

PLAN STRATEGIQUE DU PAM POUR 2008-2011

DOCUMENT DE TRAVAIL CONCERNANT LE PROJET DE PLAN STRATEGIQUE



CONSULTATION INFORMELLE

17 décembre 2007

Programme alimentaire mondial
Rome, Italie

A. CONTEXTE

B. APERÇU GÉNÉRAL

C. APPROCHE D'ENSEMBLE

D. OBJECTIF STRATÉGIQUE UN: RÉPONDRE AUX BESOINS D'URGENCE

Buts:

- 1. Fournir aux réfugiés, aux personnes déplacées, aux populations touchées par les pandémies et aux personnes qui risquent de mourir de faim une assistance qui leur permet de survivre*
- 2. Réduire et stabiliser les taux de malnutrition en deçà du seuil d'urgence*
- 3. Protéger les moyens de subsistance et renforcer l'autosuffisance dans les situations d'urgence*

Principaux outils:

- Analyse et cartographie de la vulnérabilité*
- Évaluation des besoins d'urgence*
- Moyens en matière de logistique et de technologies de l'information et des communications en cas d'urgence*
- Direction par le PAM des modules de la logistique et des technologies de l'information et des communications des Nations Unies*
- Distributions ciblées de produits alimentaires et interventions nutritionnelles d'urgence*
- Maintien et renforcement des capacités d'intervention en cas d'urgence*
- Conseils d'orientation et action de sensibilisation*
- Présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées*

Partenariats:

- Gouvernement central et administrations et communautés locales*
- Système des Nations Unies et autres institutions internationales*
- Organisations non gouvernementales nationales et internationales*
- Secteur privé*

E. OBJECTIF STRATÉGIQUE DEUX: INVESTIR DANS LA PRÉVENTION DES CATASTROPHES, L'ATTÉNUATION DE LEURS EFFETS ET L'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES AFIN DE PRÉVENIR LA FAIM AIGUË ET LA REPRISE DES CONFLITS

Buts:

- 1. Promouvoir la réduction des risques et l'adaptation aux changements climatiques et réduire la vulnérabilité aux catastrophes*
- 2. Investir efficacement dans la prévention en matière de nutrition, de santé et d'éducation, l'accent étant mis sur les groupes vulnérables*
- 3. Aider les institutions et les marchés locaux à faciliter l'accès à l'alimentation, à améliorer la disponibilité des aliments et à renforcer les moyens de subsistance des communautés*

Principaux outils:

- Systèmes d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité, d'alerte rapide, de planification prévisionnelle et d'atténuation des risques*
- Programmes qui permettent d'aider les communautés à régénérer leurs écosystèmes destinés à protéger la sécurité alimentaire ainsi que leurs infrastructures essentielles*

- Programmes de santé et de nutrition maternelles et infantiles
- Programmes d'alimentation scolaire
- Pouvoir d'achat
- Conseils d'orientation et action de sensibilisation
- Présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées

Partenariats:

- Gouvernement central et administrations et communautés locales
- Système des Nations Unies et autres institutions internationales
- Organisations non gouvernementales nationales et internationales
- Secteur privé

F. OBJECTIF STRATÉGIQUE TROIS: REMETTRE SUR PIED LES COMMUNAUTÉS ET RECONSTITUER LES MOYENS DE SUBSISTANCE APRÈS UN CONFLIT OU UNE CATASTROPHE OU LORSQUE LES ÉTATS SONT FRAGILES

Buts:

1. Faciliter le retour des réfugiés et des personnes déplacées et la reconstitution des moyens de subsistance des communautés qui s'efforcent de reprendre pied
2. Rétablir les systèmes d'approvisionnement et de livraison des produits alimentaires et les écosystèmes destinés à protéger la sécurité alimentaire des pays et des communautés touchés par une crise
3. Aider à créer ou à reconstruire les capacités des pays et des communautés touchés par une crise

Principaux outils:

- Programmes ciblés visant à faciliter la reconstitution des moyens de subsistance
- Opérations spéciales visant à relever l'infrastructure essentielle à la lutte contre la faim
- Utilisation du pouvoir d'achat comme levier
- Programmes de distribution de vivres ou de bons d'alimentation et d'une aide en espèces en vue de faciliter la reconstruction et de rétablir l'accès à l'alimentation
- Renforcement des capacités pour faciliter le rétablissement de l'infrastructure de services communautaires
- Conseils d'orientation et action de sensibilisation
- Présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées

Partenariats:

- Gouvernement central et administrations et communautés locales
- Système des Nations Unies et autres institutions internationales
- Organisations non gouvernementales nationales et internationales
- Secteur privé

G. OBJECTIF STRATÉGIQUE QUATRE: RÉDUIRE LA FAIM CHRONIQUE ET LA DÉNUTRITION DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Buts:

1. Ramener les taux de dénutrition en deçà du seuil critique
2. S'attaquer à la dénutrition transmise de génération en génération, en intervenant en priorité auprès des mères et des enfants

3. *Satisfaire les besoins alimentaires et nutritionnels des écoliers et des enfants victimes du VIH/sida et d'autres pandémies*

Principaux outils:

- *Programmes de santé et de nutrition maternelles et infantiles*
- *Programmes d'alimentation scolaire*
- *Programmes visant à combattre le VIH/sida, la tuberculose et les autres pandémies et à en atténuer les effets*
- *Programmes à assise communautaire visant à mettre en place des systèmes d'approvisionnement et de livraison des produits alimentaires et des écosystèmes agricoles ou à renforcer ceux qui existent déjà*
- *Élaboration de stratégies avec les gouvernements et les communautés afin de lutter contre la faim chronique et la dénutrition*
- *Conception et mise en œuvre d'opérations cohérentes faisant intervenir plusieurs organisations afin de réduire la faim et la dénutrition*
- *Capacités techniques et savoir-faire du PAM*
- *Renforcement des capacités en matière de conception et de gestion des programmes de réduction de la faim*
- *Conseils d'orientation et action de sensibilisation*
- *Présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées*

Partenariats:

- *Gouvernement central et administrations et communautés locales*
- *Système des Nations Unies et autres institutions internationales*
- *Organisations non gouvernementales nationales et internationales*
- *Secteur privé*

H. OBJECTIF STRATÉGIQUE CINQ: UTILISER LE POUVOIR D'ACHAT DU PAM POUR PROMOUVOIR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE À LONG TERME

Buts

1. *Acheter les produits alimentaires et les services connexes localement pour appuyer le secteur agricole national, l'accent étant mis en particulier sur les petits agriculteurs*
2. *Renforcer les services et réseaux locaux de transport et de communications par le biais des achats locaux*
3. *Impulser et renforcer les partenariats et les investissements destinés à renforcer les capacités d'approvisionnement alimentaire*

Principaux outils

- *Activités d'achat du PAM*
- *Outils d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité et étude des marchés*
- *Conseils d'orientation et action de sensibilisation*
- *Présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées*

Partenariats

- *Gouvernement central et autorités et communautés locales*
- *Système des Nations Unies et autres institutions internationales*
- *Organisations non gouvernementales nationales et internationales*
- *Secteur privé*

PLAN STRATÉGIQUE DU PAM POUR 2008-2011

DOCUMENT DE TRAVAIL CONCERNANT LE PROJET DE PLAN STRATÉGIQUE

A. CONTEXTE

1. Les Objectifs stratégiques du PAM reposent sur la définition de la mission et le mandat du Programme tels qu'approuvés par le Conseil d'administration, les objectifs du Millénaire pour le développement convenus par les États Membres des Nations Unies, et l'avantage comparatif offert par le Programme. En effet, parce qu'il est le plus important organisme des Nations Unies à mener de vastes opérations humanitaires sur le terrain, le PAM a un rôle particulier à jouer dans l'effort de réforme entrepris par l'Organisation des Nations Unies pour améliorer la cohérence de son action dans les domaines de l'assistance humanitaire et du développement. Il est également particulièrement bien placé pour lutter contre les causes et les conséquences de la faim et de la dénutrition, et pour promouvoir l'adaptation aux changements climatiques et à d'autres défis auquel le monde est aujourd'hui confronté.
2. Le document de travail concernant le projet de Plan stratégique définit le cadre dans lequel pourra s'inscrire l'action du PAM. Il reflète les défis très réels que doit relever le monde et les choix difficiles auxquels l'Organisation est confrontée dans la pratique, jour après jour, mois après mois, année après année. Le Plan stratégique, comme le PAM lui-même, reflète à bien des égards les réalités internationales, et notamment les lacunes et les carences qui caractérisent l'architecture internationale en matière d'action humanitaire et d'aide au développement en général. Fréquemment, l'appui destiné à faciliter le redressement, notamment lorsqu'il importe de consolider la paix après une crise, n'est pas fourni de manière soutenue. Très souvent, un fossé profond tend à se creuser entre la phase des secours, les activités de redressement puis la mise en œuvre de solutions durables à plus longue échéance. Malgré tout, le système international dispose d'outils et de moyens importants dans ce domaine, et le PAM en est un. Exploiter au mieux les forces du PAM dans ce contexte mondial est précisément l'objet du Plan stratégique.
3. À l'intérieur du cadre constitué par le Plan stratégique et conformément aux grandes orientations qui y sont reflétées, les priorités spécifiques seront déterminées à la lumière des besoins particuliers du pays ou de la région considérés et de l'avantage comparatif que le PAM peut apporter à un moment et en un lieu déterminés. Dans certains cas, le PAM pourra être appelé à intervenir dans les domaines visés par les cinq Objectifs

stratégiques mais, dans d'autres, il se peut que seul un, ou deux, de ces Objectifs soit pertinent. Parfois, un mécanisme de financement multilatéral pourra être la solution la plus efficace et la mieux appropriée. Dans d'autres cas, en revanche, les processus entrepris à l'initiative du pays intéressé au moyen de ressources disponibles localement – y compris un soutien budgétaire direct, des échanges de créances ou des mécanismes internationaux d'allégement de la dette, par exemple – pourront être le meilleur moyen d'établir un ordre de priorités ou de mobiliser un financement pour des activités spécifiques du PAM dans une situation donnée.

4. Le plus grand atout du PAM réside dans sa présence sur le terrain dans les régions reculées, qui en fait une institution unique au sein du système international, ainsi que dans son personnel, composé d'environ 12 000 collaborateurs solides et dévoués, hommes et femmes, dont 90 pour cent sont déployés sur le terrain, où ils travaillent dans des conditions difficiles, qui constituent une grave menace pour leur sûreté et leur sécurité personnelle. Le PAM et les autres acteurs qui opèrent aux avant-postes lorsqu'il s'agit de faire face à une crise humanitaire ou à d'autres situations d'urgence doivent tenir compte de l'impact que le déploiement de leur personnel peut avoir sur la sécurité et la vie familiale de leurs agents. Préserver l'excellence et la motivation de son personnel doit par conséquent rester l'une des premières priorités de l'Organisation. Le PAM a besoin d'un financement prévisible sur plusieurs années pour garantir tant la qualité et la motivation de son personnel que sa vaste présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées.

B. APERÇU GÉNÉRAL

5. Le document de travail concernant le Plan stratégique expose les grandes orientations et les choix fondamentaux qui sous-tendent le Plan stratégique pour 2008-2011, y compris les Objectifs stratégiques proposés. Ce document fait fond sur les discussions qui ont eu lieu lors des deux consultations informelles et de la session d'octobre du Conseil d'administration, ainsi que de la réunion tenue le 19 novembre avec les organisations non gouvernementales (ONG) associées au PAM. Il contient en annexe trois documents d'information; le premier, consacré à "L'environnement externe", a été discuté lors de la réunion du 28 août; le deuxième, intitulé "Les outils et approches du PAM en matière de lutte contre la faim", a été examiné le 5 octobre ; et le troisième, qui a pour titre "Avantage comparatif, forces et faiblesses du PAM – Une analyse préliminaire", a été établi suite à la demande formulée par le Conseil d'administration lors de la dernière consultation.
6. Les défis auxquels sont confrontés les acteurs de l'aide humanitaire et du développement sont de plus en plus complexes. D'un côté, la disponibilité

croissante de ressources en espèces destinées à l'assistance alimentaire offre une grande souplesse et de nouvelles possibilités, notamment pour effectuer des achats locaux. De l'autre, la demande croissante des pays émergents, la production de biocarburants, ainsi que d'autres facteurs ont entraîné la flambée des prix des produits de base et le déclin des stocks alimentaires. Du fait des changements climatiques, les catastrophes se multiplient et les populations deviennent plus vulnérables. L'impact du VIH/sida menace le développement d'un certain nombre de pays et de communautés. Tous ces facteurs, auxquels vient s'ajouter le nombre croissant de ceux qui ont faim, entraînent un "déficit alimentaire". Parallèlement, les ressources mondiales consacrées à l'assistance alimentaire vont en diminuant.

