

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 8–11 février 2010

RESSOURCES, QUESTIONS FINANCIÈRES ET BUDGÉTAIRES

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2010/6-C/1
29 janvier 2010
ORIGINAL: ANGLAIS

MISE À JOUR DE L'EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT: CATÉGORIES D'ACTIVITÉS

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

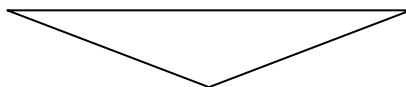
Directrice exécutive adjointe et Directrice financière: Mme G. Casar Tél. : 066513-2885

Directrice de la Division des programmes: Mme V. Guarnieri tél.: 066513-3286

Directeur de la Division du budget et de la programmation et Directeur financier adjoint: M. S. O'Brien Tél. : 066513-2682

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

PROJET DE DECISION*



Le Conseil, ayant examiné le document intitulé "Mise à jour de l'examen du cadre de financement: catégories d'activités" (WFP/EB.1/2010/6-C/1), se félicite du travail accompli par le groupe de travail accéléré et prend note de l'approche que celui-ci propose pour l'examen des questions relatives aux catégories d'activités. Il attend avec intérêt le document qui lui sera soumis à ce sujet, pour approbation, à sa session annuelle de juin 2010.

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



INTRODUCTION

1. L'examen du cadre de financement, en cours depuis le début de 2009, répond à trois objectifs qui se renforcent mutuellement:
 - i) assurer la prévisibilité et la stabilité du financement du PAM;
 - ii) améliorer la flexibilité et l'efficacité de l'utilisation des ressources; et
 - iii) renforcer la transparence de l'allocation des ressources.
2. Il a été noté que l'alignement stratégique et l'harmonisation au sein du système des Nations Unies constituaient l'arrière-plan de la réflexion. À la demande de plusieurs membres du Conseil, la priorité a été donnée, dans le cadre du processus d'examen, aux questions relatives aux catégories d'activités et aux mécanismes de financement¹. Afin de donner immédiatement suite à cette décision, le Secrétariat a engagé plusieurs initiatives.
3. Les catégories d'activités constituent le cadre opérationnel qui indique à quel moment, à quelle fin et dans quels contextes le PAM intervient². À la suite de l'adoption du Plan stratégique (2008–2013) et de l'évolution des politiques des donateurs, le Secrétariat revoit actuellement la cohérence de ces catégories d'activités et leurs interactions avec deux mécanismes de financement connexes (multilatéraux, à emploi spécifique ou non).
4. Au cours de plusieurs consultations informelles, sessions du Conseil et autres réunions, les membres ont mis l'accent sur la distinction entre les activités de secours, de redressement et de développement, au regard des catégories d'activités actuelles. Certaines de ces préoccupations sont liées aux questions relatives à l'alignement sur les cadres de financement des divers donateurs. On constate parmi les acteurs de l'aide humanitaire et les pays donateurs un manque de cohérence au sujet de ces distinctions et définitions, qui soulève de sérieuses difficultés. La difficulté particulière à laquelle se heurte le PAM dans ce domaine pourrait tenir au fait que les catégories d'activités sont fondées sur des contextes (situations d'urgence, secours et redressement, développement) plutôt que sur les thèmes ou les fonctions retenus par d'autres institutions.
5. Le présent document propose un axe de réflexion pour l'examen des catégories d'activités du PAM, l'objectif étant d'établir un document final aux fins d'approbation par le Conseil, à sa session annuelle de 2010. Il est essentiel de parvenir à un consensus pour résoudre les questions relatives aux catégories d'activités, afin de pouvoir continuer à utiliser ces catégories et mener à bonne fin l'examen du cadre de financement.
6. Pour traiter les questions concernant les catégories d'activités, le Secrétariat propose donc l'approche à quatre volets ci-après:
 - i) approbation par le Conseil de définitions des principaux contextes opérationnels qui ont un rapport direct avec les catégories d'activités du PAM (situations d'urgence, secours, redressement);
 - ii) clarification de la relation entre les catégories d'activités et le Plan stratégique du PAM;

¹ Un rappel détaillé des faits concernant l'examen du cadre de financement figure dans le document WFP/EB.2/2009/5-B/1.

² Tous les projets du PAM sont classés dans l'une des quatre catégories d'activités ci-après: opérations d'urgence, interventions prolongées de secours et de redressement, programmes de pays et opérations spéciales.



- iii) diffusion de directives révisées concernant l'élaboration des programmes afin de garantir une application rigoureuse et uniforme; et
 - iv) application stricte des mécanismes centralisés d'examen et de mise en conformité afin d'améliorer la discipline et la cohérence dans l'utilisation des catégories d'activités.
7. Le présent document met essentiellement l'accent sur le premier point – définitions des principaux contextes opérationnels – car cette question a été traitée par le groupe de travail accéléré approuvé par le Conseil et c'est donc sur ce point que les travaux sont pour l'instant le plus avancés. Il indique également quels résultats le Conseil peut espérer obtenir au cours des discussions ultérieures au sujet des éléments ci-dessus; l'objectif est d'achever l'examen des catégories d'activités pour la session annuelle du Conseil en juin 2010.

APPROCHE PROPOSEE POUR TRAITER LES QUESTIONS RELATIVES AUX CATEGORIES D'ACTIVITES

Approbation par le Conseil des définitions des principaux contextes opérationnels ayant un rapport direct avec les catégories d'activités

8. La Directrice exécutive et le Bureau du Conseil d'administration ont créé en décembre 2009 un groupe de travail accéléré chargé d'examiner les définitions ad hoc des principaux contextes opérationnels, tels que situations d'urgence, de secours, de redressement accéléré et de redressement, et de parvenir à un consensus à cet égard. Il faut veiller tout particulièrement à la cohérence des définitions mises à jour avec les autres cadres conceptuels en vigueur dans le système des Nations Unies.
9. La Directrice de la Division des programmes et le Président du Conseil président conjointement le groupe de travail. À la demande des membres, chaque liste régionale a nommé un ou deux représentants pour participer aux travaux du groupe. Un directeur de pays contribue également aux débats du groupe auquel il apporte le point de vue du travail sur le terrain.
10. Le groupe de travail s'est réuni le 17 décembre 2009 et le 22 janvier 2010. Ses conclusions et définitions consensuelles seront présentées au Conseil en juin 2010 pour approbation.
11. Le groupe de travail a examiné les définitions – ou interprétations ad hoc – des termes *secours*, *redressement* et *redressement accéléré* utilisées par les organismes des Nations Unies, notamment le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ainsi que par la Banque mondiale, le Comité d'aide au développement (CAD)/Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Mouvement de la Croix-Rouge, l'Assemblée générale et autres instances. Dès le début, les membres du groupe de travail ont préconisé d'adopter une approche pragmatique, fondée sur l'expérience acquise au niveau des pays, pour déterminer comment améliorer les activités, plutôt que de procéder à un exercice théorique.

⇒ *Examen des définitions*

Situations d'urgence

12. Conformément à la décision prise par le Conseil à sa première session ordinaire de 2005 (WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1), le PAM définit les situations d'urgence comme étant:

"des situations où il est manifeste qu'il s'est produit un événement ou une série d'événements qui est à l'origine de souffrances humaines ou qui représente une menace imminente pour la vie ou les moyens de subsistance des populations que le gouvernement intéressé n'est pas en mesure de soulager; il s'agit d'un événement ou d'une série d'événements dont on peut établir le caractère anormal et qui désorganise la vie d'une collectivité dans des proportions exceptionnelles.

Cet événement ou cette série d'événements peut comprendre un ou plusieurs des éléments suivants:

- a) des catastrophes soudaines telles que séismes, inondations, invasions de sauterelles et autres calamités imprévues du même ordre;
 - b) des situations d'urgence d'origine humaine entraînant un afflux de réfugiés ou le déplacement de populations dans leur propre pays ou des souffrances pour des populations affectées de toute autre manière;
 - c) des pénuries alimentaires provoquées par des événements à évolution lente tels que sécheresse, mauvaises récoltes, parasites et maladies qui érodent les moyens dont disposent les communautés et les populations vulnérables pour satisfaire leurs besoins alimentaires;
 - d) des problèmes graves d'accès à la nourriture ou de disponibilités alimentaires résultant de chocs économiques soudains, d'une défaillance des marchés ou d'un effondrement de l'économie, et entraînant une érosion des moyens dont disposent les communautés et les populations vulnérables pour satisfaire leurs besoins alimentaires; et
 - e) une situation d'urgence complexe pour laquelle le gouvernement du pays touché ou le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a demandé l'appui du PAM."
13. Le groupe de travail n'a pas examiné plus avant cette définition puisqu'elle a été récemment approuvée par le Conseil et jugée à ce moment-là en concordance avec celles des autres institutions des Nations Unies.

Secours

14. Les secours tels que définis par le PAM (d'après sa définition des situations d'urgence et son Plan stratégique) consistent en une assistance qui sauve des vies et protège les moyens de subsistance dans les situations d'urgence. Les secours permettent aux personnes frappées par une crise de satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels avec dignité et sans avoir recours à des activités qui compromettent leur sécurité alimentaire future. D'autres définitions des secours se réfèrent à la survie (HCR) et au fait de sauver des vies et de soulager les souffrances (UNICEF). Des définitions plus générales, comme celle de l'OCDE, font explicitement référence à une aide qui englobe la prévention des catastrophes et la préparation à leur survenue ainsi que les "travaux de reconstruction et une aide transitoire aussi longtemps que l'urgence persiste".



15. Le groupe de travail a noté que, de plus en plus fréquemment, les secours sont considérés comme étant seulement un point dans la suite non linéaire des activités qui vont du secours au développement, plutôt qu'une série discontinue d'interventions.

Redressement accéléré

16. Il n'existe pas de définition du redressement accéléré qui soit propre au PAM. Le groupe de travail du Groupement interinstitutions sur le redressement accéléré définit celui-ci comme un processus de redressement multidimensionnel qui commence dans un contexte humanitaire, et qui est guidé par des principes de développement visant à tirer parti des programmes humanitaires et à favoriser les possibilités de développement durable³.
17. Les membres du groupe de travail ont noté qu'il est maintenant largement admis que la période de redressement accéléré est variable et dépend des difficultés particulières que présente chaque crise. Le redressement accéléré n'est pas un stade identifiable dans une séquence d'activités qu'iraient du secours au redressement; diverses opérations de secours et de redressement peuvent se dérouler simultanément⁴.

Redressement

18. Selon la définition ad hoc du PAM, le redressement recouvre l'assistance qui vise à ce que les victimes d'une crise retrouvent leur situation d'avant la crise sur le plan de la sécurité alimentaire. Le redressement démarre généralement après la phase aiguë d'une crise, lorsque les ménages commencent à faire des investissements et à mener de nouveau leurs activités de subsistance habituelles, et se termine lorsqu'ils ont regagné le terrain perdu en matière d'accès à la nourriture. D'autres institutions donnent du redressement l'interprétation suivante: i) retour durable à la situation d'avant la crise; ii) amélioration par rapport à la situation d'avant la crise; ou iii) amélioration par rapport à la situation d'avant la crise accompagnée de mesures visant à réduire les risques futurs et à s'y préparer, ainsi qu'à renforcer la capacité de résistance. Selon l'Assemblée générale, le redressement doit permettre de neutraliser les tensions qui ont conduit au conflit en premier lieu et de rétablir une situation qui favorise le bon fonctionnement de la société en temps de paix. La Banque mondiale considère à présent que le redressement comprend toute activité jugée prioritaire dans un programme national de relèvement.
19. Le groupe de travail a noté que la définition adoptée par le PAM pour le redressement était plus restreinte que celle des autres institutions en raison de sa principale préoccupation, à savoir que les populations retrouvent leur "situation d'avant la crise".

⇒ Conclusions du groupe de travail à ce jour

20. Ayant examiné les diverses définitions et questions relatives aux phases de secours et de redressement, et constaté que certaines institutions avaient adopté des définitions plus générales que le PAM, le groupe de travail accéléré s'est demandé si la terminologie actuelle était adéquate aux fins de son utilisation par le PAM, ou si elle devrait être davantage alignée sur les définitions et les interprétations en vigueur dans les institutions de la même famille.

³ Groupe de travail thématique du Comité permanent interorganisations sur le relèvement accéléré, 2008, Guidance Note on Early Recovery (avril).

⁴ Bureau du PNUD pour la prévention des crises et le relèvement, 2008. Politique du PNUD en matière de relèvement accéléré (février).



21. Pour alimenter la suite des débats, le Secrétariat a été invité à donner des exemples afin de montrer dans quelle mesure les définitions s'appliquent aux opérations du PAM et de quelle manière. Au cours de leur examen, les membres du groupe de travail ont noté que la définition des secours adoptée par le PAM concordait dans une large mesure avec celles des autres institutions et était conforme aux activités menées sur le terrain. S'agissant du redressement, les membres ont constaté que la définition du PAM était plus restreinte que celles utilisées par d'autres acteurs de la communauté des donateurs d'aide. Ils ont également noté que, dans certains contextes complexes, les activités du PAM semblent concorder davantage avec les définitions plus larges du redressement adoptées par d'autres institutions. Une définition plus restreinte du redressement pourrait favoriser la discipline, mais l'importance de la cohérence et de la souplesse a été soulignée. Le groupe de travail a évoqué la nécessité pour le PAM de ne pas perdre de vue le contexte des pays dans lesquels il travaille lorsqu'il définit l'ampleur des interventions de redressement, et de conserver les moyens d'appuyer les gouvernements dans leurs efforts de relèvement, en particulier dans les situations où les ressources sont limitées.
22. La prochaine étape consistera pour le groupe de travail à examiner comment ces définitions sont appliquées par d'autres institutions des Nations Unies dans le contexte de leur travail et à passer en revue les autres variantes possibles pour le redressement, sans perdre de vue qu'il faut: i) rester cohérent dans le cadre du système des Nations Unies; ii) conserver des paramètres susceptibles de guider les opérations du PAM; et iii) se ménager des possibilités de désengagement appropriées. Les définitions consensuelles seront présentées au Conseil à sa session annuelle.

Clarifier la relation entre les catégories d'activités et le Plan stratégique du PAM

23. En se fondant sur les travaux du groupe de travail accéléré, le Secrétariat organisera des consultations internes et prendra l'avis de membres du Conseil afin d'apporter des éclaircissements sur la relation entre les catégories d'activités remaniées qui sont proposées, le Plan stratégique (2008-2013) et le Cadre de résultats stratégiques, avant d'exposer la question au Conseil à sa session annuelle.

Diffusion de directives révisées concernant l'élaboration des programmes

24. Une fois que les définitions et les liens entre les catégories d'activités et le Plan stratégique seront arrêtés, le Secrétariat mettra à jour les directives applicables aux activités, notamment par le biais du *Guide d'élaboration des programmes* qui est diffusé sous forme électronique. Afin de faciliter ce processus, le Secrétariat a entrepris de définir les critères relatifs aux "points critiques" entre secours, redressement accéléré/prolongé et développement, et de déterminer comment ces critères seraient appliqués dans certaines des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) du PAM.
25. Les débats sur les modifications qu'il est proposé d'apporter à l'ensemble des directives seront un élément central de la prochaine réunion mondiale de tous les directeurs de pays, qui est prévue en juillet 2010. S'il y a lieu, des indications complémentaires émanant du Siège du PAM seront transmises par courriel et à l'occasion des débats menés au niveau régional.



Officialisation des mécanismes centralisés d'examen et de mise en conformité afin d'améliorer la cohérence dans l'interprétation et l'application des catégories d'activités

26. Dans le cadre de la politique de décentralisation qui a été menée entre 1996 et 2001, les bureaux régionaux ont été chargés de gérer le processus d'examen des projets ce qui a eu pour conséquence un certain manque de cohérence dans le classement par catégorie des projets entre les régions.
27. Le Comité d'examen des programmes est le principal mécanisme d'examen des projets proposés. Afin de garantir une interprétation et une application cohérentes des instructions relatives aux activités, le Secrétariat a publié en juin 2009 une directive qui redonnait au Comité son caractère centralisé et contenait de nouvelles dispositions visant à assurer un plus haut niveau de représentation et de direction pour les réunions du Comité. Dorénavant, le Directeur de l'Administration générale présidera les réunions du Comité d'examen des programmes — auxquelles participeront en outre les autres Directeurs exécutifs adjoints — dès lors que la valeur totale des projets examinés sera supérieure à 100 millions de dollars.
28. Après les délibérations avec le Conseil au sujet des catégories d'activités, la Directrice exécutive diffusera une circulaire qui officialisera ces mesures ainsi que leur application dans l'ensemble du PAM.

PROCHAINES ETAPES DE L'EXAMEN DU CADRE DE FINANCEMENT

29. Le Secrétariat présentera une synthèse des débats sur les catégories d'activités aux fins d'approbation par le Conseil, à sa session annuelle de juin 2010. Il faudra peut-être organiser avant cette session des consultations supplémentaires.
30. Une fois résolues les questions relatives aux catégories d'activités, l'examen du cadre de financement portera de nouveau sur les questions de stabilité, de prévisibilité et de transparence du financement, parmi lesquelles:
 - les solutions autres que la méthode fondée sur le volume pour le financement des activités comportant une composante alimentaire limitée (voire sans composante alimentaire); et
 - les moyens d'améliorer la prévisibilité et la stabilité des recettes perçues au titre des coûts d'appui, tant au niveau de l'institution (budget administratif et d'appui aux programmes) que des pays (essentiellement coûts d'appui directs).
31. Le Secrétariat a organisé plusieurs consultations internes sur ces deux questions, ainsi que des échanges de vues avec tous les directeurs de pays et les Directeurs régionaux. Il s'agissait surtout de comprendre les enjeux liés au cadre de financement, en tenant compte de la nécessité d'améliorer la cohérence, l'efficacité et l'efficacité des activités à l'appui du Plan stratégique.
32. Les résultats de cet examen seront analysés avec les membres au cours de consultations informelles et mis au point avant d'être présentés au Conseil à sa session officielle.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CAD	Comité d'aide au développement
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance