

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 18 - 21 mai 1998

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Point 4 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/98/4-B
24 avril 1998
ORIGINAL: ANGLAIS

QUESTIONS D'ACTUALITÉ INTÉRESSANT LE PAM

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 est soumis au Conseil d'administration pour examen.

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:

Directeur de la Division des stratégies et des politiques: John M. Powell tel.: 6513-2600

Directeur de la Division des ressources et des relations extérieures: Tun Myat tel.: 6513-2009

Sous-Directeur exécutif: Jean Jacques Graisse tel.: 6513-2200

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).



NOTE INTRODUCTIVE

1. A sa session annuelle de 1996, le Conseil d'administration a demandé que les futurs rapports annuels du Directeur exécutif fournissent un aperçu des activités du PAM plus analytique et plus axé sur les grandes orientations, dans le style et selon le mode de présentation du rapport annuel de 1995; et que, dans ses rapports, le PAM se tourne vers l'avenir et examine les principales questions relatives à la politique générale, aux ressources ainsi qu'aux aspects financiers et opérationnels auxquelles pourrait être confronté le PAM.
2. Lors de son examen du rapport annuel du Directeur exécutif de mai 1997, le Conseil a noté la nécessité d'un débat prospectif des questions fondamentales et est convenu que le Secrétariat répondrait à cette préoccupation en présentant chaque année au Conseil d'administration deux documents: les années impaires, le Rapport annuel et le Plan stratégique et financier; et les années paires, le Rapport annuel et une Etude analytique.
 - Le *Rapport annuel* du Directeur exécutif restera un compte rendu des activités de chaque année. Il sera bref, factuel et destiné au Conseil d'administration. Il appellera l'attention du Conseil sur les principaux problèmes auxquels le PAM a été confronté dans l'année, une analyse plus approfondie de ces derniers étant présentée dans les documents mentionnés ci-après.
 - Le *Plan stratégique et financier*, préparé tous les deux ans, énonce les priorités opérationnelles et organisationnelles du PAM pour les quatre années de la période de planification, et prévoit les disponibilités de ressources et les revenus du PAM pour cette période.
 - Une année sur deux, quand le Plan stratégique et financier ne doit pas être présenté au Conseil, une Etude analytique sera préparée. Ce document passera rapidement en revue un certain nombre de nouvelles questions qui pourraient mériter d'être examinées par le Conseil d'administration, mais ne nécessitent pas forcément la préparation de documents distincts. Ceci permettrait au Conseil d'administration de procéder au débat de politique générale qu'il a demandé.
3. Le présent document est le premier publié au titre des dispositions ci-dessus.
4. Les trois thèmes examinés dans le présent document ont été arrêtés par le bureau du Conseil d'administration à la suite des consultations menées avec les groupes régionaux et sont les suivants:
 - Redynamisation des interventions de développement du PAM
 - La nature multilatérale des activités de développement du PAM
 - La réforme de l'Organisation des Nations Unies: collaboration sur le terrain pour l'aide au développement.

REDYNAMISATION DES INTERVENTIONS DE DEVELOPPEMENT DU PAM

5. Le Conseil d'administration a recommandé d'entamer rapidement le débat sur l'utilisation de l'aide alimentaire en tant qu'instrument de développement, l'objectif étant de procéder à un examen des grandes orientations en la matière, en tenant compte d'un



certain nombre d'initiatives antérieures ayant porté sur le rôle du PAM dans le développement, notamment: Etude de l'efficacité de l'aide du PAM au développement (CPA: 37/P/INF.1), Evaluation du Programme alimentaire mondial (Examen tripartite, 1994) ainsi que diverses études de cas réalisées à l'initiative du PAM. Ces travaux ont souligné la nécessité de mettre l'accent sur des interventions dans des situations où la pénurie alimentaire est une partie du problème et la fourniture de vivres une partie de la réponse, ainsi que sur le fait que l'aide alimentaire est une ressource qui doit faire les preuves de sa valeur, comme il en va pour toute autre forme d'aide au développement.

6. Plusieurs décisions du Conseil d'administration ont permis de mieux comprendre comment l'aide alimentaire peut aider ceux qui en ont le plus besoin: les décisions du Conseil d'administration sur la monétisation, lesquelles ont permis un recentrage de l'aide alimentaire en tant que ressource directe en faveur du développement; les décisions relatives à la nécessité de venir en aide aux mères et aux enfants aux moments critiques de leur existence, lesquelles ont défini les avantages qu'apporte l'aide alimentaire aux femmes enceintes, aux mères allaitantes et aux jeunes enfants; et les décisions relatives au renforcement de l'aide du PAM aux pays les plus pauvres, lesquelles portaient sur les divers aspects de la capacité d'exécution des activités de développement. De plus, le Conseil d'administration a encouragé le Programme à poursuivre les efforts qu'il déploie pour atteindre l'objectif consistant à fournir au moins 90 pour cent de son aide au développement aux pays à faible revenu et à déficit vivrier, et au moins 50 pour cent aux pays les moins avancés. Cet objectif a été atteint en 1997 pour la première fois.
7. Le PAM continuera d'affiner l'orientation de ses activités de développement car l'aide alimentaire joue un rôle particulier pour réduire durablement la faim et l'insécurité alimentaire. Il reste nécessaire de préciser plus avant et d'énoncer les avantages particuliers de l'assistance alimentaire et de définir comment et quand le PAM doit intervenir avec des vivres. Le PAM doit également se pencher sur les implications d'une approche axée sur le développement concernant la définition, la conception, l'exécution et le suivi d'interventions bénéficiant d'une aide alimentaire du PAM.
8. Un examen du rôle de l'aide alimentaire devrait permettre au PAM de:
 - a) **Définir les caractéristiques uniques de l'aide alimentaire en tant que ressource destinée au développement**, en précisant les groupes cibles pour lesquels une aide alimentaire peut faire toute la différence et les conditions dans lesquelles celle-ci doit leur être fournie. Cet examen porterait sur la manière dont les programmes de développement peuvent tenir compte des caractéristiques spécifiques de l'aide alimentaire:
 - i) des vivres pour la croissance physique et mentale, la bonne santé et la productivité;
 - ii) des vivres pour la sécurité alimentaire des familles;
 - iii) des vivres pour les femmes et pour le rôle spécial que jouent ces dernières dans la sécurité alimentaire des familles;
 - iv) des vivres pour permettre aux familles pauvres, qui consacrent une part importante de leur temps et de leur revenu à se nourrir, de tirer parti des possibilités de développement.
 - b) **Relier l'aide alimentaire au développement à long terme**. L'aide alimentaire répond aux besoins alimentaires à court terme et joue un rôle important dans la satisfaction des besoins de développement à long terme. L'aide alimentaire, intégrée à tout un



ensemble de mesures bien conçues, permettrait aux pauvres de tirer parti des possibilités de développement: par exemple, éducation, formation et constitution d'un capital productif. De manière à en tirer effectivement des avantages à long terme, outre les avantages immédiats au niveau de la consommation, le PAM examinerait:

- i) comment et quand les avantages de l'aide alimentaire à court terme peuvent permettre aux populations de tirer parti des activités de développement;
 - ii) les avantages de l'aide alimentaire en ce qui concerne la réduction de l'insécurité alimentaire des ménages; et
 - iii) les possibilités les plus prometteuses de complémentarité entre l'aide alimentaire et d'autres activités de développement.
- c) **Se préparer à l'éventualité des situations d'urgence, et prévenir les crises.** La préparation, la prévention des catastrophes et l'atténuation de leurs effets font partie intégrante des activités du PAM. L'examen permettrait d'étudier les moyens de mieux:
- i) se préparer aux catastrophes périodiques;
 - ii) repérer les zones et les populations vulnérables avant que la catastrophe n'ait lieu; et
 - iii) intervenir par des activités qui atténueront l'impact des catastrophes et aideront les populations à y faire face.
- d) **Cibler les plus démunis.** Le PAM s'adresse aux personnes, et en particulier aux femmes, qui sont confrontées à des pénuries alimentaires. Pour pouvoir leur venir en aide, le PAM évaluerait les dispositifs suivants:
- i) ciblage, en procédant à l'évaluation des besoins;
 - ii) participation des bénéficiaires à la définition des problèmes et à leur résolution, ainsi qu'à l'exécution des activités; et
 - iii) collaboration avec des organismes d'exécution des régions les plus pauvres.
- e) **Renforcer les partenariats.** Il est largement admis qu'il faut instaurer des partenariats avec le secteur privé, les ONG, les communautés, les gouvernements nationaux et les collectivités locales ainsi que d'autres organismes car l'aide alimentaire ne peut à elle seule avoir l'effet désiré sur le développement. Le PAM tentera d'établir des partenariats de manière à s'assurer que les vivres fournis ont pour complément d'autres apports nécessaires au développement. Le PAM examinera:
- i) les mesures pratiques qui permettront de renforcer la collaboration avec les partenaires des Nations Unies, notamment la FAO et le FIDA;
 - ii) la coopération au titre du Plan-cadre pour la complémentarité de la programmation;
 - iii) le rapport entre les priorités des gouvernements et les interventions davantage ciblées du PAM; et
 - iv) le potentiel d'élargissement de la coopération avec des organismes de développement bilatéraux.
- f) **Définir et maintenir des normes appropriées, et assurer la pérennité de l'action.** Les normes de qualité et la pérennité de l'action sont liées aux effets attendus des activités. Le rapport coût-efficacité de toute activité par rapport à ses avantages à long terme est également lié de très près à ces questions. Le PAM doit apprendre à mieux



comprendre ces questions et affiner les méthodes qui lui servent à préciser les attentes, à établir les normes et à évaluer l'impact. Il conviendra donc d'examiner:

- i) les normes appropriées de qualité sur le plan technique;
- ii) le besoin d'assurer et de démontrer l'impact sur le développement;
- iii) la programmation, qui doit être d'un bon rapport coût-efficacité;
- iv) le renforcement des capacités locales pour une utilisation efficace de l'aide alimentaire;
- v) la nécessité d'assurer la pérennité des programmes bénéficiant de l'aide alimentaire; et
- vi) l'incorporation des éléments ci-dessus dans la conception des programmes.

REFORME DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES: COLLABORATION SUR LE TERRAIN POUR L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

9. Dans son rapport du 14 juillet 1997 intitulé "Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes", qui a été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 12 novembre 1997, le Secrétaire général énumérait un certain nombre de priorités fondamentales en vue d'une redynamisation de l'Organisation des Nations Unies. Deux d'entre elles sont particulièrement importantes pour l'assistance humanitaire et l'aide au développement du PAM. La présente section n'aborde que les réformes mises en œuvre dans le domaine de l'aide au développement.
10. La décision No 10 citée dans le rapport lit comme suit: "a) Pour garantir la collaboration axée sur les objectifs ainsi que la cohérence et la synergie dans la programmation, la formulation et la présentation des programmes d'assistance des Nations Unies s'inscrira dorénavant dans un même Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) dont les objectifs et le calendrier seront communs. Ce document fera état des fonds programmés par chacun des fonds et programmes, qui resteront néanmoins clairement identifiables. La préparation en fera appel à la programmation en collaboration et à des consultations détaillées avec les gouvernements, notamment pour qu'il soit compatible avec la Note de stratégie nationale lorsqu'il en existe une. b) Tous les fonds et programmes, de même que les centres d'information des Nations Unies, feront partie d'un même Bureau des Nations Unies, placé sous l'autorité du Coordonnateur résident, représentant désigné du Secrétaire général et chef de l'équipe de pays des Nations Unies, qui sera accrédité auprès du chef de gouvernement. c) Les locaux communs des Nations Unies dans chaque pays seront appelés "Maison des Nations Unies" ...".
11. Les réformes ci-dessus sont supervisées par le Groupe des Nations Unies pour le développement, dirigé par un Comité exécutif présidé par l'Administrateur du PNUD et composé en outre des chefs de Secrétariats de l'UNICEF, du FNUAP et du PAM. Ce Comité exécutif se réunit tous les deux mois; sa réunion la plus récente a eu lieu au siège du PAM le 30 mars 1998. Le Groupe des Nations Unies pour le développement est composé de 14 institutions, fonds et programmes des Nations Unies, dont le FIDA. Il a été demandé aux institutions spécialisées représentées, notamment la FAO, de s'associer aux travaux mis en œuvre au titre du Plan-cadre et nombre d'entre elles jouent un rôle actif sur le terrain.



12. Le Plan-cadre entend considérablement intensifier le processus en cours de renforcement de la collaboration dans les pays, lequel met l'accent sur la Note de stratégie nationale (NSN) et sur une base de données commune (issue du bilan commun de pays). Dix-huit pays¹ ont été retenus à titre expérimental et une première série de plans sont en cours de préparation et d'examen. Le processus lancé au titre du Plan-cadre est décentralisé mais des caractéristiques communes s'appliquent: le Coordonnateur résident des Nations Unies et une équipe de pays, composée de représentants des institutions présentes dans le pays, le dirigent. Les travaux des équipes de pays sont appuyés par un certain nombre de groupes de travail thématique.
13. En tant que membre d'origine du Groupe consultatif mixte des politiques (GCMP), le PAM joue un rôle actif dans 12 des 18 pays sélectionnés, dans lesquels il a un programme en cours. Outre le fait que le directeur du bureau de pays est membre de l'équipe de pays UNDAF, le personnel du PAM participe aux activités de la plupart des groupes de travail thématique et de tous les groupes portant sur des sujets tels que la lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire, le développement agricole, la nutrition, la santé et l'éducation. Du fait que l'aide alimentaire n'est pas un thème phare du développement, le PAM ne préside généralement pas les groupes de travail axés sur les aspects plus traditionnels du développement. Toutefois, au titre du Plan-cadre, le PAM assume le rôle de chef de file en ce qui concerne l'atténuation des effets des catastrophes/la prévention des crises alimentaires, et des groupes spéciaux ont été mis en place dans plusieurs pays à l'initiative du PAM.
14. Le processus lancé au titre du Plan-cadre est certes décentralisé, mais un dispositif d'appui a été mis en place à New York et dans les institutions concernées. Au PAM, une cellule a été créée en septembre 1997, reliée par une ligne permanente aux Bureaux régionaux. Huit membres du personnel ont été formés à cet effet. La dernière session de formation à l'échelle de tout le système a eu lieu au siège du PAM du 29 au 31 mars 1998; des représentants de 17 institutions différentes y ont pris part. Le PAM enverra également deux membres de son personnel pour participer à l'évaluation conjointe des premières expériences menées au titre du Plan-cadre dans six pays pilotes, laquelle devrait avoir lieu à partir de juin/juillet 1998. Le bureau du PAM à New York est en contact quotidien avec le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDGO), ainsi qu'avec les divers groupes de travail; de plus, le PAM a détaché un membre de son personnel auprès du bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement; celui-ci assume les fonctions de directeur associé.
15. Le PAM considère que le dispositif mis en place dans le cadre du Plan-cadre est crucial pour parvenir à une collaboration plus systématique et à une plus grande complémentarité entre les diverses institutions participantes. Le simple fait que les cycles de programmation soient en cours d'harmonisation facilitera les consultations entre institutions avant que chacune d'entre elles ne mette la dernière main à son programme de pays, l'objectif étant de développer le cofinancement et d'optimiser les apports techniques. Si la phase actuelle n'est qu'expérimentale, elle devrait néanmoins avoir des avantages concrets qu'il conviendra d'approfondir dans les mois à venir:
 - a) le Plan-cadre et ses dispositifs sont un instrument important en ce qui concerne la formulation et la mise en œuvre des programmes de pays du PAM, dans le cadre de la nouvelle structure décentralisée;

¹ Afrique du Sud, Colombie, Ghana, Guatemala, Inde, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mozambique, Namibie, Philippines, Roumanie, Sénégal, Turquie, Viet Nam et Zimbabwe.



- b) la disponibilité de documents de base communs concertés élaborés au titre du Plan-cadre, notamment d'indicateurs et de bilans, simplifiera les processus actuels de schémas de stratégie de pays et de programmes de pays, tout en focalisant davantage les documents du PAM sur l'aide alimentaire; et
 - c) il est prévu que les équipes de pays joueront un rôle consultatif en ce qui concerne la formulation et le bilan à mi-parcours des programmes de pays. Les groupes de travail thématique pourraient jouer un rôle en ce qui concerne la préparation des projets et l'examen technique préalable de certaines activités une fois que les programmes de pays auront été approuvés par le Conseil d'administration.
16. Le PAM étudiera plus avant la faisabilité et les modalités des diverses options ci-dessus au cours des prochains mois. Une brève note d'information à ce propos sera présentée à la troisième session ordinaire du Conseil d'administration.

LA NATURE MULTILATERALE DES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT DU PAM

17. Ces dernières années, le volume des financements de base alloués aux fonds et programmes des Nations Unies a nettement diminué. Si le volume global des ressources, de base et autres, du système des Nations Unies a modestement progressé, la proportion des contributions multilatérales (également appelées ressources de base dans d'autres institutions) a quant à elle sensiblement reculé et ne représente plus actuellement que moins de la moitié des ressources totales reçues. Cette tendance est jugée inquiétante, non seulement au sein des institutions des Nations Unies, mais également par le Secrétaire général lui-même, comme indiqué dans les propositions de réforme de l'Organisation des Nations Unies. Ultérieurement, l'Assemblée générale a adopté sa résolution 52/12B, laquelle demande au Secrétaire général de formuler des propositions en vue de la mise en place d'un nouveau système relatif aux ressources de base, l'objectif étant d'obtenir des fonds "sur une base prévisible, continue et garantie" pour financer la coopération pour le développement des Nations Unies.
18. Le niveau important de l'aide financière régulièrement fournie par les Etats membres à l'Organisation des Nations Unies montre combien ces derniers ont confiance dans le système en tant qu'instrument de coopération multilatérale pour le développement, et combien ils sont convaincus de sa capacité d'exécuter les programmes approuvés. Cependant, les Etats membres ayant de plus en plus tendance à indiquer à quel usage doit servir leur contribution multilatérale au développement, la situation devient quelque peu absurde. Ainsi, bien que les fonds et programmes des Nations Unies soient chargés de la gestion des ressources, leurs Conseils d'administration ne bénéficient pas forcément de la même confiance et ne peuvent décider où et comment utiliser ces ressources dans le cadre des politiques, priorités et programmes approuvés. Que ce soit en connaissance de cause ou non, le pouvoir de ces conseils s'en trouve progressivement sapé, les Etats membres semblant mal à l'aise face aux décisions prises, même lorsqu'ils en sont eux-mêmes membres.
19. Le PAM, qui est l'un des programmes des Nations Unies financé sur une base volontaire, a également connu une telle tendance. C'est particulièrement le cas pour ses activités de développement, les situations d'urgence restant en général bien soutenues, bien que les contributions multilatérales soient de plus en plus souvent à emploi spécifique. Le PAM a de tous temps compté sur une base de ressources multilatérales volontaires afin d'avoir la marge de manœuvre nécessaire pour acquérir et livrer de deux à trois millions de



tonnes de produits alimentaires chaque année de la manière la plus efficace et la plus rentable possible. Il a réussi à maintenir le volume global de ses ressources à un niveau conséquent, de l'ordre de 1,3 à 1,4 milliard de dollars par an, mais la baisse des ressources multilatérales s'est accélérée au cours des deux dernières années, depuis que le modèle de dotation en ressources et de financement à long terme a été introduit en 1996.

20. Avant la mise en œuvre des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, les ressources acheminées par le PAM étaient soit bilatérales soit multilatérales. Le nouveau modèle permet aux donateurs d'acheminer leurs contributions au PAM par trois guichets de financement: multilatéral, multilatéral à emploi spécifique et bilatéral, tout en garantissant le recouvrement intégral des coûts et la prévisibilité des ressources requises pour financer le budget AAP (dépenses d'administration et d'appui aux programmes). L'intention de garantir un volume de ressources de base pour toutes les activités entreprises par le PAM a de fait eu l'effet contraire, puisque le niveau des contributions "multilatérales" au titre du développement est passé de 93 pour cent en 1995 à 65 pour cent en 1997. Toutefois, avant 1996, la définition du terme "multilatéral" était plus large et plus vague. Elle recouvrait bien plus que ce que l'on entend par "purement" multilatéral, à savoir les contributions auxquelles ne sont attachées aucune condition, ainsi que celles assorties à des degrés divers de conditions. Depuis 1996, cette dernière catégorie fait désormais partie des contributions multilatérales à emploi spécifique, qui représente désormais 31 pour cent des contributions en faveur du développement.
21. La proportion plus importante de ressources multilatérales à emploi spécifique a entraîné une hausse des coûts administratifs et une plus grande complexité du processus de programmation, d'où une moindre marge de manoeuvre pour faire face rapidement à l'évolution des réalités opérationnelles sur le terrain. A plus long terme, une telle tendance pourrait également entraîner une réduction du niveau global des ressources en faveur du développement, et pourrait porter atteinte à l'efficacité économique du Programme. Par exemple, le Conseil d'administration est parvenu à un équilibre délicat entre le principe d'universalité et la nécessité d'établir des priorités en raison de la faiblesse des ressources mises à disposition pour aider les pays et les populations les plus démunis. En atteste sa décision de fournir au moins 90 pour cent de l'aide du PAM au développement aux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) et au moins 50 pour cent aux pays les moins avancés (PMA). Si les Etats membres, individuellement, tentent de dépasser ces objectifs en fournissant des contributions à emploi spécifique à cette fin, on pourrait en arriver à utiliser des ressources multilatérales fournies par d'autres Etats membres au titre de programmes de développement approuvés par le Conseil d'administration dans des pays autres que les PMA. Du coup, ces derniers Etats membres risquent de réduire leurs contributions multilatérales ou de choisir eux aussi d'indiquer à quel usage elles devront être utilisées, sous prétexte que le PAM ne les utilise pas de manière suffisamment proportionnée pour financer des programmes approuvés par le Conseil dans des PMA. Plus important encore, étant donné que le fait de fournir de plus en plus fréquemment une aide alimentaire multilatérale à emploi spécifique réduit la capacité du PAM de demander des expéditions et de transporter des produits, l'efficacité et la rentabilité du Programme en pâtiront.
22. On espère que l'examen actuel des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme encouragera les donateurs à financer les programmes de développement par le biais du guichet multilatéral. Quoi qu'il en soit, il est crucial que les grandes orientations prises ne se répercutent pas négativement sur le volume global des ressources du PAM.