7. Tout comme la pauvreté, la faim est le produit de plusieurs facteurs – mauvaise nutrition, mauvaise santé, absence d'éducation, faible revenu, environnement peu sûr, entre autres – et exige donc un combat sur plusieurs fronts. La distinction faite entre faim et pauvreté dans le premier objectif du Millénaire pour le développement est à marquer d'une première blanche dans la réflexion menée au niveau international. Il a été clairement reconnu que la faim, loin d'être un simple corollaire de la croissance économique, devait être combattue directement. En fait, on sait que la faim empêche l'éradication de la pauvreté, du fait de la conjonction de plusieurs facteurs (risques, points de vulnérabilité et stratégies dangereuses adoptées par les pauvres), mais il reste encore beaucoup à apprendre sur la meilleure manière d'éradiquer ce fléau. Pour contribuer à l'action mondiale contre la faim, le PAM doit travailler en partenariat sur le front de la recherche et de la sensibilisation afin de partager les connaissances sur les besoins des bénéficiaires et d'opter pour les interventions complémentaires ayant le plus de chances de les libérer de ce fléau. Cela s'applique tout particulièrement à de nouveaux domaines d'intervention comme les situations de transition et la lutte contre le VIH/sida.
8. Les crises liées à la faim constituent l'environnement normal de travail pour le PAM. Ces crises sont parfois transitoires et parfois chroniques mais, souvent, ces deux aspects se chevauchent. Les situations humanitaires d'urgence sont rarement des événements ponctuels causés par la nature dont les tenants et les aboutissants sont clairement définis, comme dans le cas du tsunami qui a déferlé en Asie. Le plus fréquemment, les crises humanitaires ont des causes multiples et peuvent durer plusieurs dizaines d'années, comme c'est le cas en Afghanistan, en République démocratique du Congo et au Soudan. Habituellement, de telles crises sont caractérisées par des progrès inégaux le long de la "chaîne de valeur de la faim", entrecoupés de revers; en outre, ce qui peut être réalisé dans une région du pays aujourd'hui peut ne pas être possible demain. Du fait de l'urbanisation galopante dans le monde en développement, ces crises

peuvent toucher aussi bien les populations urbaines que rurales. Le défi consiste à fournir une assistance qui puisse sauver des vies humaines d'une façon qui permette d'apporter d'emblée des solutions durables. Comme entreprendre le processus de redressement et de développement est une tâche trop urgente pour pouvoir attendre que la paix soit rétablie ou que la reconstruction soit entamée, cela signifie que les partenaires de développement traditionnels ne sont pas toujours présents, à ce stade.

9. Trop souvent, ces circonstances tendent à creuser un fossé très profond entre les différentes phases du processus qui mène des secours au relèvement puis à la reconstruction et au développement. Il y a à cela de multiples raisons. Comme il est rare que les crises humanitaires aient une fin clairement définie et comme le risque de rechute est toujours présent, il est difficile pour les organismes de développement traditionnels de savoir quand commencer, et c'est là que se creuse le fossé. Normalement, avant de mettre en route un projet de développement, il faut prévoir un cycle de préparation qui peut prendre 18 mois, voire davantage. Dans les situations postconflituelles, cela signifie que les dividendes de la paix peuvent trop tarder à se matérialiser. Il est difficile pour les institutions financières multilatérales de mettre rapidement des fonds à la disposition des pays et des communautés qui sortent d'une crise. Il faut enfin mentionner une dure réalité, à savoir qu'il peut être plus facile de se procurer un financement pendant la période qui suit immédiatement une crise majeure que pour la phase ultérieure de reconstruction et de relèvement, surtout si l'on considère que, pour de nombreux donateurs, ces activités sont financées au titre de rubriques budgétaires distinctes. Toutes ces considérations font qu'il est malaisé d'éviter les ruptures et de garantir une transition qui, idéalement, devrait se faire sans heurts.
10. Par ailleurs, il peut ne pas être possible de réduire sensiblement la vulnérabilité des populations touchées, qui risquent de souffrir de la faim et de la dénutrition même longtemps après la crise. Les populations de réfugiés et de personnes déplacées vivant dans les camps ne peuvent pas se livrer à une activité productive et leurs conditions de vie les rendent tributaires de l'aide extérieure pour satisfaire leurs besoins essentiels. Bien souvent, les interventions les plus efficaces du PAM sont celles qui renforcent les secteurs de la santé, de la nutrition et de l'éducation et qui ont pour but de préparer ces populations à regagner un jour leur localité d'origine.
11. Le Plan stratégique du PAM doit être examiné dans le contexte de la réforme de l'Organisation des Nations Unies (ONU) vers une plus grande cohérence de son action. En outre, l'environnement dans lequel les fonds et programmes des Nations Unies doivent mobiliser les ressources dont ils ont besoin a beaucoup changé. Cela est d'autant plus vrai pour les organismes qui mènent une action humanitaire, y compris dans le domaine

de la prévention des crises et de l'atténuation de leurs effets et, une fois la crise achevée, du transfert des responsabilités. Le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) et le Fonds commun pour les interventions humanitaires sont devenus des sources de financement de première importance qui laissent entrevoir une réduction du financement mis directement à la disposition des différentes institutions. De plus, il est clair que l'on se dirige vers un financement commun, au niveau des pays, des programmes élaborés conjointement par le système des Nations Unies et les pays, ce qui aura le même effet. Il faut ajouter à cela le nombre croissant de fonds mondiaux et régionaux qui appuient les activités menées dans des domaines spécifiques comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds des Nations Unies pour la sécurité humaine et un potentiel accru de coopération Sud-Sud et triangulaire. Un nombre croissant de donateurs fournissent un soutien budgétaire direct aux gouvernements nationaux. Inévitablement, cela signifie que les catégories d'activités et les guichets de financement qui ont constitué au cours des dix dernières années la base du cadre de mobilisation de ressources du PAM devront être revus de manière à être adaptés à ce nouveau panorama et à refléter l'entente intervenue avec les États membres au sujet de la nature et du contenu des opérations et des programmes du PAM et de leurs futures modalités de financement. Tout aussi importante est la question de la prévisibilité de ce financement, qui détermine en grande partie la capacité du PAM d'intervenir en cas de crise.

12. *Environnement externe.* L'environnement externe dans lequel opère le PAM a changé du tout au tout au cours de ces dernières années. Les circonstances qui entourent la fourniture d'une assistance alimentaire et son financement ont sensiblement évolué. On peut citer les incidences des changements climatiques, la multiplication des catastrophes naturelles aux effets de plus en plus dévastateurs, et les conflits qui entraînent des déplacements de populations aussi bien à l'intérieur des pays qu'au-delà des frontières. À ces difficultés viennent aujourd'hui s'ajouter la flambée des prix des produits agricoles, l'urbanisation, les inégalités économiques et les pandémies comme le VIH/sida. Si le PAM veut repenser et restructurer ses activités afin de porter secours à ceux qui risquent de mourir de faim, faciliter une transition sans heurts et aider les pays à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, il devra s'attacher à bien comprendre ces changements et, lorsque cela sera possible, à les anticiper.
13. *Outils et approches du PAM.* Grâce à la longue expérience qu'il a acquise aux avant-postes de la lutte contre la faim, le PAM a conçu et mis en œuvre une très large gamme d'approches et d'instruments pour répondre aux besoins créés par la faim. Dans certains cas, les mécanismes existants servent

parfaitement la mission du PAM, encore qu'il ne faille évidemment pas perdre de vue le fait que ces mécanismes doivent être constamment revus, améliorés et adaptés aux situations changeantes. Dans d'autres cas, de nouveaux mécanismes ou des outils améliorés sont nécessaires pour atteindre les objectifs visés. Par ailleurs, les partenariats sont essentiels au succès de la mission du PAM. La contribution apportée par le PAM à la lutte contre la faim constitue un volet important de l'intervention globale mais demanderait à être intégrée à un effort plus large dirigé par les gouvernements nationaux et associant simultanément le PAM et les autres partenaires clés.

14. *Points forts, points faibles et avantage comparatif du PAM.* Afin de préparer sa stratégie pour l'avenir et d'atteindre ses objectifs, le PAM s'est attaché à déterminer les éléments dans lesquels réside son avantage comparatif et à évaluer ses points forts et ses points faibles à la lumière de chacun d'eux. Cette analyse aidera le PAM à comprendre les domaines dans lesquels il est le mieux placé pour intervenir, ce qui contribuera également beaucoup à définir la stratégie que le PAM doit suivre en matière de partenariat pour faire en sorte que ses interventions soient complétées par d'autres composantes essentielles pour avoir ainsi le maximum d'impact. Enfin, il importe au plus haut point d'identifier les autres domaines importants dans la lutte contre la faim dans lesquels les programmes et l'appui opérationnel du PAM peuvent contribuer de manière décisive au succès des autres efforts entrepris aux échelons national et international.
15. Le Plan stratégique non seulement énoncera la stratégie que le PAM entend suivre pendant la période considérée (2008-2011) mais, en outre, indiquera – sur la base d'une analyse de l'avantage comparatif du PAM ainsi que de ses points forts et de ses points faibles – dans quels domaines le Programme devra renforcer ses capacités au cours des années à venir s'il veut répondre aux attentes des gouvernements nationaux, des partenaires et des bénéficiaires, et réaliser ses objectifs stratégiques.
16. *Prochaines étapes.* L'avant-projet de Plan stratégique pour 2008-2011 sera distribué aux États membres du PAM avant la session du Conseil d'administration de février 2008. Auparavant, il sera organisé deux nouvelles consultations informelles avec les pays membres, l'une en décembre, l'autre en janvier. Le prochain document sera distribué avant la consultation du mois de janvier et reflétera les observations formulées par les pays membres concernant le présent document de travail.
17. Indépendamment des discussions avec les États membres du PAM, il sera organisé des discussions stratégiques aux échelons les plus élevés avec les organismes des Nations Unies qui seront les principaux partenaires du PAM, dont le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation mondiale de la santé

(OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Département des opérations de maintien de la paix, le Fonds international de développement agricole (FIDA), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale. Comme indiqué ci-dessus, des consultations au sujet du Plan stratégique ont eu lieu le 19 novembre 2007 avec les dirigeants de certaines des principales ONG associées au PAM.

C. APPROCHE D'ENSEMBLE

18. Ce Plan stratégique repose sur les principes fondamentaux du PAM en vertu desquels les activités du Programme, y compris ses interventions en cas d'urgence, devront:
 - (1) être aussi durables, efficaces, efficaces et adaptées à la demande que possible et avoir un impact sur le développement aussi marqué que possible;
 - (2) être ciblées et correspondre autant que possible aux besoins des groupes les plus vulnérables et aux priorités, programmes et stratégies du gouvernement; et
 - (3) être conçues et mises en œuvre de manière à garantir une utilisation cohérente et optimale de l'ensemble des ressources, notamment grâce à l'établissement de partenariats et à un transfert de la responsabilité des activités aux communautés, aux gouvernements, aux ONG ou à d'autres organismes des Nations Unies dès que ceux-ci sont à même de répondre aux besoins immédiats et à long terme des pauvres qui ont faim d'une manière plus efficace et plus efficiente.
19. En s'inspirant des meilleures pratiques suivies par le secteur public et le système des Nations Unies en matière de gouvernance, de contrôle, d'obligation redditionnelle, de transparence, de gestion des risques, de gestion axée sur les résultats, d'évaluation et de déontologie, le PAM mettra en œuvre des politiques, des opérations et des programmes novateurs et éprouvés visant à sauver des vies et à préserver les moyens de subsistance lorsque surviennent des situations d'urgence et des crises humanitaires et encouragera la recherche de solutions à plus long terme à la faim et à la détresse humanitaire.
20. Le PAM s'attachera à évaluer et à ajuster continuellement ses approches à la lumière de l'évolution de l'environnement opérationnel externe et de ses possibilités de financement. Il veillera à élargir la gamme d'instruments dont il dispose pour satisfaire les besoins alimentaires et humanitaires d'une manière aussi respectueuse que possible des conditions locales, par exemple en distribuant des bons d'alimentation ou une assistance en

espèces lorsqu'il y aura lieu pour remplacer ou compléter la distribution de produits alimentaires. Une attention spéciale sera accordée à l'aide et à la protection dont ont besoin les réfugiés et les personnes déplacées ainsi que les personnes touchées par des pandémies, et l'on continuera de développer des outils comme l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV).

21. Le PAM s'attachera en priorité à s'acquitter du rôle et des responsabilités qui lui incombent en tant qu'institution chef de file des modules de la logistique et des technologies de l'information et des communications en situation d'urgence qui fournissent des services à l'ensemble des organismes des Nations Unies et des ONG qui opèrent dans le domaine humanitaire. Il recherchera notamment des moyens novateurs de financer et d'administrer des systèmes de préparation et d'intervention rapide en cas d'urgence d'une importance capitale comme l'évaluation des besoins d'urgence, les entrepôts de matériel destiné aux interventions humanitaires, les services aériens d'aide humanitaire et d'autres types de services logistiques et services de transport. Le magistère mondial qui a été confié au PAM pour lutter contre la faim aiguë est antérieur à l'action groupée sous la direction d'une institution chef de file mais devrait être suivi de près pour veiller à ce que les questions liées à la faim aiguë soient efficacement traitées et intégrées dans ce nouveau système. Pour continuer de jouer pleinement son rôle et assumer ses responsabilités au sein du système d'action groupée des Nations Unies, le PAM a besoin que la question de son financement soit réexaminée de manière à lui garantir des ressources suffisantes et prévisibles sur une base pluriannuelle.
22. Le PAM collaborera avec les gouvernements, les ONG et ses partenaires des Nations Unies membres du Conseil de coordination des chefs de secrétariat, du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), du Comité exécutif pour les affaires humanitaires et du Comité permanent interorganisations et au sein des autres instances pertinentes afin de promouvoir la mise en œuvre de la stratégie "Unis dans l'action" au niveau des capitales et des pays, dans l'optique d'optimiser l'efficacité et l'efficience des Nations Unies. Le PAM veillera à ce que ses activités appuient la réalisation des objectifs d'ensemble des Nations Unies ainsi que les efforts entrepris au niveau multilatéral en matière de prévention des conflits, de rétablissement de la paix, de développement, d'assistance humanitaire, de droits de l'homme et d'application de la Charte des Nations Unies.

D. OBJECTIF STRATÉGIQUE UN: RÉPONDRE AUX BESOINS D'URGENCE

23. *Contexte.* Les conflits et les guerres peuvent perturber l'accès des populations à la nourriture et déclencher des famines. Les troubles civils et les bouleversements politiques et économiques peuvent aussi entraîner des conflits et à des déplacements massifs de populations qui deviennent des réfugiés ou des personnes déplacées ayant besoin d'une assistance humanitaire, bien souvent pendant des périodes prolongées. Les catastrophes naturelles – sécheresses, inondations, cyclones, séismes, raz-de-marée, invasions de criquets pèlerins et autres phénomènes semblables – continuent de faire des ravages parmi les communautés humaines. Les changements climatiques risquent d'entraîner des sécheresses et des inondations toujours plus fréquentes et dévastatrices. L'accroissement démographique et l'avancée des peuplements dans des régions de plus en plus isolées et exposées aux catastrophes ont accru le nombre de victimes potentielles de ces phénomènes. Indépendamment de ces menaces, les pandémies comme le VIH/sida et les menaces de pandémie comme la grippe aviaire peuvent avoir de terribles conséquences sur la sécurité alimentaire.
24. Se préparer à l'éventualité de catastrophes, qu'elles soient naturelles ou dues à l'homme, et accroître la résistance à de tels phénomènes devraient être une haute priorité pour tous les intéressés, y compris le PAM. La tâche de celui-ci consistera à répondre aux besoins des victimes de catastrophes dans tous les cas où la collectivité ou les gouvernements ne pourront pas faire face aux effets d'une crise ou d'une catastrophe. Dans les situations d'urgence, les capacités très spécialisées du PAM en matière d'évaluation de la vulnérabilité et des besoins des populations sont un atout majeur pour cibler les populations démunies et leur distribuer en temps voulu l'aide alimentaire et non alimentaire dont elles ont besoin, et il contribue ainsi à sauver des vies humaines et à préserver les moyens de subsistance. Le PAM offre clairement un avantage comparatif dans l'évaluation des besoins de ceux qui ont faim en situation de crise et il s'emploiera à confirmer ce rôle de premier plan dans l'évaluation des besoins engendrés par la faim en cas de crise humanitaire.
25. ***Objectif stratégique 1 du PAM: Répondre aux besoins d'urgence.*** Dans le contexte de cet Objectif stratégique, le PAM s'emploiera à satisfaire les besoins d'urgence en apportant, pour les aider à survivre, une assistance aux réfugiés, aux personnes déplacées et à toutes les personnes qui risquent de mourir de faim. Le PAM cherchera à réduire les taux de malnutrition et à les stabiliser en deçà du seuil d'urgence. Si, dans un premier temps, l'intervention du PAM sera inévitablement axée sur la survie des victimes, le Programme s'attachera simultanément à éviter que les populations ne se trouvent obligées d'avoir recours pour survivre à des

stratégies qui, en érodant les avoirs qui constituent la base de leurs moyens de subsistance, vont à l'encontre du but recherché. Comme les populations touchées par les crises sont fréquemment exposées aux menaces et aux privations qui vont de pair avec les déplacements de populations ou l'effondrement des structures d'appui locales, le PAM doit continuer de fournir des secours d'urgence d'une façon qui soit conforme aux principes humanitaires et qui contribue à sauvegarder la sécurité et la dignité des victimes. Il s'emploiera également à renforcer les capacités d'intervention en cas d'urgence à l'échelle nationale et communautaire.

Buts

26. *But 1: Fournir aux réfugiés, aux personnes déplacées, aux populations touchées par les pandémies et aux personnes qui risquent de mourir de faim une assistance qui leur permet de survivre*

Après un choc, la plus haute priorité, et la plus immédiate, consiste à sauver des vies. Pour le PAM, utiliser ses capacités d'intervention d'urgence pour porter secours aux victimes en cas de crise humanitaire continuera de constituer la première de ses priorités.

27. *But 2: Réduire et stabiliser les taux de malnutrition en deçà du seuil d'urgence*

Le PAM s'efforcera de réduire les taux de malnutrition, lorsque la gravité ou l'ampleur du problème exige d'intervenir d'urgence pour éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé à la santé ou à la vie des personnes.

28. *But 3: Protéger les moyens de subsistance et renforcer l'autosuffisance dans les situations d'urgence*

En période de crise, certains perdent tout ce qu'ils ont, mais d'autres peuvent se trouver forcés pour survivre à avoir recours à des stratégies qui compromettent leurs moyens d'existence à long terme, par exemple lorsqu'ils doivent vendre leurs avoirs ou se couvrir de dettes. L'accent que met le PAM sur la protection des moyens de subsistance – en particulier des groupes vulnérables – est maintes fois apparu comme l'un des aspects les plus positifs de son action. Dans bien des situations d'urgence, l'aide apportée par le PAM aux réfugiés consiste à renforcer leurs capacités de produire eux-mêmes ce dont ils ont besoin pour se nourrir.

Principaux outils

29. Les mécanismes d'*analyse et de cartographie de la vulnérabilité* mis en place dans les pays où le PAM opère de façon continue permettent de déterminer qui sont les pauvres qui ont faim et où ils se trouvent, quelles sont la nature et les causes de leurs vulnérabilités et quelle est la série d'interventions qu'il y aura vraisemblablement lieu de mettre en œuvre en cas de choc. Ces activités ACV, entreprises en partenariat avec les gouvernements nationaux, sont généralement complétées par des activités de planification

des interventions en cas d'urgence et par une évaluation des moyens disponibles et des contraintes existantes en matière de logistique. Dans plusieurs pays, tous ces efforts sont également complétés par des études de marché détaillées tendant à déterminer le degré d'intégration des marchés dans le pays (ou dans les régions avoisinantes) pour pouvoir ainsi structurer comme il convient une intervention éventuelle du PAM, par exemple pour ce qui est des possibilités d'achats locaux. À des degrés divers, par conséquent, l'intervention mise sur pied dans le pays pour faire face à une crise sera fondée sur des analyses solides reposant elles-mêmes sur des années d'expérience acquise dans les régions éloignées et fréquemment les plus exposées aux catastrophes.

30. *Des évaluations des besoins d'urgence* sont indispensables si l'on veut pouvoir intervenir rapidement et efficacement en cas d'urgence. Lorsque survient un choc, le PAM envoie immédiatement dans le pays des équipes d'évaluation chargées d'analyser l'ampleur de la catastrophe, son impact sur les populations et les interventions les plus nécessaires pour remédier à la situation. Sur la base de cette information, le PAM mobilise des ressources et se prépare à réagir. Une analyse solide et exacte des besoins d'urgence est par conséquent une condition préalable indispensable à l'efficacité de l'intervention.
31. *Moyens en matière de logistique et de technologies de l'information et des communications en cas d'urgence.* Indépendamment de l'expérience qu'il a acquise et des capacités dont il dispose pour planifier, financer et exécuter des opérations spéciales visant à mettre en place l'infrastructure nécessaire pour intervenir au moyen d'une aide alimentaire ou autre, le PAM peut faire appel en cas de besoin à des moyens permanents pour faire face aux besoins urgents dans les domaines de la logistique et des technologies de l'information et des communications. Le PAM a mis sur pied des entrepôts stratégiques de fournitures humanitaires dans différentes régions du monde et a acquis une expérience très considérable de la gestion des transports maritimes, aériens et routiers. Dans tous les cas où cela est possible, le PAM utilise les moyens de transport et les services disponibles sur place, appuyant ainsi l'économie locale.
32. *Direction par le PAM des modules de la logistique et des technologies de l'information et des communications des Nations Unies.* Le rôle qui incombe au PAM en sa qualité d'institution chef de file du module des services logistiques des Nations Unies consiste à coordonner ce type de services entre les différents partenaires et à en être le fournisseur en dernier ressort. Aussi bien le Centre logistique commun des Nations Unies que les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies sont à la disposition du PAM et de tous les organismes qui participent à l'action humanitaire. Le PAM a été chargé de la tutelle du Centre logistique commun, qui a pour vocation d'optimiser et de compléter les moyens logistiques des institutions

coopérantes qui opèrent dans une zone de crise bien définie pour faciliter les opérations humanitaires entreprises. En outre, le PAM fournit des services aériens (Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies ou du PAM) aux organismes humanitaires en situation d'urgence, qui garantissent la rapidité, la fiabilité et la sécurité des transports aériens. Aussi bien le Centre logistique commun que les Services aériens ont beaucoup contribué aux résultats positifs qu'ont donnés les interventions mises sur pied par le système des Nations Unies pour faire face aux catastrophes. S'agissant des technologies de l'information et des communications, enfin, le système FoodSat permet aux services du PAM de communiquer avec les centres d'opérations improvisés des organismes humanitaires dans les régions affectées par les catastrophes.

33. *Les distributions ciblées de produits alimentaires et les interventions nutritionnelles d'urgence* sont parmi les plus anciens des outils dont dispose le PAM. Les distributions générales de produits alimentaires – parfois accompagnées de programmes d'alimentation thérapeutique et supplémentaire pour les enfants – constituent deux premiers moyens d'intervention lorsque la faim menace la survie des populations affectées par une catastrophe. La qualité nutritionnelle des produits alimentaires fournis aux bénéficiaires a souvent une importance toute particulière dans les situations d'urgence. Généralement, les rations générales servent à satisfaire les besoins nutritionnels des populations qui dépendent entièrement de l'assistance alimentaire pour survivre et, si l'on veut préserver le plus de vies humaines possible, il est essentiel que les rations fournissent le bon équilibre d'énergie, de protéines, de matières grasses et, tout particulièrement, de micronutriments. À mesure que la situation évolue et après les premières interventions critiques, les méthodes de ciblage sont peu à peu affinées en fonction de la vulnérabilité des populations affectées. Ces distributions peuvent aussi être progressivement remplacées par des programmes qui, indépendamment de l'apport d'une aide alimentaire, contribuent plus directement à aider les bénéficiaires à reconstituer leurs moyens de subsistance. De même, dans un premier temps, l'intervention la mieux appropriée consiste fréquemment à apporter un soutien nutritionnel sous forme de produits ou d'aliments enrichis en oligoéléments. Le PAM doit en toutes circonstances avoir à sa disposition une panoplie d'outils adaptés au contexte spécifique. Ces moyens d'intervention peuvent notamment revêtir la forme de transferts en espèces ou de distribution de coupons et de bons d'alimentation.
34. *Maintien et renforcement des capacités d'intervention en cas d'urgence.* Le PAM fournit une assistance pour faciliter le maintien et le renforcement des capacités, à un rythme qui dépend des capacités qui existent déjà dans le pays. Le PAM met l'accent sur les modalités de transfert de la gestion des interventions en cas d'urgence, sur l'élaboration d'un plan de redressement

conçu et géré à l'échelon local et, dans toute la mesure où cela est possible dans le contexte d'une intervention d'urgence, le renforcement des capacités locales et nationales de faire face à des crises futures. L'aide fournie dans le cadre d'une intervention d'urgence pour aider au maintien et au renforcement des capacités – y compris les efforts tendant à appuyer ou remettre sur pied l'infrastructure physique et institutionnelle essentielle au succès des interventions humanitaires – doit être intégrée aux plans nationaux de prévention des catastrophes à plus longue échéance.

35. *Conseils d'orientation et action de sensibilisation.* Le PAM mènera un processus de concertation avec les gouvernements nationaux et ses autres partenaires pour les aider à renforcer leurs capacités d'intervention rapide et de coordination et les rendre mieux à même de satisfaire les besoins d'urgence. Le PAM s'emploiera également, par ses activités de sensibilisation et de communication, à susciter une prise de conscience accrue des situations d'urgence et des crises provoquées par la faim.
36. *Présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées.* Dans les situations d'urgence, lorsqu'une grave insécurité et un environnement géographique hostile rendent les opérations encore plus difficiles et peuvent même entraver leur déploiement, il importe au plus haut point de pouvoir compter sur un personnel de terrain dévoué et motivé qui soit disposé à travailler à l'épicentre de la crise. Cela signifie souvent que le personnel doit travailler pendant de longues périodes dans des circonstances difficiles et peu sûres, et loin du milieu familial, ce que très peu d'autres agents du système des Nations Unies sont appelés à faire. Comme, de plus en plus, les lieux d'affectation du PAM se trouvent dans des pays en crise, les difficultés et les pressions auxquelles les membres du personnel sont confrontés se sont très considérablement aggravées. Fréquemment, les membres du personnel doivent passer d'une crise à l'autre sans guère de répit, voire aucun. Le PAM s'attachera à préserver et à développer encore plus les solides compétences et le remarquable dévouement de son personnel sur le terrain et du personnel auquel il peut faire appel en cas d'urgence pour pouvoir faire face rapidement et efficacement aux besoins en cas de crise. Simultanément, le PAM continuera de s'employer en priorité à permettre aux membres de son personnel de mieux concilier leur travail et leur vie familiale, ce qui est essentiel si l'on veut que l'Organisation puisse demeurer une institution performante et efficace.

Partenariats

37. *Gouvernement central et administrations et communautés locales.* Si c'est essentiellement au gouvernement central qu'incombe la responsabilité de satisfaire les besoins des groupes ou des individus qui ont besoin d'une assistance pour survivre en période de crise, ce sont surtout les

communautés locales qui, étant les premières touchées, interviennent pour apporter les premiers secours et atténuer les effets des crises.

38. *Système des Nations Unies et autres institutions internationales.* Il faut, pour aider les gouvernements et les communautés à faire face aux besoins d'urgence, établir un certain nombre de partenariats efficaces. Par exemple, il faut nouer des partenariats étroits et efficaces avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et d'autres organismes pour préserver et protéger l'espace humanitaire, faire en sorte que les organismes humanitaires puissent avoir accès aux populations sinistrées et garantir la cohérence et la coordination des mesures prises par la communauté internationale; avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le HCR et d'autres organismes pour satisfaire les besoins d'urgence des réfugiés et des personnes déplacées; avec l'UNICEF et d'autres organismes pour satisfaire les besoins critiques des enfants; et avec l'OMS et d'autres organismes pour fournir les services de santé qui sont indispensables pour remédier à l'impact de la faim. L'Assemblée générale des Nations Unies a créé à cette fin le Comité permanent interorganisations pour coordonner les efforts des organismes humanitaires des Nations Unies, les ONG et les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le PAM appuie les activités du Comité permanent, qui est l'organe le mieux approprié pour convenir d'une répartition des tâches entre les partenaires associés à une intervention humanitaire, et s'emploiera à s'acquitter efficacement de son rôle dans les domaines dans lesquels il a été désigné l'institution chef de file par le Comité.
39. *Organisations non gouvernementales nationales et internationales.* Les ONG internationales ont un rôle essentiel à jouer dans différents domaines: analyse des besoins, ciblage des bénéficiaires, choix du type d'intervention le mieux adapté à la situation, et livraison et distribution des secours, en particulier lorsque les capacités nationales d'intervention humanitaire sont limitées. Les ONG locales constituent des partenaires particulièrement importants et, avec les gouvernements, des associés stratégiques incontournables lorsqu'il s'agit de fournir une assistance et de renforcer les capacités nationales d'intervention d'urgence.
40. *Secteur privé.* Les donateurs privés sont des alliés précieux dans l'action menée par le PAM pour satisfaire les besoins d'urgence. Les entreprises locales, mais aussi les sociétés d'envergure mondiale, peuvent accroître l'impact des interventions du PAM en mettant à sa disposition, conformément aux dispositions préalablement prises dans le cadre de leur partenariat, du matériel indispensable comme camions, avions, ordinateurs ou matériel de transmission dès que survient une situation d'urgence. Elles peuvent également fournir les services de personnel spécialisé, dans leurs domaines de compétence respectifs, pour appuyer les activités opérationnelles du PAM.

E. OBJECTIF STRATÉGIQUE DEUX: INVESTIR DANS LA PRÉVENTION DES CATASTROPHES, L'ATTÉNUATION DE LEURS EFFETS ET L'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES AFIN DE PRÉVENIR LA FAMINE, LA SURVENANCE DE LA FAIM AIGUË ET LA REPRISE DES CONFLITS

41. *Contexte.* Les changements climatiques menacent de déstabiliser l'infrastructure sur laquelle repose la sécurité alimentaire, au niveau des villages et des continents tout entiers. Ces dernières années, le nombre de catastrophes survenues dans le monde a eu tendance à augmenter. Selon le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, le nombre de catastrophes naturelles est passé de 200-250 par an au milieu des années 90 à 400-450 par an entre 2000 et 2005. De plus en plus, ces crises peuvent être causées ou aggravées par des phénomènes naturels entraînés par les changements climatiques. Lorsqu'un tel phénomène se produit dans une région vulnérable, il en résulte une catastrophe. Les facteurs de vulnérabilité étant profondément enracinés dans de nombreuses régions rurales et urbaines du monde en développement, le PAM doit être prêt à faire face à un nombre croissant de catastrophes naturelles au cours des années à venir et s'efforcer de devancer les événements.
42. Dans le monde en développement, les catastrophes répétées causées par une vulnérabilité généralisée réduisent à néant les progrès accomplis au prix d'efforts considérables sur la voie du développement. L'impact à long terme des catastrophes, qu'elles soient soudaines ou qu'elles soient l'aboutissement d'une dégradation progressive, dépend essentiellement de la vulnérabilité des pays et des communautés et de leur capacité d'en atténuer les effets. Si l'on veut réduire cette vulnérabilité et renforcer cette capacité, il faut essentiellement aider les individus à se doter de moyens de subsistance et à les préserver, et améliorer leur nutrition, leur état de santé et leur éducation pour empêcher qu'ils ne se trouvent piégés par la faim lorsqu'un choc survient.
43. Dans certains cas, les États qui sont parvenus tant bien que mal à rétablir une certaine stabilité au lendemain d'un conflit ou de troubles civils s'efforcent de restaurer la sécurité alimentaire et d'empêcher que le pays ne sombre à nouveau dans une crise. Les systèmes de protection sociale – tels que les programmes d'alimentation scolaire et les investissements productifs –, qui reposent sur la distribution d'une aide alimentaire, de bons d'alimentation ou d'une aide en espèces aux plus vulnérables, peuvent constituer un formidable levier et donner aux pays et aux communautés le temps de remettre leurs institutions et leur économie en état de marche. Il devient alors possible de prévenir la résurgence des conflits et de jeter les fondations pour un développement durable à plus longue échéance.

44. L'élément clé à cet égard est la mesure dans laquelle les collectivités, les gouvernements nationaux et la communauté mondiale se sont prémunis contre la survenance d'éventualités très diverses. Deux aspects méritent d'être relevés dans ce contexte: premièrement, la préparation des interventions en cas d'urgence, qui consiste à planifier les mesures à adopter dans le sillage immédiat d'une crise et, deuxièmement, la préparation en tant qu'atténuation des risques, qui replace l'action dans une perspective à plus long terme fondée sur une étude des schémas de risque.
45. *Objectif stratégique 2 du PAM: Investir dans la prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs effets et l'adaptation aux changements climatiques afin de prévenir la famine, la survenance de la faim aiguë et la reprise des conflits.* Le PAM poursuivra cet Objectif stratégique en veillant à ce que des investissements adéquats soient faits et des programmes de prévention efficaces entrepris afin de renforcer l'infrastructure au niveau des communautés et d'améliorer la nutrition, la santé et l'éducation des femmes et des enfants; à ce que les pays et les communautés soient mieux à même d'atténuer l'impact des chocs sur les conditions de vie et les moyens de subsistance; et à ce que les institutions et les marchés locaux fonctionnent de manière à faciliter l'accès à l'alimentation et la disponibilité des aliments et à renforcer les moyens de subsistance des communautés.
46. Les communautés villageoises sont les mieux préparées à faire face aux conséquences des catastrophes naturelles et des changements climatiques. La construction de petits barrages et de digues et la plantation d'arbres sont autant d'activités que les communautés locales peuvent entreprendre pour améliorer la résistance à des catastrophes naturelles comme sécheresses et inondations. Le PAM continuera d'appuyer les efforts entrepris aux niveaux national et communautaire pour réduire la vulnérabilité aux effets des changements climatiques et aux catastrophes naturelles et pour promouvoir la réduction des risques.
47. Les cinq domaines d'intervention énoncés dans le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 constituent des points de départ logiques pour le PAM, qui devra par conséquent s'attacher à: 1) faire en sorte que l'atténuation des risques de catastrophes soit une priorité aux échelons national et local et que les stratégies élaborées à cette fin reposent sur de solides bases institutionnelles; 2) identifier, évaluer et suivre les risques de catastrophes et renforcer les systèmes d'alerte rapide; 3) utiliser les savoirs, l'innovation et l'éducation pour inculquer une culture de sécurité et de résistance; 4) réduire les facteurs de risque sous-jacents; et 5) renforcer la préparation des interventions en cas de catastrophe à tous les niveaux.

Buts

48. *But 1: Promouvoir la réduction des risques et l'adaptation aux changements climatiques et réduire la vulnérabilité aux catastrophes*

Les pays et les communautés doivent prendre l'initiative de réduire la vulnérabilité aux catastrophes et d'appuyer l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation des risques. Le PAM entend renforcer et adapter ses systèmes d'alerte rapide, ses méthodes de planification des interventions en cas d'urgence et ses moyens d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité afin de s'assurer que tous ces mécanismes sont efficaces, centrés sur l'être humain et destinés à identifier les vulnérabilités et à permettre à une vaste gamme d'acteurs potentiels d'intervenir en connaissance de cause. Le PAM aidera à renforcer les écosystèmes destinés à protéger la sécurité humaine aux niveaux des communautés et des villages.

49. *But 2: Investir efficacement dans la prévention en matière de nutrition, de santé et d'éducation, l'accent étant mis sur les groupes vulnérables*

Une chose est certaine depuis longtemps: pour combattre la faim, il est indispensable de tirer parti des possibilités qui s'offrent à différentes étapes du cycle biologique. Les femmes et les enfants sont exposés à toute une série de dangers qui peuvent entraîner des catastrophes et donc des conséquences durables. L'amélioration de la santé, de la nutrition et de l'éducation de ces groupes peut beaucoup renforcer la résistance des communautés et des pays aux chocs qui peuvent survenir. Le PAM s'efforcera d'apporter une assistance à ces groupes au moyen d'investissements visant à atténuer la faim, surtout parmi les enfants de moins de 2 ans, les femmes enceintes, les mères allaitantes et les enfants en âge de fréquenter l'école primaire.

50. *But 3: Aider les institutions et les marchés locaux à faciliter l'accès à l'alimentation, à améliorer la disponibilité des aliments et à renforcer les moyens de subsistance des communautés*

Les populations qui ont faim, surtout en milieu rural, n'ont généralement pas accès aux marchés des intrants et des produits, pas plus qu'aux marchés financiers et au marché du travail, et ne sont par conséquent guère à même de se préparer et de s'adapter à des chocs. Le dysfonctionnement des marchés constitue un risque sérieux pour les groupes les plus vulnérables et sape la capacité d'y faire face.

Principaux outils

51. Par le biais de ses *systèmes d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité, d'alerte rapide, de planification prévisionnelle et d'atténuation des risques*, le PAM aide les communautés à comprendre et devancer les catastrophes, à

se protéger et à remédier à leurs conséquences. En outre, les communautés qui sont mieux préparées répugnent moins à prendre des risques, ce qui peut améliorer la productivité et accroître les revenus.

52. Le PAM a à sa disposition toute une série de *programmes qui lui permettent d'aider les communautés à régénérer leurs écosystèmes destinés à protéger la sécurité alimentaire ainsi que leurs infrastructures essentielles* lorsqu'ils ont été affectés par des conflits, des catastrophes ou les changements climatiques. Ce type de programmes communautaires, qui font appel à des activités Vivres contre travail et Vivres pour la création d'avoirs, aident les collectivités à mettre en place les éléments d'infrastructure sociale et économique les mieux appropriés. Ces activités consistent notamment à réparer ou construire de petits barrages ou des digues ou encore à planter des arbres, autant d'actions qui renforcent les moyens de subsistance et rendent les communautés mieux à même de faire face aux chocs qui peuvent survenir.
53. En ce qui concerne les *programmes de santé et de nutrition maternelles et infantiles*, le PAM peut éviter la malnutrition chez les nouveau-nés au moyen de programmes d'appui nutritionnel ainsi que de programmes d'amélioration de la santé et de la nutrition des femmes enceintes et des mères allaitantes. Dans les régions où les populations n'ont pas accès à des aliments contenant les nutriments indispensables à la croissance et à la survie, il faut investir pour que des aliments nutritifs soient disponibles. Les retards de croissance, l'insuffisance pondérale et la mortalité infantile sont des phénomènes qui sévissent surtout pendant les deux premières années de la vie, période importante pour la croissance physique et le développement intellectuel des enfants.
54. Grâce à ses *programmes d'alimentation scolaire*, le PAM peut répondre à des besoins de protection sociale à des fins humanitaires et contribuer à prévenir la faim en aidant à remédier aux carences en micronutriments, en facilitant l'accès des enfants et surtout des filles à l'éducation, en améliorant l'apprentissage et en aidant à diffuser des connaissances concernant de bonnes pratiques en matière de nutrition et de santé qui aideront à éviter la faim et la pauvreté. Par le biais des achats de produits alimentaires qui sont faits sur place, les programmes d'alimentation scolaire peuvent également appuyer un développement durable en facilitant le développement de marchés pouvant constituer des débouchés fiables pour les petits exploitants et les producteurs locaux et en les aidant à avoir accès à ces marchés. En outre, les programmes d'alimentation scolaire représentent un investissement à long terme dans la lutte contre la faim car leur impact sur les niveaux d'instruction contribuera à briser le cycle de transmission de la faim et de la dénutrition d'une génération à l'autre.
55. Grâce à son *pouvoir d'achat*, le PAM peut soutenir la demande et ainsi encourager le développement des marchés sur lesquels les petits

exploitants peuvent écouler leur production. Le PAM a également recours à des modalités d'achat novatrices qui aident à établir des liens entre les petits exploitants et les marchés et à promouvoir l'infrastructure de services communautaires, notamment dans des domaines comme les transports, l'entreposage, le traitement, etc.

56. *Conseils d'orientation et action de sensibilisation.* Le PAM mènera un processus de concertation avec les gouvernements nationaux et les autres partenaires, y compris les communautés locales, pour les aider à mettre en place des systèmes pouvant les aider à analyser et à prévenir les risques et à intervenir pour faire face aux effets de la faim et des catastrophes (y compris celles provoquées par les changements climatiques). En outre, le PAM mènera une action de sensibilisation pour qu'une attention accrue soit accordée à la mise en place et au renforcement des écosystèmes destinés à protéger la sécurité alimentaire qui sont indispensables aux pays et aux communautés pour prévenir et atténuer les effets des catastrophes et pour s'adapter aux changements climatiques.
57. *Présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées.* Pour aider à prévenir les catastrophes, en atténuer les effets et faciliter l'adaptation aux changements climatiques, il faut pouvoir faire appel à des compétences techniques spécialisées et notamment à des experts qui soient familiarisés avec les différents aspects des activités de prévention, les conséquences des catastrophes et l'impact des changements climatiques sur les processus de développement. Le PAM s'emploiera à attirer et à retenir les meilleurs agents de terrain qui soient disponibles dans ces domaines ainsi qu'à former d'autres membres de son personnel de terrain pour les doter des connaissances et des aptitudes nécessaires pour aider les pays et les communautés à prévenir les catastrophes et à en atténuer les effets de manière efficace ainsi qu'à s'adapter aux changements climatiques.

Partenariats

58. *Gouvernement central et administrations et communautés locales.* Les gouvernements nationaux doivent prendre l'initiative de mettre en place le cadre d'ensemble pour les activités de préparation des interventions en cas d'urgence, d'assurer la coordination entre les différents acteurs, d'apporter des biens et des services en fonction des capacités disponibles et d'élaborer des plans pour imprévus. Lorsque survient une catastrophe, la chaîne d'interventions commence par l'individu, le relais étant pris ensuite par les communautés, les gouvernements nationaux et enfin les acteurs internationaux. Grâce à sa solide présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées, le PAM est bien placé pour que ceux qui constituent véritablement les acteurs de premier plan en matière de préparation et d'intervention en cas d'urgence – à savoir les individus et les communautés – disposent des ressources dont ils ont besoin pour prendre

les décisions qui les rendront mieux à même de s'adapter aux risques et ainsi de prévenir des catastrophes. En intégrant les systèmes de savoirs des communautés traditionnelles concernant les risques et leur impact potentiel (surtout dans le cas des phénomènes naturels) aux systèmes faisant appel à des données scientifiques, l'on peut élargir la couverture des systèmes d'alerte rapide et en améliorer le fonctionnement. La façon dont les familles et les communautés perçoivent les menaces, le cas qu'elles font des avertissements et la connaissance qu'elles ont du comportement à adopter ne sont que quelques-uns des facteurs dont dépend l'adoption d'une démarche appropriée. Aussi le PAM devra-t-il investir dans l'établissement de nouveaux partenariats au plan national, plus spécialement avec le secteur privé et avec la société civile.

59. *Système des Nations Unies et autres institutions internationales.* Le PAM devra collaborer avec une large gamme d'organismes des Nations Unies et d'organisations internationales pour réduire les risques de catastrophes et en atténuer les effets et promouvoir l'adaptation aux changements climatiques. Le PNUD, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et la Banque mondiale devraient devenir d'importants partenaires dans les efforts de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets. La FAO, le FIDA et la Banque mondiale sont pour le PAM des partenaires naturels pour les efforts de prévention menés dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture et du développement rural. Un partenariat plus étroit entre le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le PNUD et le PAM pourrait devenir le pilier d'une stratégie globale des Nations Unies pour l'adaptation aux changements climatiques, le PAM mettant l'accent sur les aspects opérationnels et communautaires de cette adaptation. S'agissant en particulier des questions liées à la famille et à la population, le Fonds des Nations Unies pour la population a un rôle particulièrement important et pertinent à jouer, et le PAM devra coopérer étroitement avec le Fonds à cet égard.
60. *Organisations non gouvernementales nationales et internationales.* Pour mettre en œuvre une stratégie de prévention des catastrophes et d'atténuation de leurs effets qui soit axée sur les communautés, le PAM devra collaborer étroitement avec les ONG locales internationales qui ont une solide base sur place, qui ont entrepris des initiatives à long terme en collaboration avec les communautés et qui jouent un rôle reconnu dans les plans nationaux de prévention des catastrophes et d'adaptation aux changements climatiques élaborés par le gouvernement.
61. *Secteur privé.* Beaucoup d'entreprises et de sociétés sont disposées à offrir leurs compétences techniques pour permettre au PAM d'intervenir plus efficacement. En ce qui concerne la sécurité nutritionnelle, par exemple, le PAM a établi des partenariats avec des sociétés qui s'emploient à améliorer

l'enrichissement des aliments en micronutriments et à accroître la durée de conservation des aliments enrichis. Des sociétés privées fournissent également une assistance directe au PAM pour l'aider à améliorer ses analyses de la sécurité alimentaire et ses évaluations de la vulnérabilité et en élargir la portée.

F. OBJECTIF STRATÉGIQUE TROIS: REMETTRE SUR PIED LES COMMUNAUTÉS ET RECONSTITUER LES MOYENS DE SUBSISTANCE APRÈS UN CONFLIT OU UNE CATASTROPHE OU LORSQUE LES ÉTATS SONT FRAGILES

62. *Contexte.* Bien que la communauté internationale commence aujourd'hui à bien mieux satisfaire les besoins humanitaires urgents en période de crise, il arrive fréquemment, après un conflit ou une catastrophe, qu'elle n'investisse pas comme elle le devrait pour remettre sur pied les communautés, appuyer les accords de paix et reconstruire les systèmes sociaux. Dans de nombreuses situations précaires, lorsque les États sont fragiles ou lorsque les pays sortent d'un conflit, la démobilisation et la réinsertion sont deux priorités qui ne peuvent attendre. Les anciens enfants soldats, en particulier, ont besoin de programmes de formation spécifiquement adaptés à leurs besoins pour retrouver leur place au sein de leur communauté, acquérir un savoir et se constituer des moyens de subsistance. Or, l'absence d'investissements immédiats dans le redressement peut compromettre le processus de paix ou entraîner une reprise du conflit.
63. Il importe au plus haut point pour le PAM de poursuivre ses efforts après la fin d'un conflit ou d'une crise pour contribuer à remettre sur pied des systèmes sociaux comme les systèmes d'éducation, les marchés agricoles, l'infrastructure de base et les systèmes destinés à protéger la sécurité alimentaire. Pour assurer la sécurité humaine, il faut certes éviter les conflits et les catastrophes mais aussi garantir des moyens de subsistance viables, y compris pendant les périodes de transition. Le PAM collaborera avec les gouvernements, les institutions financières internationales, les autres organismes des Nations Unies et les ONG pour veiller à ce que les efforts entrepris au sortir d'un conflit ou d'une catastrophe soient durables et correspondent aux priorités nationales, et en particulier celles qui sont reflétées dans les accords de paix. Le PAM s'emploiera à promouvoir la sécurité humaine en aidant les populations à rebâtir leurs vies et à reconstituer leurs moyens de subsistance de manière à favoriser leur sécurité alimentaire et leur épanouissement.
64. *Objectif stratégique 3 du PAM: Remettre sur pied les communautés et reconstituer les moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou lorsque les États sont fragiles.* Dans le contexte de cet Objectif stratégique, le PAM s'attachera à offrir une assistance humanitaire de

manière à apporter une contribution significative à l'indispensable effort que doivent entreprendre les individus, les communautés et les pays pour promouvoir le redressement et la reconstruction à la suite d'une crise. À cette fin, le PAM peut faciliter le retour des réfugiés et des personnes déplacées et la reconstitution des moyens de subsistance des communautés qui cherchent à reprendre pied, contribuant ainsi à renforcer la sécurité humaine et à prévenir la reprise des conflits. Le PAM devra aussi reconstruire les systèmes d'approvisionnement alimentaire et l'infrastructure de services communautaires de sorte que les marchés puissent peu à peu recommencer à fonctionner et que les bénéficiaires puissent à nouveau survenir eux-mêmes à leurs besoins. Le troisième des principaux buts que le PAM devra atteindre dans ce domaine consistera à renforcer les capacités de redressement et de reconstruction des pays et des communautés.

Buts

65. *But 1: Faciliter le retour des réfugiés et des personnes déplacées et la reconstitution des moyens de subsistance des communautés qui s'efforcent de reprendre pied*

Une fois que l'intervention immédiate a permis aux populations de survivre, il importe que celles-ci puissent reprendre pied. Les programmes du PAM peuvent beaucoup y contribuer en préservant et en renforçant le capital humain par des programmes de nutrition, d'éducation et de formation et en aidant, par des programmes Vivres contre travail ou Vivres pour la création d'actifs, à créer un patrimoine productif communautaire. La régénération des terres agricoles et la reconstruction des petits barrages, écoles et dispensaires sont des exemples des activités que le PAM a entreprises avec succès dans de nombreux pays. Ces activités peuvent se révéler particulièrement importantes dans les situations où les États sont fragiles ou lorsque l'on cherche à créer un environnement propice au retour des réfugiés et des personnes déplacées dans leur communauté d'origine.

66. *But 2: Rétablir les systèmes d'approvisionnement et de livraison des produits alimentaires et les écosystèmes destinés à protéger la sécurité alimentaire des pays et des communautés touchés par une crise*

Le PAM est là tout au long du processus, souvent long et hésitant, qui mène de l'instabilité au rétablissement de la paix. L'efficacité des efforts entrepris par le PAM pendant cette période peut beaucoup améliorer les perspectives de paix. Dans le sud du Soudan, par exemple, le PAM a construit plus de 2 000 km de routes praticables par tous les temps qui permettent d'assurer pendant toute l'année le passage de l'aide alimentaire et de réduire le coût des interventions humanitaires en évitant d'avoir recours à des largages aériens, qui coûtent cher. Les routes ouvrent

également la région aux mouvements commerciaux de produits alimentaires, ce qui a pour effet d'en réduire les prix et, partant, de réduire le nombre de ceux qui ont besoin d'une aide alimentaire. Autre aspect d'importance capitale, les routes sont un dividende de paix tangible dans une région où la paix demeure fragile.

67. *But 3: Aider à créer ou à reconstruire les capacités des pays et des communautés touchés par une crise*

Aux plans aussi bien micro que macro, le PAM s'emploie à mettre les communautés et les pays à même de gérer la transition des secours vers le redressement en rétablissant des moyens de subsistance durables. Le PAM peut mettre à profit sa longue expérience en aidant les communautés et les gouvernements nationaux à prendre eux-mêmes en charge les activités de reconstruction.

Principaux outils

68. *Programmes ciblés visant à faciliter la reconstitution des moyens de subsistance.* Dans de nombreux pays, le PAM a conjugué ses efforts à ceux des gouvernements nationaux et d'autres partenaires pour utiliser l'assistance, que ce soit sous forme d'espèces ou de produits, comme apport critique pouvant catalyser une reconstitution des moyens de subsistance par le biais de mécanismes de protection. En Éthiopie, par exemple, il a distribué une aide sous forme aussi bien d'espèces que de produits alimentaires dans le cadre du programme de protection sociale fondé sur des activités productives mis en place par le Gouvernement. Le travail novateur que le PAM mène depuis dix ans en collaboration avec le Gouvernement éthiopien et les communautés pour promouvoir le développement participatif des bassins versants dans le cadre d'un autre programme a été l'un des modèles qui ont inspiré ce vaste programme de protection sociale. C'est également le PAM qui fournit la majeure partie de la composante alimentaire. Ce programme a montré comment l'aide sous forme de produits et l'aide en espèces peuvent utilement se compléter.

69. *Opérations spéciales visant à relever l'infrastructure essentielle à la lutte contre la faim.* Le PAM a mis en œuvre un grand nombre de mécanismes qui lui permettent de fournir une assistance aux bénéficiaires même dans les circonstances les plus difficiles. Différents mécanismes comme le Centre logistique commun des Nations Unies et les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies ont aidé le PAM et d'autres organismes humanitaires à surmonter les obstacles auxquels ils se sont trouvés confrontés, par exemple dans le contexte des opérations menées au Soudan et après le tsunami qui a sinistré les pays riverains de l'océan Indien. Les opérations spéciales ont été et continueront d'être le principal moyen utilisé pour faire en sorte que l'assistance puisse parvenir jusqu'aux populations

affectées. Elles continueront de répondre aux besoins du PAM et de l'ensemble des organismes humanitaires, leur utilité dépassant de beaucoup le simple transport de l'aide alimentaire.

70. *Utilisation du pouvoir d'achat du PAM comme levier.* Le PAM a besoin pour ses opérations de grandes quantités de produits alimentaires. Ces dernières années, la proportion des contributions en espèces mises à la disposition du PAM pour l'achat de produits alimentaires a dépassé 50 pour cent du total. Le PAM peut avoir par ses achats locaux et par ses modalités d'achat de produits un impact positif considérable sur les pays bénéficiaires, sur leur économie et sur leurs marchés. En achetant les produits alimentaires dont il a besoin sur place aux petits exploitants par l'entremise de coopératives, le PAM peut contribuer directement à améliorer les moyens de subsistance de ceux-ci et à accroître leur résistance aux chocs.
71. *Programmes de distribution de vivres ou de bons d'alimentation et d'une aide en espèces en vue de faciliter la reconstruction et de rétablir l'accès à l'alimentation.* À la suite d'une crise, la disponibilité des produits alimentaires et l'accès aux aliments sont au nombre des principaux problèmes à résoudre. Lorsque les marchés ont cessé de fonctionner et que leur structure s'est effondrée, il peut être impossible de se procurer des aliments. Par la suite, lorsque les marchés reprennent et que l'infrastructure a été remise sur pied, il arrive que des produits alimentaires soient disponibles mais que les populations affectées par la catastrophe n'aient plus les revenus ni les moyens de subsistance qui leur permettraient de s'en procurer. En pareilles circonstances, les programmes de distribution de bons d'alimentation et d'une aide en espèces peuvent beaucoup faciliter l'accès à l'alimentation tout en appuyant la réapparition des marchés. Ces programmes donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont combinés à des activités visant à aider les bénéficiaires à reconstituer leurs moyens de subsistance.
72. *Renforcement des capacités pour faciliter le rétablissement de l'infrastructure de services communautaires.* Le PAM peut jouer un rôle critique en fournissant une assistance aux gouvernements pour les aider à rétablir leurs systèmes de distribution de produits alimentaires, fréquemment ébranlés lorsque survient une crise. Il peut également aider les pays à créer les infrastructures destinées à protéger la sécurité alimentaire ou améliorer celles qui existent déjà.
73. *Conseils d'orientation et action de sensibilisation.* Le PAM exploitera l'expérience et les compétences uniques qu'il a acquises dans le cadre de ses activités de redressement et de reconstruction pour mener avec les gouvernements nationaux et les autres partenaires un processus de concertation sur les mesures à adopter pour remettre sur pied les systèmes d'approvisionnement alimentaire et les écosystèmes afin de promouvoir la stabilité et la durabilité à long terme. En outre, le PAM mènera une action de sensibilisation pour susciter une prise de conscience de la nécessité de

comblent les lacunes, notamment en matière de financement, pendant la période de transition parfois négligée entre les secours d'urgence et le développement.

74. *Présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées.* Pour remettre sur pied les communautés et reconstituer les moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou lorsque les États sont fragiles, le PAM doit souvent fournir les ressources humaines nécessaires pour assurer le relais entre les agents humanitaires et les experts du développement. Le PAM s'emploiera à entretenir et à perfectionner les compétences et les connaissances spécifiques et très diverses que doit avoir son personnel de terrain, par exemple pour reconstituer les moyens de subsistance des communautés, les systèmes d'approvisionnement alimentaire et les écosystèmes et pour reconstruire leurs capacités.

Partenariats

75. *Gouvernement central et administrations et communautés locales.* Le gouvernement central et les communautés jouent un rôle de premier plan dans les efforts de redressement et de reconstruction après une crise, et la tâche du PAM consiste à être un partenaire aussi solide que possible pour les communautés et les gouvernements centraux.
76. *Système des Nations Unies et autres institutions internationales.* Aussi bien le Groupe de travail thématique sur le relèvement accéléré (dirigé par le PNUD) que le Groupe de travail conjoint sur les problèmes de transition du GNUM/Comité exécutif pour les affaires humanitaires (dirigé par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Bureau du GNUM) fournissent un appui aux gouvernements nationaux ainsi qu'aux coordonnateurs de l'action humanitaire et coordonnateurs résidents dans les domaines de la planification stratégique et de la gestion des activités de redressement et de la mobilisation des ressources. La Banque mondiale et d'autres institutions financières multilatérales sont des partenaires clés pour les organismes des Nations Unies qui sont appelés à entreprendre des évaluations des besoins après un conflit ou une catastrophe et à fournir une assistance aux gouvernements nationaux pour les aider à formuler et à financer des plans intégrés de redressement. La FAO et le FIDA seront étroitement associés aux activités du PAM pour l'appui devant être fourni à plus longue échéance pour le renforcement des moyens de subsistance. Le PAM collaborera avec les opérations de maintien de la paix intéressées et avec le département chargé de l'appui aux missions de l'ONU pour assurer la complémentarité de ses propres activités et de celles des équipes des missions de maintien de la paix des Nations Unies.
77. *Organisations non gouvernementales nationales et internationales.* Les ONG ayant l'expérience des programmes de reconstitution des moyens de subsistance après une crise au moyen de la fourniture d'une aide

alimentaire ou de transferts en espèces constitueront des partenaires logiques pour le PAM dans le contexte de cet Objectif stratégique. Comme les capacités de mise en œuvre de ces programmes et leur probabilité de succès dépendent très directement du contexte, le choix des ONG qui devront être associées à ce type d'activités doit continuer de relever de la responsabilité des bureaux de pays du PAM.

78. *Secteur privé.* Beaucoup d'entreprises et de sociétés sont disposées à offrir leurs compétences techniques pour permettre au PAM d'intervenir plus efficacement. Ces partenaires participent aux activités d'information et de sensibilisation menées pour mobiliser un appui en faveur des politiques et des programmes visant à s'attaquer aux causes profondes de la faim, rôle que joue admirablement le Conseil japonais de la publicité. Enfin, les donateurs privés peuvent appuyer directement les opérations et les programmes entrepris par le PAM dans les pays en développement, comme c'est le cas par exemple du don fait par la Croix-Rouge américaine dans le contexte de l'appui fourni après le tsunami à l'Indonésie, à Sri Lanka et aux Maldives pour pouvoir acheter localement assez d'aliments destinés à nourrir plus de 2 millions de personnes.

G. OBJECTIF STRATÉGIQUE QUATRE: RÉDUIRE LA FAIM CHRONIQUE ET LA DÉNUTRITION DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

79. *Contexte.* La très grande majorité des décès liés à la faim surviennent dans des situations de faim chronique et de dénutrition. Empêcher que les gens ne meurent dans de telles situations est l'un des plus grands défis humanitaires de notre temps. La faim est un problème complexe et multidimensionnel dans lequel interviennent différents phénomènes tels que la marginalisation des femmes, les conflits et le rétablissement de la paix, la concurrence pour l'accès aux ressources, la sécurité alimentaire, d'autres facteurs politiques, économiques et sociaux, ainsi que la maladie. Le nombre de ceux qui, de par le monde, souffrent de la faim chronique demeure élevé et s'élève à quelque 854 millions d'êtres humains.
80. Dans le monde en développement, la faim chronique freine l'expansion économique en réduisant la productivité, en privant les enfants d'instruction et en alourdissant le fardeau que représente la maladie dans les pays en développement. Des millions d'enfants et de mères meurent de dénutrition. Les carences en vitamine A sont l'une des principales causes de mortalité et de cécité chez les enfants. Les carences en fer affectent leur développement intellectuel et les carences en iode entraînent une arriération mentale. Enfin, l'absence d'un système d'éducation et de santé de qualité contribue en grande partie à perpétuer le cercle vicieux de la faim de génération en génération.

81. Il arrive que les femmes, en particulier les femmes enceintes et les mères allaitantes, n'aient pas accès à une alimentation ou à une nutrition adéquate, ce qui a souvent pour effet de perpétuer la transmission de la faim d'une génération à l'autre. La marginalisation croissante des populations vulnérables, en particulier des femmes, a des dimensions sociales et économiques mais aussi géographiques qui se renforcent mutuellement. Les pauvres qui ont faim – et spécialement les femmes – ont généralement moins accès aux ressources productives, ce qui les empêche de développer tout leur potentiel et affecte leurs perspectives économiques. De ce fait, les pauvres qui ont faim et les autres groupes vulnérables n'ont généralement pas de sources de revenus ni de moyens de subsistance durables et, de plus en plus, sont obligés d'exploiter des terres exposées aux catastrophes ou des terres qui, fréquemment, restent à l'écart des services de base, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. Tous ces facteurs se conjuguent pour faire de la marginalisation, surtout dans le cas des femmes, un problème directement lié à la faim.
82. Un système national ou local de distribution de produits alimentaires qui fonctionne convenablement constitue une arme indispensable dans la lutte contre la faim. Lorsque ces systèmes ne fonctionnent pas ou disparaissent, la faim ne se fait généralement pas attendre. Lorsque la faim chronique, la dénutrition et la mortalité atteignent des niveaux alarmants, il faut, pour éviter la crise, mettre en place des interventions humanitaires. En conséquence, les systèmes de distribution de produits alimentaires doivent être l'une des cibles prioritaires de toute action de prévention ou intervention. Ces systèmes reposent sur une série complexe de moyens institutionnels, logistiques et normatifs et leur conception et leur gestion exigent par conséquent une connaissance intime des questions liées à la faim. Le PAM a ainsi un rôle important à jouer en transmettant ses connaissances et en fournissant un appui aux gouvernements, comme il le fait déjà en Égypte et en Inde, par exemple.
83. Il est essentiel de faire en sorte que les chaînes de valeur des produits alimentaires et les écosystèmes agricoles sous-jacents fonctionnent de manière à promouvoir plutôt qu'à compromettre la sécurité alimentaire. Il est indispensable aussi que les pays mettent en œuvre des politiques et des programmes visant à mettre les pauvres et les groupes vulnérables à l'abri de la faim en période de crise et à promouvoir leurs moyens de subsistance et leur bien-être afin de renforcer leur résistance aux chocs. Ces politiques et ces programmes sont particulièrement importants pour les personnes vulnérables, qui sont exposées à toute une série de risques liés aux catastrophes naturelles et au dysfonctionnement des marchés.
84. La faim chronique parmi les citoyens est un problème de plus en plus brûlant. Du fait de l'urbanisation rapide dans le monde en développement,

il importera au plus haut point de se pencher sur la situation qui prévaut dans les faubourgs et les bidonvilles d'innombrables agglomérations du monde en développement. Le problème crucial, en l'occurrence, tient fréquemment à l'accès à l'alimentation plutôt qu'à la disponibilité des produits alimentaires.

85. En dépit des conséquences dramatiques qu'elles ont, comme chacun sait, au niveau macro (par exemple ralentissement de la croissance économique) et au niveau individuel (par exemple vulnérabilité accrue à la maladie, amoindrissement de la productivité et réduction du quotient intellectuel), la faim chronique et la dénutrition, à l'heure actuelle, ne retiennent pas suffisamment l'attention des gouvernements nationaux et de la communauté internationale, lesquels ne soutiennent pas non plus comme il le faudrait les efforts visant à les éliminer.
86. **Objectif stratégique 4 du PAM: Réduire la faim chronique et la dénutrition dans les pays en développement.** Sur la base des principes qui sous-tendent la stratégie "Unis dans l'action", le PAM appuiera les efforts entrepris aux échelons national et international pour réduire la faim chronique et la dénutrition dans les pays en développement en appuyant les efforts déployés par les pays et les régions pour élaborer à titre prioritaire des stratégies de lutte contre la faim et la dénutrition. Il renforcera les capacités des gouvernements et des communautés locales de formuler et de mettre en œuvre des stratégies et des programmes visant à combattre la faim chronique et la dénutrition. Lorsque les gouvernements en feront la demande, il fournira des services d'experts à l'appui des programmes nationaux de lutte contre la faim afin d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions durables au problème de la faim qui pourront être appliquées par d'autres ensuite.

Buts

87. *But 1: Ramener les taux de dénutrition en deçà du seuil critique*

La forte prévalence de la faim et de la dénutrition est une cause importante de mortalité et constitue un frein au développement d'un certain nombre de pays et de communautés. Elle exige en particulier que les gouvernements et leurs partenaires mettent en place des interventions spécifiques centrées sur les besoins à court terme. Bien souvent, la forte prévalence de la faim et de la dénutrition doit être considérée comme une priorité urgente du développement et, parfois, comme une situation d'urgence. Le PAM plaidera en faveur de la mise en place d'activités visant à ramener les taux de dénutrition en deçà du seuil critique. Il prendra directement en charge ces activités lorsque les gouvernements, faute de moyens, lui en feront la demande.

88. *But 2: S'attaquer à la dénutrition transmise de génération en génération, en intervenant en priorité auprès des mères et des enfants*

Dans son combat contre la faim et la dénutrition, le PAM a depuis longtemps adopté une approche qui tire parti des possibilités qui s'offrent à différentes étapes du cycle biologique, en intervenant en priorité auprès des mères et des enfants. Il continuera à travailler en collaboration avec les gouvernements pour les aider à mettre en œuvre des programmes qui empêchent le cycle de la dénutrition de se perpétuer de génération en génération, et les mettra lui-même en œuvre dans certains cas.

89. *But 3: Satisfaire les besoins alimentaires et nutritionnels des écoliers et des enfants victimes du VIH/sida et d'autres pandémies*

Les effets du VIH/sida, de la tuberculose et d'autres pandémies réduisent à néant les progrès du développement réalisés au prix d'immenses difficultés dans un certain nombre de pays et de communautés et constituent un obstacle majeur au développement dans de nombreux autres. On sait depuis longtemps que la faim, la mauvaise nutrition et la mauvaise santé s'entretiennent les unes les autres. Le PAM est responsable de l'appui alimentaire et nutritionnel dans le cadre de la lutte contre le VIH/sida et du mécanisme de coordination d'ONUSIDA. Il est également chargé de satisfaire les besoins alimentaires et nutritionnels des malades frappés par la tuberculose et d'autres pandémies. Le PAM apportera un appui alimentaire et nutritionnel aux personnes qui en ont besoin, complément essentiel aux interventions menées par d'autres acteurs pour arrêter la propagation de ces maladies.

Principaux outils

90. L'un des traits distinctifs des outils habituellement utilisés pour cette catégorie d'activité est le partenariat, avec le gouvernement, avec d'autres institutions, avec des partenaires non gouvernementaux et avec la société civile, ainsi que l'application cohérente d'une stratégie de transfert des responsabilités afin que les partenaires prennent eux-mêmes en charge les activités dès lors que cela est faisable et raisonnable.
91. *Programmes de santé et de nutrition maternelles et infantiles (SNMI)*. Les programmes de SNMI ont pour but d'améliorer la situation nutritionnelle des enfants de moins de 5 ans, des femmes enceintes et des mères allaitantes. Le principal élément de ces programmes est la supplémentation alimentaire fournie par le biais de dispensaires locaux. Ils comportent néanmoins d'autres éléments comme vaccinations, suivi de la croissance, éducation en matière de santé et de nutrition et planification de la famille. La composante alimentaire est essentielle non seulement pour encourager les parents à amener leurs enfants aux dispensaires, mais aussi parce qu'un

appui nutritionnel et des micronutriments peuvent être fournis directement aux bénéficiaires.

92. *Programmes d'alimentation scolaire.* Le PAM mène en partenariat avec les gouvernements nationaux et les communautés des programmes d'alimentation scolaire qui permettent à plus de 20 millions d'élèves de se concentrer en classe plutôt que d'être obnubilés par la faim. Les programmes d'alimentation scolaire constituent un élément important des programmes de protection sociale en général en encourageant les enfants à ne pas abandonner l'école et en les empêchant de souffrir toujours plus de la pauvreté et de la faim. Les programmes d'alimentation scolaire constituent également un tremplin idéal pour la distribution d'aliments mais aussi de micronutriments comme les vitamines et les minéraux qui sont indispensables aux enfants d'âge scolaire pour qu'ils puissent s'épanouir pleinement sur les plans aussi bien physique qu'intellectuel. Grâce à la distribution de rations familiales, les programmes d'alimentation scolaire encouragent les familles à envoyer leurs filles à l'école ou à accueillir des orphelins. Par le biais des achats de produits alimentaires qui sont faits sur place, les programmes d'alimentation scolaire peuvent également appuyer un développement durable en facilitant le développement de marchés pouvant constituer des débouchés fiables pour les petits exploitants et les producteurs locaux et en les aidant à avoir accès à ces marchés. En outre, les programmes d'alimentation scolaire représentent un investissement durable à long terme dans la lutte contre la faim car leur impact sur les niveaux d'instruction contribuera à briser le cycle de transmission de la faim et de la dénutrition d'une génération à l'autre. Dans ce contexte, les programmes d'alimentation scolaire peuvent transformer les écoles en "centres de développement" pour la communauté tout entière en constituant un instrument "tout prêt" permettant de fournir une large gamme de services. Lorsqu'une crise survient, les programmes d'alimentation scolaire peuvent également constituer un moyen très important d'atteindre les enfants démunis.
93. *Programmes visant à combattre le VIH/sida, la tuberculose et les autres pandémies et à en atténuer les effets.* Le PAM peut, par ses programmes de lutte contre le VIH/sida, contribuer à réduire les risques que peuvent avoir pour la santé une mauvaise nutrition et une alimentation insuffisante. Dans les pays où ils sont endémiques, aussi bien le VIH/sida que la tuberculose peuvent sérieusement ébranler les familles et les communautés, entraver leur capacité de se nourrir comme il convient et aggraver le risque de transmission du virus. Par le biais de ses interventions axées sur les familles et les enfants touchés par le VIH/sida, le PAM peut aider les familles à satisfaire leurs besoins alimentaires et contribuer ainsi à prévenir les comportements à risque. Les programmes de lutte contre le VIH/sida peuvent prévenir la malnutrition chez les enfants parmi les ménages

affectés, aider ceux-ci à continuer d'envoyer leurs enfants à l'école, préserver l'état de santé des personnes séropositives et aider les parents à apprendre à leurs enfants à travailler la terre, autant d'éléments qui contribuent à atténuer certains des pires effets du VIH/sida parmi les communautés. Le PAM a également entrepris d'importants efforts pour atténuer l'impact sur les communautés vulnérables de la faim pouvant résulter d'une crise provoquée par l'apparition d'une pandémie, par exemple de grippe aviaire.

94. *Programmes à assise communautaire visant à mettre en place des systèmes d'approvisionnement et de livraison des produits alimentaires et des écosystèmes agricoles ou à renforcer ceux qui existent déjà.* Fréquemment, des programmes aussi ambitieux exigent une large participation communautaire et ils doivent reposer sur l'initiative et l'expérience des communautés. Ces programmes doivent tendre principalement à réduire les risques aux niveaux des ménages et des communautés. Les mécanismes pouvant être utilisés à cette fin sont notamment les systèmes d'approvisionnement en intrants, de crédit et d'assurance, les banques villageoises de céréales et divers programmes appuyés par une aide alimentaire visant à créer des emplois tout en protégeant et en régénérant les biens publics clés.
95. *Élaboration de stratégies avec les gouvernements et les communautés afin de lutter contre la faim chronique et la dénutrition.* Lorsque les gouvernements ont fait de la lutte contre la faim et la dénutrition leur première priorité, il a été accompli des progrès notables. Le PAM et ses partenaires doivent collaborer étroitement avec les gouvernements nationaux pour s'assurer que la faim et la dénutrition ne sont pas considérées comme des sous-produits de la pauvreté qui, pense-t-on, disparaîtront dès lors qu'il sera remédié à cette dernière. Au contraire, des mesures spécifiques doivent être prises pour intégrer la lutte contre la faim aux stratégies de promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté en général. Le PAM collaborera étroitement avec ses autres partenaires pour mieux faire connaître le problème de la faim et aider les gouvernements et les communautés à bien comprendre à quel point il importe d'accorder la priorité à l'éradication de la faim et de la dénutrition.
96. *Conception et mise en œuvre d'opérations cohérentes faisant intervenir plusieurs organisations afin de réduire la faim et la dénutrition.* Lorsque la volonté de s'attaquer aux problèmes liés à la faim existe mais qu'elle ne peut s'appuyer sur les capacités ou les connaissances requises à cette fin, le PAM peut compléter les efforts entrepris par d'autres organismes des Nations Unies et par d'autres partenaires pour renforcer les capacités existantes ou combler des lacunes spécifiques dans différents domaines liés à la faim et à la dénutrition – notamment au moyen de programmes visant spécifiquement à réduire la faim. Il peut par exemple promouvoir l'éducation et la fréquentation scolaire et faire en sorte que les élèves,

mieux nourris, puissent mieux apprendre à l'école. Il peut aussi répondre aux besoins nutritionnels des personnes touchées par le VIH/sida ou d'autres pandémies. Les partenariats ont également un rôle essentiel à jouer pour aider le PAM à appuyer les efforts entrepris au plan local pour mettre en place des écosystèmes et des systèmes communautaires d'approvisionnement alimentaire. L'approche à assise communautaire suivie par le PAM lui permet d'acquérir une expérience pratique des activités qui donnent des résultats pour les communautés. Sa présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées lui permet de mettre directement à l'épreuve les stratégies tendant à améliorer la situation nutritionnelle de ceux qui souffrent d'une faim chronique et à rompre le cycle de transmission de la faim chronique d'une génération à l'autre, en particulier de la mère à l'enfant. Le PAM interviendra d'abord et avant tout dans les situations où la faim chronique est un problème généralisé et grave.

97. *Capacités techniques et savoir-faire du PAM.* Grâce à la longue expérience qu'il a acquise du travail avec les communautés et à sa présence sur le terrain dans les régions les plus reculées, le PAM dispose de compétences dans différents domaines dans lesquels les gouvernements pourraient souhaiter bénéficier de ses services pour combler des lacunes critiques et être ainsi mieux à même de combattre la faim chronique et la dénutrition. Ces domaines peuvent être notamment l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité, les évaluations des besoins, la logistique, les outils technologiques – par exemple pour le suivi – ou les méthodes de programmation. Le PAM aura pour objectif de transférer aux pays les connaissances, compétences et techniques spécialisées dont ils ont besoin pour s'attaquer efficacement à la faim et à la dénutrition au plan national et au niveau des communautés.
98. *Renforcement des capacités en matière de conception et de gestion des programmes de réduction de la faim.* Le PAM tire ses compétences techniques de la longue expérience qu'il a acquise des opérations sur le terrain. Ces compétences concernent, par exemple, 1) l'analyse de la situation de l'insécurité alimentaire des pays, notamment au moyen de travaux d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité, d'évaluation des besoins et d'analyse des marchés des produits alimentaires; 2) l'évaluation des capacités institutionnelles et administratives nécessaires pour assurer un fonctionnement efficace et efficient des services de protection sociale au plan régional et au niveau des régions et des districts; et 3) la fourniture, conjointement avec ses partenaires, d'un appui technique dans différents domaines, comme la sélection des critères de ciblage, l'identification des modalités de transfert (espèces, produits alimentaires ou les deux), la conception des mécanismes de suivi et d'évaluation, l'élaboration de plans prévisionnels, la mise en œuvre de programmes de renforcement des

capacités, la planification de stratégies de retrait progressif de l'aide et la définition des modalités de financement.

99. *Conseils d'orientation et action de sensibilisation.* Le PAM exploitera l'expérience et les compétences qu'il a acquises dans le cadre de ses activités de lutte contre la faim chronique pour mener un processus de concertation avec les gouvernements nationaux et les administrations locales au sujet des moyens permettant de s'attaquer le plus efficacement aux problèmes de la faim, notamment en définissant les responsabilités institutionnelles et les politiques à mettre en place. Le PAM s'attachera également à susciter une prise de conscience accrue du problème mondial de la faim chronique, c'est-à-dire de la faim "silencieuse", qui ne retient pas autant qu'il le faudrait l'attention des décideurs et des milieux politiques.
100. *Présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées.* La faim chronique est un problème dont les multiples aspects appellent des interventions pluridisciplinaires et exigent le concours d'acteurs extrêmement divers, tant au niveau des villages qu'à celui des continents tout entiers. Le PAM veillera à ce que son personnel de terrain demeure doté des moyens appropriés pour s'attaquer à la faim chronique dans une optique globale. Il s'efforcera également d'attirer et de former les experts – comme les spécialistes de la nutrition ou les économistes – qui sont nécessaires pour mieux comprendre l'impact des opérations du PAM sur le terrain et les appuyer. Le PAM devra également former son personnel de terrain pour adapter leur profil de compétences aux problèmes émergents, comme la très nécessaire concertation au niveau des pays.

Partenariats

101. *Gouvernement central et administrations et communautés locales.* Le PAM sait que, pour réduire durablement la multiplicité et la gravité des risques qui peuvent entraîner la faim parmi les communautés rurales, il faut encourager la formulation de politiques et de programmes de réduction des risques au plan national et au niveau des communautés. Le PAM s'associe par conséquent aux institutions nationales chargées de concevoir et de mettre en œuvre les programmes nationaux et les systèmes de protection sociale pour appuyer l'élaboration dans ce contexte de programmes de réduction de la faim. L'appui que le PAM apporte au dispositif de sécurité productif en Éthiopie et au "*Frente Social*" ("Front social") en Équateur en est un bon exemple. Le PAM travaillera de concert avec des partenaires sous-régionaux, régionaux et intergouvernementaux, par exemple en Amérique latine avec l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe et le Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (CEPREDENAC), et avec l'Union africaine et les organisations sous-régionales en Afrique. Lorsque des systèmes de protection sociale

n'existent pas encore, le PAM s'associe aux institutions gouvernementales compétentes pour aider à analyser les options qui peuvent être envisagées pour mettre en place des systèmes viables de protection contre la faim et pour catalyser la formulation et la mise en œuvre de programmes appropriés. La collaboration que le PAM mène avec les Gouvernements du Kenya et du Malawi sont des exemples de ces efforts.

102. *Système des Nations Unies et autres institutions internationales.* Mettre au point de nouveaux outils et de nouvelles stratégies pour atténuer la faim et la dénutrition sous leurs différentes formes constitue l'une des premières priorités du PAM. Le Programme a déjà noué de solides liens de collaboration avec d'autres institutions des Nations Unies, dont l'UNICEF, le HCR et l'OMS, collaboration qui a débouché sur la publication de déclarations conjointes concernant l'utilisation de micronutriments et d'aliments prêts à consommer en période de crise. D'autres activités conjointes sont prévues, par exemple pour expérimenter de nouvelles approches. Le PAM collabore également avec d'autres acteurs mondiaux comme l'Initiative Micronutriments, le Canada et l'Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition et la Suisse en matière d'enrichissement des aliments. Les solides partenariats qu'a déjà noués le PAM en sa qualité de coparrain du Programme ONUSIDA continueront de contribuer à l'efficacité du travail mené par le PAM avec les personnes vivant avec le VIH/sida qui sont affectées par la faim chronique.
103. *Organisations non gouvernementales nationales et internationales.* Pour être efficaces, les solutions aux problèmes de la faim chronique et de la dénutrition doivent reposer principalement sur un partenariat avec les gouvernements nationaux, conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Les partenariats établis avec des ONG à vocation communautaire peuvent également apporter une contribution d'importance capitale aux efforts entrepris par le PAM dans le contexte de cet Objectif stratégique lorsque ces organisations ont manifestement un rôle significatif à jouer en matière de réduction de la faim dans le contexte des stratégies nationales de promotion du développement et d'éradication de la pauvreté.
104. *Secteur privé.* Beaucoup de grandes sociétés de réputation internationale sont prêtes à mettre leurs compétences techniques à la disposition du PAM pour l'aider à appliquer les approches et les techniques les plus modernes qui ont cours dans le secteur privé, comme en témoignent l'appui que fournit depuis longtemps TNT, géant mondial de la logistique, pour renforcer la chaîne d'approvisionnement du PAM, et le soutien fourni par le Boston Consulting Group (BCG) pour introduire un nouveau modèle de gestion financière qui est également à l'essai avec l'appui du Conseil d'administration. Les industries agro-alimentaires et les fabricants de vitamines et de suppléments nutritionnels pourront également beaucoup

aider le PAM à améliorer la qualité des produits alimentaires qu'il utilise et faire en sorte que les aliments distribués par le Programme améliorent la situation nutritionnelle des bénéficiaires. Entre autres stratégies actuellement à l'essai, il y a lieu de citer "l'enrichissement familial" des aliments au moyen de micronutriments en poudre et l'utilisation d'aliments prêts à être consommés dans le cadre des programmes d'alimentation scolaire des jeunes enfants. Le concours de partenaires du secteur privé peut également être mobilisé pour mener des campagnes de plaidoyer pour l'élimination de la faim, outre que ces sociétés privées et leurs employés peuvent apporter directement une contribution financière aux programmes et aux opérations du PAM.

H. OBJECTIF STRATÉGIQUE CINQ: UTILISER LE POUVOIR D'ACHAT DU PAM POUR PROMOUVOIR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE À LONG TERME

105. *Contexte.* En 2006 seulement, le PAM a acheté pour 601 millions de dollars de produits alimentaires, dont 460 millions de dollars (77 pour cent) dans 70 pays en développement. En Ouganda, plus de 50 pour cent des aliments que le PAM doit se procurer pour ses programmes sont achetés sur place. Au total, le PAM a acheté pour 685 millions de dollars de services de transport dans les pays en développement. En outre, le PAM a acheté en 2005 pour 326 millions de dollars d'articles non alimentaires et de services, dont 67 pour cent (soit 218 millions de dollars) dans 101 pays en développement.
106. Il faut bien comprendre que la première des priorités du PAM en matière d'achat est de faire preuve de la plus grande efficacité possible dans la conduite de ses opérations humanitaires. Le PAM est résolu à utiliser son pouvoir d'achat, quand et là où cela est possible, de manière à développer les capacités des fournisseurs et à monter des opérations complémentaires avec d'autres partenaires afin de renforcer l'offre.
107. *Le PAM est un important acheteur de produits alimentaires et de services connexes dans le monde en développement.* Les programmes d'aide alimentaire peuvent et doivent être conçus pour pouvoir doublement profiter aux bénéficiaires, tout en étant d'un meilleur rapport coût-efficacité pour le PAM. En 2006, le Conseil d'administration a décidé que les achats locaux de produits alimentaires constituaient pour le PAM un moyen important de promouvoir le développement. Plusieurs études indépendantes ont montré que, par les achats auxquels il a procédé aux plans régional et local, le PAM a beaucoup contribué au développement des marchés dans de nombreux pays en encourageant la concurrence, en améliorant les pratiques commerciales et en encourageant les négociants à offrir des produits de meilleure qualité. Le PAM travaille à l'élaboration de projets visant à mettre à l'essai à titre pilote des modalités novatrices d'achat de

produits alimentaires et de développement des marchés dans plusieurs pays d'Afrique afin d'identifier les pratiques optimales qui pourraient être incorporées aux procédures d'achat du PAM et, ce qui est plus important, être adoptées et appliquées à plus grande échelle par les gouvernements nationaux et les autres acteurs qui opèrent dans le secteur agricole.

108. Les programmes d'achat du PAM rendent les pays et les communautés mieux à même de créer de nouvelles possibilités d'emploi et des moyens de subsistance durables. Des milliers de petits fournisseurs et prestataires de services locaux ont bénéficié directement et indirectement de ces programmes, y compris les femmes qui produisent le sel iodé par le PAM au Sénégal. Le PAM s'associe également à ceux qui peuvent investir pour accroître la production afin de faciliter l'agriculture locale, par exemple au Laos, où les petits agriculteurs apportent une valeur ajoutée à la production de mélange maïs-soja. Outre l'impact bénéfique produit par ses achats de produits alimentaires, le PAM peut apporter une valeur ajoutée en encourageant et en renforçant les entreprises locales de transformation des produits alimentaires.
109. *Le PAM est un important acheteur de services de transport dans le monde en développement.* Les transports par voie aérienne et terrestre constituent un autre élément majeur des opérations du PAM sur le terrain dans les pays en développement ainsi que de l'avantage comparatif du Programme. Il est depuis longtemps avéré que les services de transport sont un pilier essentiel de l'emploi, de la croissance économique et du développement dans de nombreux pays en développement. Le PAM a à cet égard un rôle important à jouer en contribuant à créer des réseaux et des capacités au niveau local par le biais des dépenses qu'il peut investir dans le secteur des transports. Ainsi, les quelque 685 millions de dollars que le PAM a dépensés en 2006 constituent en soi un puissant encouragement pour le développement des entreprises locales. Sur le plan qualitatif, les normes et les exigences du PAM aident les entreprises de transport à fournir un service de meilleure qualité et ainsi à devenir plus compétitives. Le PAM peut même utiliser ces normes pour encourager les entreprises locales à moderniser leurs parcs de véhicules et ainsi à contribuer à l'indispensable réduction des émissions de carbone dans le monde. Le résultat peut être un cercle vertueux de développement et d'amélioration des services locaux et d'accroissement de l'efficacité des opérations du PAM.
110. *Le PAM est un important acheteur d'autres types de services dans le monde en développement.* L'envergure des achats du PAM peut avoir un impact positif sur des secteurs extrêmement divers. Le PAM achète non seulement des produits alimentaires locaux, mais aussi des services d'entreposage, des véhicules, des abris et du matériel de terrain ainsi que des services de sécurité. Ensemble, ces achats peuvent créer dans tous ces secteurs un surcroît de demande qui peut aiguillonner l'économie locale et nationale et

permettre aux bénéficiaires de mettre en place et de renforcer dans les secteurs de l'agriculture et des transports, ainsi que dans d'autres secteurs, l'infrastructure indispensable à une activité économique dynamique, à la création d'emplois et au développement.

111. *Objectif stratégique 5 du PAM: Utiliser le pouvoir d'achat du PAM pour promouvoir la sécurité alimentaire à long terme.* Le PAM poursuivra cet objectif en achetant des produits alimentaires localement pour appuyer le secteur agricole national, l'accent étant mis en particulier sur les petits producteurs; en renforçant les services et réseaux locaux de transports et de communications par le biais de ses achats locaux; et en se procurant les autres services requis de manière à produire indirectement un impact positif sur le développement économique et le développement des marchés en général. Dans tous les cas, le PAM utilisera son pouvoir d'achat en veillant à ce que ses achats répondent à ses besoins en termes de qualité des produits et de délais d'exécution. La priorité absolue consiste à secourir toutes les personnes démunies qui ont besoin, dans les meilleurs délais, d'une alimentation de qualité, sans perturber le fonctionnement des marchés locaux.

Buts

112. *But 1: Acheter les produits alimentaires et les services connexes localement pour appuyer le secteur agricole national, l'accent étant mis en particulier sur les petits agriculteurs*

Beaucoup des pauvres qui ont faim sont de petits agriculteurs qui pâtissent gravement des carences de l'infrastructure locale des marchés et des institutions, qui ne leur permettent pas de bénéficier de la demande potentielle de leurs produits. La plupart de ces petits agriculteurs, surtout en Afrique, sont des femmes. Conformément à la politique approuvée par le Conseil d'administration en 2006, le PAM concevra ses programmes d'aide alimentaire de manière à générer une demande substantielle et stable pour les aliments de base cultivés par les petits agriculteurs et réduire ainsi les risques tout en encourageant les investissements dans des technologies et des pratiques de nature à améliorer la productivité et à accroître les revenus. Le PAM pourra produire un autre impact bénéfique en encourageant et en renforçant les entreprises locales de transformation des produits alimentaires.

113. *But 2: Renforcer les services et réseaux locaux de transport et de communications par le biais des achats locaux*

Les carences de l'infrastructure des transports et des communications entravent sérieusement, comme chacun sait, le développement des communautés et des pays, surtout en Afrique subsaharienne. L'insuffisance et la piètre qualité de l'infrastructure routière, portuaire, téléphonique et

informatique empêchent des produits relativement bon marché de soutenir la concurrence sur les marchés internationaux et ont également pour effet de renchérir les produits et articles vendus localement à tel point qu'ils deviennent inabordable pour les pauvres qui ont faim. Fréquemment, ces goulets d'étranglement et manques d'efficacité affectent la capacité du PAM d'opérer méthodiquement et efficacement pour acheter les produits dont il a besoin et distribuer son assistance. Le PAM jouera un rôle essentiel en reliant les marchés locaux aux autres marchés, aux niveaux national, régional et international. Il peut et doit continuer à renforcer, en exploitant son pouvoir d'achat, les services locaux de transports et de communications.

114. *But 3: Impulser et renforcer les partenariats et les investissements destinés à renforcer les capacités d'approvisionnement alimentaire*

Les activités du PAM en faveur de la demande, grâce à l'utilisation de son pouvoir d'achat comme levier, ne seront pleinement profitables que si les partenaires du PAM appuient les capacités des fournisseurs d'améliorer leur production en termes de qualité et de quantité. Le PAM contribuera à la réalisation d'une vaste gamme d'interventions complémentaires dont les fournisseurs ont besoin pour assurer la sécurité alimentaire à long terme. Le PAM impulsera et renforcera les partenariats entre ses fournisseurs, de même que les investissements d'autres intervenants en faveur de l'offre.

Principaux outils

115. *Les activités d'achat* de produits alimentaires ainsi que de services et d'articles non alimentaires constituent pour le PAM le principal moyen de contribuer à la réalisation de cet Objectif stratégique. La priorité sera accordée aux achats locaux lorsque cela ne sera pas contraire aux autres exigences des opérations du PAM, qui sont de fournir en temps voulu une aide alimentaire adéquate. Ces activités d'achat devront également aider les producteurs et prestataires de services à acquérir les compétences et capacités nécessaires à la production de denrées alimentaires de bonne qualité et à l'accès à des marchés plus développés, ce qui contribuera à promouvoir la durabilité de l'impact des activités du PAM sur le développement. Le PAM conduira ses activités d'achat de manière à développer le secteur de l'offre, en regroupant des interventions complémentaires menées par d'autres partenaires, telles que, entre autres, le microcrédit et la distribution de semences.
116. Grâce à ses *outils d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité et d'étude des marchés*, le PAM a acquis une connaissance approfondie des moyens de subsistance ruraux, y compris ceux des petits agriculteurs, ce qui lui permet de s'attaquer aux causes profondes de la faim, qu'elles tiennent au manque d'aliments ou au manque d'accès à l'alimentation. Les outils dont il

dispose lui permettent par conséquent d'orienter ses activités d'achat de manière à produire l'impact le plus bénéfique possible pour les pauvres qui ont faim tout en exploitant les possibilités de produire indirectement des effets positifs sur l'économie dans son ensemble.

117. Le PAM fournira des *conseils d'orientation* et mènera une *action de sensibilisation* auprès du gouvernement central et des autorités locales ainsi que des communautés locales pour les aider à réunir les conditions qui permettront aux producteurs locaux (y compris les coopératives agricoles et les petits producteurs) de tirer le meilleur parti de la hausse de la demande (y compris les connexions nécessaires avec les marchés locaux de la main-d'œuvre et des produits agricoles) et d'améliorer la qualité de leurs produits et l'efficacité de leurs modes de production. En particulier, les opérations d'aide alimentaire du PAM peuvent servir de tremplins pour mettre au point des initiatives d'achat pilotes, à la condition que cela ne nuise pas à l'efficacité de ses opérations. En outre, le PAM demandera à ses partenaires spécialisés dans l'assistance alimentaire et non alimentaire – y compris les organismes des Nations Unies et les ONG – de porter une plus grande attention à ces questions afin de mettre les possibilités offertes par un plus grand pouvoir d'achat au service de son objectif.
118. *Présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées.* L'utilisation du pouvoir d'achat du PAM pour aider les pays en développement à progresser suppose que le personnel de terrain du PAM engage un dialogue continu et étroit avec les producteurs locaux (y compris les coopératives agricoles et les petits producteurs) afin de comprendre quelles sont leurs difficultés et leurs structures de coûts et comment ils pourront le mieux profiter d'une augmentation de la demande pour leur production – ce qui nécessitera peut-être d'établir de meilleures connexions avec les marchés locaux de la main-d'oeuvre et des produits agricoles . Le fait que tous ces aspects varient considérablement d'un pays à l'autre aura une incidence sur le profil du personnel que le PAM cherchera à recruter et à conserver. Le personnel de terrain du PAM ainsi que ses partenaires devront être familiarisés aux questions pratiques liées au développement rural et au renforcement des capacités.

Partenariats

119. *Gouvernement central et autorités et communautés locales.* Pour atteindre cet objectif stratégique, le PAM devra établir de nouveaux partenariats avec les secteurs public et privé. Dans la plupart des pays, les principaux partenaires du PAM seront vraisemblablement les Ministères nationaux de l'agriculture et de l'éducation, du commerce et des finances. Les gouvernements nationaux devront prendre l'initiative de concevoir et de mettre en œuvre des activités de nature à développer et à renforcer les institutions et l'infrastructure des marchés des produits alimentaires ainsi

que les services de transport et autres. Simultanément, ces services devront être assurés au plan infranational, ce qui exigera un solide concours des communautés et des administrations locales. Dans tous les efforts qu'il entreprendra pour exploiter localement son pouvoir d'achat, le PAM veillera à tenir compte des besoins et des circonstances spécifiques des populations locales.

120. *Système des Nations Unies et autres institutions internationales.* Le PAM s'associera à la Banque mondiale, qui a de l'expérience en ce qui concerne aussi bien le développement agricole que le rôle joué par les services de transport dans les processus de développement. Le PAM nouera également des partenariats avec la FAO et le FIDA ainsi qu'avec les autres institutions qui ont une longue expérience et une bonne connaissance de l'agriculture et des investissements dans les moyens de production qui sont indispensables si l'on veut que les incitations liées à l'utilisation des pouvoirs d'achat produisent un effet.
121. *Organisations non gouvernementales nationales et internationales.* Les associations d'agriculteurs et de négociants seront vraisemblablement appelées à jouer un rôle croissant en tant que partenaires d'exécution.
122. *Secteur privé.* Le PAM s'emploie à coordonner son action et à coopérer avec toute une série d'initiatives et d'organisations du secteur privé en matière d'achat et de chaînes d'approvisionnement. Il devra resserrer les relations qu'il a déjà établies avec des acteurs privés dans les secteurs de l'agriculture, des transports et des communications. Le PAM collabore déjà étroitement avec des partenaires comme la Fondation Bill & Melinda Gates et l'Alliance pour une révolution verte en Afrique, qui a notamment pour objectif d'aider des millions de petits agriculteurs à échapper à la pauvreté.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
BCG	Boston Consulting Group
CEPREDENAC	Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FIDA	Fonds international de développement agricole
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SNMI	santé et nutrition maternelles et infantiles
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance