectionnement du personnel, l'achat d'articles non alimentaires et la mesure des résultats.
50. L'analyse approfondie des coûts et la pleine appréciation des avantages permettront de décider en toute connaissance de cause si l'intervention vaut la peine d'être entreprise. En outre, l'analyse des coûts favorisera deux changements qui amélioreront la capacité nationale d'exécution des projets. Premièrement, l'identification plus minutieuse des coûts de soutien, permettra au PAM de définir les fonctions qui peuvent être financées au titre des coûts directs et celles qui ne pourront être remplies que si un financement parallèle est disponible. Deuxièmement, certaines activités, telles que l'entretien de l'infrastructure (qui jusqu'à présent n'a que rarement été pris en charge par le PAM), pourront être considérées comme susceptibles de recevoir un financement lorsque le pays n'a pas les moyens d'y pourvoir. Il serait ainsi possible d'élargir la gamme des projets dont peuvent bénéficier les pays les plus pauvres.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

51. Pour atteindre l'objectif des 50/90 pour cent, le PAM devra accroître ses activités de développement dans les PMA. Les stratégies actuellement mises en œuvre se sont révélées en général adaptées aux activités que le PAM exécute dans les PFRDV. Dans les PMA toutefois, des approches nouvelles et plus souples sont nécessaires pour surmonter les problèmes qui limitent l'utilisation et l'efficacité de l'aide alimentaire ciblée. Diverses mesures sont requises à cet effet. Certaines sont d'ordre opérationnel et peuvent être prises



par la direction du PAM. D'autres, à caractère stratégique, sont présentées ci-dessous au Conseil d'administration pour approbation:

52. Le PAM s'est déjà mis à la tâche pour celles qui suivent:

- **Appui aux opérations sur le terrain.** Neuf bureaux de région ont été créés et dotés de cadres supérieurs et de conseillers spécialisés afin de renforcer l'appui apporté aux opérations du PAM dans les pays. Ce processus de décentralisation permettra au PAM de répondre avec plus de souplesse aux possibilités locales d'activités communes avec les gouvernements, les autres donateurs, les ONG et les groupes communautaires. Le transfert de capacités vers les régions d'intervention contribuera aussi à assurer que l'approche plus souple des normes, ainsi que de la conception et de l'exécution des projets sera guidée par l'esprit critique d'un personnel chevronné et s'accompagnera d'une responsabilisation appropriée.
- **Plaidoyer.** Une plus grande importance est accordée au plaidoyer en faveur de l'utilité de l'aide alimentaire ciblée par le biais d'activités d'information du public et d'ateliers avec la participation des gouvernements, des donateurs, des ONG et autres partenaires.
- **Manuel sur la conception des projets.** Le PAM a mis en chantier un examen approfondi et une mise à jour de ses manuels d'opérations. L'une des tâches essentielles est de remanier les directives concernant la procédure d'élaboration des SSP/programmes de pays afin d'y inclure: l'analyse de la capacité des pays et la planification dans le domaine de l'aide alimentaire; la détermination des besoins de formation du personnel national et de contrepartie; l'analyse approfondie des coûts des interventions envisagées.
- **Documents de politique générale.** Le PAM prépare à l'intention du Conseil d'administration trois documents de politique ayant d'importantes implications pour les activités menées par le Programme dans les pays les plus pauvres. Il s'agit: d'un cadre de politiques destiné à renforcer la collaboration du PAM avec les organisations locales et les ONG; de stratégies visant la transition des secours au développement, qui s'attaquent à la question des perspectives de développement intégrées dans les opérations de secours; d'un examen de l'expérience du PAM concernant les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, qui abordera la question des coûts directs.
- **L'analyse du coût intégral des projets.** Elle servira de base pour décider si l'aide alimentaire convient pour l'intervention envisagée et, dans l'affirmative, pour déterminer dans quelle mesure le PAM devrait contribuer à financer les dépenses essentielles autres que celles qui se rapportent aux produits alimentaires.

53. Le Conseil est invité à approuver l'application sélective des stratégies suivantes dans les PMA, avec l'analyse justificative appropriée à inclure dans les futurs programmes de pays et sous réserve d'approbation préalable du Conseil:

- **Investir dans la capacité des PMA (gouvernements, ONG, groupes communautaires) pour assurer l'utilisation efficace des programmes d'aide alimentaire.** Les dépenses correspondantes seraient imputées soit sur le budget d'administration et d'appui aux programmes (dans le cas de la formation du personnel de contrepartie) soit sur les coûts de soutien directs des projets pour fournir les articles non alimentaires et les services essentiels à la réussite des activités des projets.



- **Recourir davantage au mécanisme des fonds alimentaires et aux projets expérimentaux.** Pour tirer pleinement parti du potentiel de l'aide alimentaire ciblée, les directeurs du PAM dans les pays pourraient proposer à cet effet, dans les PMA, d'y affecter jusqu'à 20 pour cent du programme de pays.
- **Utiliser l'aide alimentaire du PAM aux fins d'entretien de l'infrastructure et de maintien des services publics essentiels.** L'aide alimentaire sera plus efficace si elle est axée sur des interventions et se fixe des objectifs réalistes eu égard aux conditions régnant dans les pays pauvres.

