

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**

## **QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE**

**Point 5 de l'ordre du  
jour**

*Pour examen*

**F**

Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.1/2010/5-C**  
12 janvier 2010  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **RÔLE DU PAM DANS LE SYSTÈME D'ASSISTANCE HUMANITAIRE**

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 mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur de la Division des relations avec les organisations multilatérales et les ONG: M. P. Larsen tél.: 066513-2601

Chargée des relations extérieures: Mme S. Moussavi tél.: 066513-3521

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).

## RESUME

À sa première session ordinaire de 2009, le Secrétariat a été prié d'établir une note d'information concernant le rôle du PAM dans le système d'aide humanitaire, tel qu'il a évolué depuis l'examen d'ensemble des interventions humanitaires, et de la soumettre au Conseil à sa première session ordinaire de 2010.

Comme suite aux recommandations formulées à l'issue de l'examen d'ensemble des interventions humanitaires, le Comité permanent interorganisations a entrepris en 2005 et 2006 de réformer les interventions humanitaires dans un triple but:

- Améliorer les capacités d'intervention humanitaire, la responsabilisation des organismes chefs de file et la prévisibilité dans les différents secteurs et domaines d'intervention dans le cadre du système d'action groupée;
- Assurer un financement adéquat et flexible en temps opportun; et
- Améliorer la coordination et la direction de l'action humanitaire par le biais du système des coordonnateurs de l'action humanitaire.

Le Dispositif mondial d'aide humanitaire – qui n'est pas une initiative due au Comité permanent interorganisations – a été créé en 2006 afin d'encourager la création de partenariats plus efficaces entre les organismes des Nations Unies et les acteurs humanitaires ne faisant pas partie du système.

Le PAM prend une part active au système d'action groupée: il est l'organisme chef de file du module logistique et du module des télécommunications d'urgence et participe aux autres modules. Il n'a pas été établi de module mondial de l'alimentation, mais le Comité permanent interorganisations a réaffirmé le rôle mondial de direction qui incombe au PAM dans le secteur alimentaire dans le contexte des interventions d'aide humanitaire et le PAM a été désigné organisme chef de file ou co-chef de file pour 19 des 21 modules locaux de l'alimentation créés par les équipes de pays.

Le PAM participe activement au Groupe de travail sur le financement des interventions humanitaires, dont l'objectif global est de renforcer le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, la mise en commun des ressources au niveau des pays et les autres mécanismes de financement de l'aide humanitaire. Depuis que le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires a été créé, en 2005, c'est le PAM qui a reçu la plus large part des ressources du Fonds élargi. En 2009, le PAM a reçu 163 millions de dollars, soit 38 pour cent du financement total alloué aux différentes institutions des Nations Unies, pour appuyer la mise en œuvre de nouvelles opérations d'urgence ou d'opérations pour lesquelles il n'avait pas été mobilisé de financement suffisant. Les opérations humanitaires du PAM ont également été financées au moyen des fonds humanitaires communs et des autres ressources mises en commun aux échelons national ou régional.

Les progrès sur la voie du renforcement du système de coordonnateurs de l'action humanitaire se sont accélérés en 2009. Le PAM a participé à l'élaboration de procédures concernant l'établissement d'un fichier de coordonnateurs et, en sa qualité de membre du Groupe

d'évaluation des coordonnateurs de l'action humanitaire, participe activement à la sélection des candidats à ces fonctions. En outre, le PAM s'attache à renforcer les qualités d'encadrement des membres de son personnel en organisant à cette fin des programmes de formation ciblés qui préparent également les participants à assumer les fonctions de coordonnateurs de l'action humanitaire.

Le PAM participe aux réunions du Dispositif mondial d'aide humanitaire et contribue à l'action du système humanitaire en fournissant différents services comme les services aériens d'aide humanitaire et en participant à des activités comme des évaluations conjointes des besoins, les programmes interorganisations de préparation des interventions d'urgence, la préparation des interventions en cas de pandémie et la formulation des politiques humanitaires.

## PROJET DE DECISION\*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rôle du PAM dans le système d'assistance humanitaire" (WFP/EB.1/2010/5-C).

---

\* 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.

---

## CONTEXTE

1. À sa première session ordinaire de 2009, le Secrétariat a été prié d'établir une note d'information concernant le rôle du PAM dans le système humanitaire, en particulier tel que celui-ci a évolué depuis qu'a été réalisé, en 2005, l'examen d'ensemble des interventions humanitaires<sup>1</sup>.
2. Le présent document contient les informations demandées et constitue pour le Secrétariat une occasion de demander au Conseil d'appuyer les efforts menés par le PAM pour participer à la réforme du système humanitaire, particulièrement en ce qui concerne l'évolution future du système d'action groupée.

---

## L'EVOLUTION DU SYSTEME HUMANITAIRE ET SA REFORME

3. Comme suite aux recommandations formulées à l'issue de l'examen d'ensemble des interventions humanitaires et afin de mettre le système humanitaire mieux à même d'intervenir pour faire face à toutes les crises humanitaires, le Comité permanent interorganisations a entrepris en 2005 et 2006 de réformer les interventions humanitaires dans un triple but:
  - améliorer les capacités d'intervention humanitaire, la responsabilisation des organismes chefs de file et la prévisibilité dans les différents secteurs et domaines d'intervention dans le cadre du système d'action groupée;
  - assurer un financement adéquat et flexible en temps opportun; et
  - améliorer la coordination et la direction de l'action humanitaire par le biais du système des coordonnateurs de l'action humanitaire.
4. Le Dispositif mondial d'aide humanitaire – qui n'est pas une initiative due au Comité permanent interorganisations – a été créé en 2006 afin d'encourager la création de partenariats plus efficaces entre les organismes des Nations Unies et les acteurs humanitaires ne faisant pas partie du système.

---

## LE SYSTEME D'ACTION GROUPEE DES NATIONS UNIES DANS LE DOMAINE HUMANITAIRE

5. Le système d'action groupée ou approche modulaire est le résultat de l'une des principales réformes du système humanitaire. Il a été créé pour combler les lacunes qui caractérisaient les interventions immédiates mises sur pied pour faire face à des crises humanitaires afin d'améliorer l'obligation redditionnelle des organismes chefs de file et la

---

<sup>1</sup> En 2005, le Coordonnateur des secours d'urgence d'alors a lancé un examen indépendant du système mondial d'aide humanitaire pour évaluer les capacités d'intervention humanitaire du système des Nations Unies, des organisations non gouvernementales (ONG), du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des autres acteurs humanitaires afin d'identifier les lacunes éventuelles et de formuler des recommandations pour y remédier. Cet examen, réalisé entre février et juin 2006, a porté sur les interventions mises sur pied pour faire face à des situations d'urgence complexes et à des catastrophes naturelles et a tendu à établir des points de référence en ce qui concerne l'obligation redditionnelle et les résultats, la préparation et les capacités d'intervention, la coordination et le financement.

prévisibilité de la fourniture de l'assistance dans les situations de déplacements internes de populations.

6. Le système d'action groupée est fondé sur une approche à deux niveaux. Au niveau mondial, il s'agit d'élaborer des normes et des lignes directrices, de renforcer les capacités d'intervention et de fournir un appui opérationnel par le biais de programmes de préparation des interventions en cas d'urgence et d'activités de plaidoyer. Au niveau des pays, les modules ont pour but d'appuyer une intervention cohérente et efficace et de limiter les chevauchements d'efforts et de faciliter l'affectation des ressources disponibles, selon les priorités, à tous les acteurs humanitaires qui contribuent à satisfaire les besoins dans un domaine spécifique.
7. Cette approche est conforme au Plan stratégique du PAM pour 2008–2013<sup>2</sup>, qui dispose clairement que les partenariats noués avec les autres organismes des Nations Unies, les ONG et ses autres partenaires constituent un aspect central de l'ensemble des activités du Programme. En outre, le Plan stratégique souligne que le PAM continuera de contribuer à l'établissement de partenariats et au resserrement de la coordination au niveau des pays afin d'identifier les lacunes et d'éviter les doubles emplois. Le PAM appuie l'approche modulaire et participe activement au système d'action groupée.
8. Il a été convenu que le PAM jouerait le rôle d'organisme chef de file du module mondial de la logistique et du module des télécommunications d'urgence établi pour appuyer les modules créés au niveau des pays et combler les lacunes pouvant caractériser les interventions mises sur pied au plan national.
9. En 2006, l'approche d'action groupée a été appliquée dans le cadre des interventions visant à faire face aux situations d'urgence surgies au Liban, au Pakistan et aux Philippines. Depuis lors, cette approche est appliquée plus systématiquement et il a été convenu au sein du Comité permanent interorganisations qu'elle le serait dans toutes les situations dans lesquelles il a été désigné un coordonnateur de l'action humanitaire.

## Module logistique mondial

10. Des modules logistiques dirigés par le PAM ont été créés dans le cas de 11 nouvelles situations d'urgence en 2006–2007 (Bangladesh, Ghana, Madagascar, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Pakistan, Pérou, Philippines, République centrafricaine et Sri Lanka), 9 en 2008 (Géorgie, Haïti, Kenya, Mozambique, Myanmar, République démocratique du Congo, Tchad/Cameroun, Sri Lanka et Tadjikistan) et 4 en 2009 (Bénin, Gaza, Pakistan et Zimbabwe). Ces modules de terrain ont été appuyés par les 167 logisticiens de 30 organisations différentes que le PAM a formés en vue d'une affectation à un module logistique.
11. Le PAM est conscient depuis toujours du rôle fondamental que joue la logistique dans l'exécution des opérations humanitaires et c'est pourquoi il s'est d'emblée attaché à se doter, en cherchant constamment à les améliorer, des moyens de fournir une assistance de la manière aussi efficiente et efficace que possible. Du fait des capacités dont il dispose dans le domaine logistique, le PAM s'est vu confier plusieurs missions au niveau interorganisations: en 2000, le Secrétaire général l'a chargé de gérer le réseau de l'Entrepôt de matériel destiné aux interventions humanitaires des Nations Unies et, en 2003, le Comité de haut niveau sur la gestion l'a chargé de fournir les services aériens d'aide

---

<sup>2</sup> Le Plan stratégique du PAM (2008–2011) a été prolongé jusqu'en 2013 par le Conseil dans sa décision 2009/EB.A/3.



humanitaire, décisions qui ont conduit le Comité permanent interorganisations à charger le PAM de diriger le module logistique et de fournir des services logistiques aux organismes des Nations Unies et aux partenaires extérieurs au système appelés à participer à l'action humanitaire.

12. En outre, une Cellule d'appui au module logistique mondial a été créée en 2006 pour fournir aux modules de terrain les indications voulues en matière de stratégies et de politiques, de formation, de mobilisation de ressources et de capacité d'intervention rapide pour le lancement d'opérations immédiates et l'exécution des projets humanitaires en cours. Relevant de la Division de la logistique du PAM, cette cellule est aujourd'hui composée d'un groupe de logisticiens dotés de spécialisations extrêmement diverses provenant de sept organismes des Nations Unies et d'organismes humanitaires extérieurs au système comme World Vision International (WVI), Action contre la Faim (ACF) et Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE).
13. Le PAM offre également des services gratuits d'entreposage aux organismes des Nations Unies, aux gouvernements et aux ONG par l'entremise du réseau d'entrepôts de fournitures humanitaires des Nations Unies. Bien que ces activités soient financées par des circuits autres que ceux qui sont utilisés pour le module logistique, les principes fondamentaux qui guident les services fournis par le réseau sont très semblables à ceux qui sont fournis dans le cadre de l'approche d'action groupée, et le réseau se tient prêt à intervenir dès que des modules sont activés.
14. Le réseau d'entrepôts de matériel destiné aux interventions humanitaires des Nations Unies a beaucoup assoupli les opérations humanitaires en reliant les cinq centres établis dans les cinq continents — Brindisi (Italie) en Europe; Accra (Ghana) en Afrique; Doubaï (Émirats arabes unis) au Moyen-Orient; Subang (Malaisie) dans le sud-est de l'Asie; et Panama en Amérique latine – qui couvrent l'ensemble de la planète. Ces entrepôts administrent des stocks normalisés conformément à des protocoles communs et à des procédures opératoires standard applicables à tous les entrepôts, et ils sont gérés sur une base centralisée. Ils offrent des services standard gratuitement à tous les organismes humanitaires et fournissent également, sur demande et sur une base remboursable, des services spéciaux dans des domaines comme la fourniture d'articles non alimentaires, l'acquisition de services et les transports. À ce jour, 30 organismes des Nations Unies, organisations internationales et ONG ont signé des accords avec le PAM concernant l'utilisation du réseau d'entrepôts de matériel destiné aux interventions humanitaires des Nations Unies.

### **Module de télécommunications d'urgence**

15. Depuis 2007, le module mondial de télécommunications d'urgence a fourni des services de coordination et d'appui technique en matière de télécommunications d'urgence aux fins des interventions visant à faire face à toutes les crises de grande envergure, et notamment:
  - 2007: Algérie, Bangladesh, Ghana, Nicaragua, Ouganda, Pakistan et Pérou;
  - 2007/08: région de l'Afrique australe (Malawi, Mozambique, Zambie et Zimbabwe);
  - 2008: Comores, Haïti, Kenya, Myanmar, République démocratique du Congo, Tchad et Territoire palestinien occupé; et
  - 2009: Afghanistan, Indonésie, Pakistan, Philippines et République démocratique du Congo.



16. Lorsque l'approche d'action groupée a commencé d'être appliquée, le rôle d'organismes chefs de file pour le module mondial des télécommunications d'urgence a été confié à trois organismes: l'UNICEF et le PAM pour la transmission de données et les télécommunications de sécurité et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour l'administration en général. Depuis lors, l'UNICEF et le PAM ont reconnu que les interventions en cas d'urgence pourraient être menées de manière plus efficace et plus efficace s'il n'y avait qu'un seul prestataire de service plutôt que deux. Le 1<sup>er</sup> juin 2009, l'UNICEF et le PAM ont finalisé un accord visant à rationaliser les responsabilités, à unifier les services et à regrouper la prestation des services de télécommunications de sécurité et de transmission de données sous la seule direction du PAM.
17. Le PAM a également assumé un rôle de premier plan dans le domaine technologique de l'information en mettant au point et en offrant aux organismes humanitaires un vaste programme de formation, d'une durée de deux semaines, à l'utilisation des technologies de l'information pour la préparation et la gestion des interventions en cas d'urgence. À la fin de 2009, 99 spécialistes des technologies de l'information et des communications en cas d'urgence de 20 organisations différentes (ONU, ONG, partenaires potentiels et PAM) auraient suivi ce programme. Cette formation a été rendue possible par un partenariat novateur avec des donateurs du secteur privé qui a été noué en 2006.
18. Conformément à la nouvelle politique des Nations Unies concernant la gestion des risques de sécurité, aux normes opérationnelles minimums de sécurité et aux directives concernant l'évaluation du degré acceptable de risque élaborées par le Département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU, le PAM, en sa qualité d'organisme chef de file du module mondial des télécommunications d'urgence, a été désigné point focal pour toutes les questions concernant les télécommunications de sécurité. En cette qualité, le PAM donne des avis aux réseaux de gestion de la sécurité concernant les politiques à suivre et la mise en œuvre des normes et des services de télécommunications de sécurité.

### **Participation du PAM à l'ensemble du système d'action groupée**

19. Le PAM participe activement aux autres modules, aux échelons aussi bien mondial que national, et en particulier aux modules ci-après:
- éducation – dirigé par l'UNICEF et Save the Children-Royaume-Uni;
  - eau, assainissement et hygiène – dirigé par l'UNICEF;
  - santé – dirigé par l'Organisation mondiale de la santé (OMS);
  - nutrition – dirigé par l'UNICEF;
  - protection – dirigé par l'UNICEF et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR);
  - relèvement rapide – dirigé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD);
  - abris d'urgence – dirigé par le HCR et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR); et
  - agriculture – dirigé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=217>. L'agriculture est considérée comme un secteur mais est incluse dans la liste de modules.



20. Dans le contexte du module mondial sur la nutrition, le PAM a participé à plusieurs initiatives, comme une évaluation du programme de supplémentation alimentaire ciblée en Éthiopie, l'examen et la révision des lignes directrices PAM/HCR concernant les programmes sélectifs d'alimentation dans les situations d'urgence élaborés en 1999, l'élaboration d'un programme harmonisé de formation à la nutrition en périodes d'urgence, la mise au point d'une version actualisée du "Nutval", outil accessible sur Internet qui aide à calculer la valeur nutritionnelle des rations alimentaires, la création d'un outil d'évaluation rapide initiale conjointe pour trois modules (nutrition, santé et eau, assainissement et hygiène), et révision du Système de suivi et d'évaluation normalisés des phases des secours et de la transition (SMART) utilisé pour la collecte et l'analyse de données concernant la nutrition et la mortalité en période d'urgence.
21. Le PAM joue dans le contexte du module mondial sur l'éducation un rôle de premier plan parmi les parties prenantes pour la normalisation des outils d'évaluation des besoins ainsi que de suivi et d'évaluation. Ce faisant, il s'efforce de faciliter la collecte et la diffusion des informations provenant des évaluations et de guider les interventions mises en œuvre dans le secteur de l'éducation en période d'urgence.
22. Dans le contexte du module mondial concernant la protection, le PAM contribue à l'élaboration des outils d'évaluation et des programmes de formation qui s'adressent aux organismes d'assistance autres que les institutions dont le mandat est plus directement lié à la protection, comme le HCR et l'UNICEF. Sous les auspices du module mondial et grâce au financement fourni par son entremise, le PAM a élaboré à l'intention des organismes d'assistance une série de programmes de formation à la protection qui ont pour but de faciliter la programmation des activités entreprises pour appuyer les populations vulnérables. Ainsi, au niveau du terrain, il a été organisé des ateliers et des programmes de formation dans plus d'une centaine de localités de 20 pays, souvent avec la participation, aussi bien comme participants que comme personnes ressources, de collègues du module.
23. En ce qui concerne le module relèvement rapide, le PAM s'emploie à encourager l'intégration du relèvement rapide aux évaluations des besoins et aux interventions ainsi que l'utilisation des réseaux interorganisations de relèvement rapide au niveau des pays. Le PAM aide à élaborer des lignes directrices concernant les évaluations des besoins après une catastrophe, dirigées par le module relèvement rapide, et les évaluations des besoins après un conflit, dirigées par le Groupe de travail sur les périodes de transition du Comité exécutif pour les affaires humanitaires du Groupe des Nations Unies pour le développement.
24. Le PAM continue de participer aux activités du module eau, assainissement et hygiène. Dans certains cas, ce module peut demander au module logistique mondial, aux premières étapes d'une crise, de procéder aux premières livraisons immédiates d'eau potable. Le module logistique dirigé par le PAM s'emploie actuellement à formaliser cet accord avec le module eau, assainissement et hygiène.

### **Évaluation du système d'action groupée par le Comité permanent interorganisations**

25. Lors de la première évaluation du système d'action groupée, réalisée fin 2007, il a été reconnu que cette approche améliorait la coordination, permettait une interaction plus étroite avec les autres organismes humanitaires et accroissait la prévisibilité des interventions humanitaires; en revanche, elle entraînait un travail accru dans les domaines de la coordination et des rapports. À l'issue de cette évaluation, il a été formulé un certain nombre de recommandations tendant à mieux définir les responsabilités et les rôles



respectifs et à encourager les différentes institutions à suivre de plus près cette approche. Le rapport d'évaluation notait que le module de télécommunications d'urgence était considéré comme le plus productif de tous et mettait en relief les compétences et l'expérience dont le PAM avait fait l'apport dans le contexte du module logistique. Il était proposé en outre que le PAM et ses partenaires envisagent d'organiser un module mondial de la sécurité alimentaire, pour lequel la FAO pourrait être désignée organisme co-chef de file.

26. La deuxième évaluation du système d'action groupée, qui tient compte des autres mesures adoptées dans le cadre du système d'assistance humanitaire, est actuellement en cours. Le PAM y participe activement et est membre du comité de pilotage. L'évaluation tend principalement à déterminer la mesure dans laquelle le système d'action groupée a permis de mieux satisfaire les besoins des bénéficiaires. Le rapport d'évaluation doit être publié en mars 2010.

## Secteur de l'alimentation

27. Lorsque le système d'action groupée a été lancé, le Comité permanent interorganisations a, plutôt que de créer un module mondial de l'alimentation, réaffirmé le rôle de premier plan qui incombait au PAM dans le secteur de l'alimentation en période de crise humanitaire.
28. Au niveau du terrain, beaucoup d'équipes de pays ont décidé de créer des modules d'alimentation. En 2009, tel a été le cas de 21 des 25 pays dotés d'un coordonnateur de l'action humanitaire; dans 9 de ces pays, ce module était dirigé exclusivement par le PAM<sup>4</sup>; 9 étaient codirigés par la FAO<sup>5</sup>; 1 était codirigé avec l'UNICEF<sup>6</sup>; et 2 étaient dirigés exclusivement par la FAO<sup>7</sup>.

## Application future de l'approche d'action groupée

29. Les responsabilités dont les différentes organisations sont investies dans le contexte du système d'action groupée les ont encouragées à faire les investissements nécessaires dans les mécanismes d'intervention humanitaire, avec l'indispensable appui des donateurs. Ces investissements ont permis de renforcer les capacités mondiales d'intervention et d'appui opérationnel et ont rehaussé le rôle du PAM en tant que source d'assistance en dernier ressort. Cependant, les efforts entrepris pour promouvoir la réalisation des objectifs visés par cette approche, qui sont de combler les lacunes, d'éviter les doubles emplois et d'assurer la fourniture de services d'un bon rapport coût-efficacité ne pourront être poursuivis que si l'on peut compter sur un financement régulier.
30. Le PAM a démontré sa volonté d'intégrer la gestion et la fourniture de services d'appui opérationnel fondés sur l'approche d'action groupée en reflétant les ouvertures de crédits nécessaires dans le Plan de gestion de l'exercice biennal 2010–2011.
31. Le PAM continue d'appuyer l'approche d'action groupée dans le cadre du Comité permanent interorganisations, notamment dans le contexte de la deuxième nouvelle version entreprise sous l'égide de celui-ci et continue de participer aux réunions de coordination

<sup>4</sup> Bangladesh, Éthiopie, Géorgie, Haïti, Kenya, Libéria, Myanmar, Népal et Niger.

<sup>5</sup> Afghanistan, Burundi, Côte d'Ivoire, Guinée, Iraq, Ouganda, République démocratique du Congo, Soudan et Tchad.

<sup>6</sup> Indonésie.

<sup>7</sup> Burundi et République centrafricaine.



des modules. Il continuera de mettre l'accent sur la nécessité d'améliorer l'efficacité et l'efficience des interventions humanitaires, car ce n'est qu'ainsi que la coordination pourra être améliorée, et s'attachera à faire en sorte que cette approche ait pour effet d'améliorer la prévisibilité, la complétude et la qualité des interventions humanitaires.

32. Le système d'action groupée est de plus en plus communément utilisé dans le contexte des interventions humanitaires. Le PAM étudie actuellement, avec ses partenaires du Comité permanent interorganisations, l'opportunité de créer un module mondial de l'alimentation.

## FINANCEMENT DES ACTIVITES HUMANITAIRES

33. Depuis que le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) a été créé, en 2005, c'est le PAM qui a reçu la plus large part des ressources du Fonds élargi. En 2009, le PAM a reçu 163 millions de dollars, soit 38 pour cent<sup>8</sup> du financement total alloué aux différentes institutions des Nations Unies, pour appuyer la mise en œuvre de nouvelles opérations d'urgence ou d'opérations pour lesquelles il n'avait pas été mobilisé de financement suffisant.
34. Le PAM participe activement au Groupe de travail sur le financement des interventions humanitaires, sous les auspices du Comité permanent interorganisations. Ce Groupe de travail a essentiellement pour objectif de renforcer le CERF, la mise en commun des ressources au niveau des pays et les autres mécanismes de financement de l'aide humanitaire.
35. Le CERF fournit un financement important dans les domaines de la coordination des services d'appui, en particulier dans les secteurs de la logistique, des télécommunications d'urgence et des services aériens d'aide humanitaire, dans lesquels le CERF est fréquemment le plus important donateur. Les contributions sont habituellement d'un montant modeste mais, comme elles arrivent tôt, elles constituent un point de départ critique pour le lancement des services communs. C'est ainsi par exemple qu'au Pakistan – dans une situation caractérisée par le plus vaste et le plus rapide déplacement de populations enregistré au cours des 15 dernières années – une contribution de 200 000 dollars faite par le CERF en mai 2008 a permis au PAM de faire en sorte que des entrepôts d'une capacité adéquate soient mis à la disposition des organismes humanitaires pour pouvoir fournir une assistance aux 2 millions de personnes déplacées fuyant le conflit dans la Province de la frontière Nord-Ouest.
36. En mai 2008, l'ampleur de la crise alimentaire et l'augmentation marquée de la demande de contributions du CERF a conduit le Coordonnateur des secours d'urgence à annoncer qu'il serait mis de côté une réserve de 100 millions de dollars, prélevée sur les ressources existantes, pour pouvoir mettre sur pied des interventions rapides visant à "sauver immédiatement des vies humaines dans les secteurs directement touchés par la crise, à savoir l'alimentation, la sécurité alimentaire, l'agriculture, la santé et la nutrition".
37. À la demande du secrétariat du CERF, le PAM a détaché auprès de celui-ci un de ses fonctionnaires de haut rang au début de 2008. Le personnel des bureaux de pays du PAM participe aux programmes régionaux de formation organisés par le Bureau de la

<sup>8</sup> Pour des statistiques concernant ses activités, consulter le site web du CERF à l'adresse:  
<http://ochaonline.un.org/cerf/CERFaroundtheWorld/CERFProjectsaroundtheWorld2009/tabid/5351/language/en-US/Default.aspx>



coordination des affaires humanitaires, et la FAO et le PAM veillent à ce que des programmes de formation consacrés au CERF soient organisés à Rome chaque année.

38. Les opérations du PAM sont également financées au moyen des fonds humanitaires communs et des autres ressources mises en commun au niveau des pays ou des régions. Bien que les contributions en espèces provenant des fonds humanitaires communs sont une source de souplesse pour les opérations du PAM, les ressources sont fréquemment trop limitées pour faire face aux besoins humanitaires, par exemple en République démocratique du Congo et au Soudan.
39. Les mécanismes de mise en commun des fonds ont aidé le PAM à harmoniser les interventions, à accroître la couverture sectorielle des besoins et à améliorer la coordination au niveau du terrain. En 2009, le PAM a reçu 122 967 700 dollars des fonds communs des Nations Unies, qui sont classés parmi les cinq plus gros donateurs au PAM<sup>9</sup>. Depuis que le CERF a été créé en 2005 comme guichet de dons, les mécanismes de financement se sont beaucoup améliorés. Selon l'évaluation des activités du CERF réalisée en 2007–2008, les problèmes qui restent à résoudre concernent notamment la rapidité avec laquelle les fonds sont décaissés, la possibilité pour les ONG d'obtenir un financement du CERF et la durée de la période d'exécution autorisés par les règles du CERF.
40. Une étude des coûts de transaction réalisée au début de 2009, avec l'appui de l'Irlande et de la Norvège, par la FAO, le HCR, l'UNICEF, l'OMS et le PAM, a analysé l'impact des mécanismes de mise en commun des fonds sur la portée et la nature des activités réalisées par les organisations ayant reçu des fonds de cette source. Les conclusions de cette étude confirment que, comme le PAM l'a constaté, ce type de financement est moins prévisible au niveau de chaque organisation, il est difficile de concilier une approche participative et les priorités stratégiques, et les organismes chefs de file des différents modules jouent un rôle clé dans l'allocation des ressources.
41. Il importe de ne pas perdre de vue qu'il existe des mécanismes internes de financement qui permettent de mettre sur pied plus facilement des interventions, comme le Compte d'intervention immédiate (CII) du PAM et le Mécanisme d'avance au titre des contributions annoncées, qui est fondé sur la prévision des recettes qui est difficile lorsque le financement provient de fonds communs.

---

## SYSTEME DE COORDONNATEURS DE L'ACTION HUMANITAIRE

42. Les progrès accomplis sur la voie du renforcement du système de coordonnateurs de l'action humanitaire se sont accélérés en 2009. Le PAM a, dans le cadre du Comité permanent interorganisations et du Groupe chargé d'examiner les questions liées au système de coordonnateurs de l'action humanitaire, appuyé le rétablissement du deuxième fichier de coordonnateurs<sup>10</sup>, actualisé et développé les instructions élaborées à l'intention des coordonnateurs et de leurs équipes ainsi que des équipes de pays élargies, élaboré des modules de formation pour les coordonnateurs et futurs coordonnateurs et resserré la collaboration avec le système des coordonnateurs résidents.

---

<sup>9</sup> Rapport hebdomadaire d'information aux donateurs et principaux indicateurs concernant les ressources du PAM, 12 octobre 2009.

<sup>10</sup> Le fichier de coordonnateurs de l'action humanitaire a été lancé en 2005. Cependant, faute de critères bien définis concernant les candidatures et le processus de sélection et d'implication suffisante de la part des organisations, il n'a pas été possible, comme cela était l'intention, d'établir un fichier de candidats qualifiés à des postes de coordonnateurs de l'action humanitaire qui soient prêts à être déployés.



43. Le fichier nouvelle formule de coordonnateurs de l'action humanitaire a été introduit au début de 2009 en même temps que le Coordonnateur des secours d'urgence a lancé un appel à la présentation de candidatures. Comme dans le cas du système de coordonnateurs résidents, le PAM a participé à l'élaboration des procédures applicables à l'établissement du fichier de coordonnateurs de l'action humanitaire et a pris une part active au processus de sélection des candidats en sa qualité de membre du jury d'évaluation. En juin 2009, le PAM a accueilli la réunion du jury à son Siège de Rome.
44. L'un des objectifs poursuivis par le PAM en matière de ressources humaines consiste à améliorer les compétences d'encadrement de son personnel et il a organisé à cette fin un programme de formation visant à aider ceux de ses fonctionnaires qui paraissent avoir des talents d'encadrement à réaliser leur potentiel. En outre, il a été entrepris de mettre au point une méthode pédagogique mixte combinant de multiples approches pour faciliter l'apprentissage. Ces efforts constants contribuent à faire en sorte que les fonctionnaires du PAM soient prêts à assumer le rôle de coordonnateurs de l'action humanitaire.
45. Le PAM a souscrit au mandat des coordonnateurs de l'action humanitaire et s'attache, dans le contexte des discussions qui se poursuivent au sein du Comité permanent interorganisations, à trouver le moyen de renforcer l'obligation redditionnelle de ces coordonnateurs. Il continuera d'appuyer les efforts déployés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour mettre au point un modèle efficace de coordonnateurs de l'action humanitaire (coordonnateur résident/coordonnateur de l'action humanitaire; coordonnateur de l'action humanitaire/représentant d'une institution; coordonnateur de l'action humanitaire autonome).

---

## DISPOSITIF MONDIAL D'AIDE HUMANITAIRE

46. La Directrice exécutive et le Directeur exécutif adjoint du PAM ont participé aux deux dernières réunions du Dispositif mondial d'aide humanitaire, qui rassemble un grand nombre de chefs de secrétariat et de hauts responsables d'ONG, du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'organismes des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales.
47. Les "Principes de partenariat", l'un des principaux aboutissants du processus entamé dans le cadre du Dispositif mondial d'aide humanitaire, avaient été approuvés lors de la réunion tenue par celui-ci en juillet 2007 et avaient été distribués à tous les fonctionnaires du PAM en 2007 puis à nouveau en 2008. Les Principes en question visaient à améliorer l'égalité, la transparence, l'orientation vers les résultats, la responsabilité et la complémentarité entre les acteurs humanitaires. Le Dispositif avait réussi à lancer un message énergique appelant des organismes opérant sur le terrain à associer plus étroitement les ONG aux processus stratégiques de prise de décisions au niveau des pays et à passer d'une approche fondée sur l'Équipe de pays des Nations Unies à une approche fondée sur une équipe humanitaire de pays englobant les ONG.
48. Le PAM participe à l'équipe spéciale qui prépare la troisième et dernière réunion du Dispositif mondial d'aide humanitaire, prévue pour février 2010.
49. Le PAM a joué un rôle de premier plan dans l'atelier régional tenu à Bangkok en mai 2008 sous l'égide du Dispositif. Il a participé aux ateliers au cours desquels ont été discutées les pratiques optimales et les difficultés rencontrées dans l'application des Principes de partenariat, ainsi que les moyens d'améliorer la collaboration des organismes humanitaires.



## Contributions du PAM au système d'assistance humanitaire

### ⇒ *Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies*

50. Les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies transportent les agents humanitaires des organismes des Nations Unies et des ONG et des journalistes, entre autres, sur les lieux de certaines des opérations d'urgence les plus reculées qui soient au monde. Ils sont administrés par le PAM pour le compte de la communauté humanitaire, comme demandé en 2003 par le Comité de haut niveau sur la gestion, et ils fonctionnent à la demande de l'équipe de pays ou du coordonnateur de l'action humanitaire.
51. En 2009, le budget projeté des Services aériens d'aide humanitaire était de 160 millions de dollars pour neuf opérations, y compris en Afghanistan, en Éthiopie, en République démocratique du Congo, au Soudan et au Tchad. L'opération au Soudan est la plus vaste de toutes, et les 23 appareils des Services aériens d'aide humanitaire sont utilisés par 120 organismes d'assistance, desservent 110 destinations et ont un budget de 84 millions de dollars.
52. En 2008, le CERF a été le plus gros donateur aux Services aériens d'aide humanitaire, suivi par le Département de l'aide humanitaire de la Commission européenne, les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni, le Canada, l'Espagne et les Pays-Bas. Cependant, le financement initial fourni par le CERF et les autres donateurs est fréquemment insuffisant pour garantir la régularité des services de transports aériens, et il reste à trouver un mécanisme de financement durable.

### ⇒ *Évaluations conjointes des besoins*

53. Le PAM a également contribué, dans le cadre des efforts de réforme dans leur ensemble, aux activités entreprises au niveau interorganisations pour rationaliser et regrouper les évaluations des besoins réalisées par les différentes institutions. Depuis 2006, le PAM participe à un effort entrepris au niveau interorganisations pour développer le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) initialement mis au point par la FAO en Somalie. L'IPC est un système normalisé de classification de la gravité de l'insécurité alimentaire aux échelons national et infranational sur la base d'une série d'indicateurs de référence et de seuils et d'une analyse de consensus. Le PAM est représenté au comité de pilotage de l'IPC ainsi qu'à son groupe de travail technique et a désigné un responsable spécialement chargé de continuer d'améliorer la méthodologie et d'appuyer les équipes de pays. L'IPC est utilisé dans 15 pays, principalement dans la Corne de l'Afrique et en Afrique centrale.
54. Deux fonctionnaires de l'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité alimentaire du PAM sont membres du groupe de référence qui, sous la coordination du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, s'emploie à mettre au point un outil pour mieux regrouper les évaluations des besoins et les autres informations concernant l'action humanitaire en fonction des différents modules et secteurs (afin d'établir en quelque sorte un "tableau de bord" humanitaire). Cette initiative, qui représente le prolongement de l'approche qui sous-tend l'IPC, a pour but d'élaborer un cadre unique qui permette de rassembler rapidement, par secteurs et sous une forme cohérente et conviviale, les données provenant des évaluations des besoins humanitaires et les autres informations pertinentes. Si elle aboutit, elle pourra beaucoup faciliter la prise de décisions et l'action des acteurs humanitaires. Le PAM craint néanmoins qu'il ne soit difficile de rassembler des données qui soient comparables, par leur couverture géographique et démographique, à l'intérieur d'un même secteur et d'un secteur à l'autre, ainsi que de définir les seuils de

gravité de l'insécurité alimentaire. Il faudra par conséquent continuer à renforcer les capacités des gouvernements et des institutions de réaliser des évaluations sectorielles et, lorsqu'il y aura lieu, collaborer à des évaluations conjointes des besoins des différentes organisations et dans différents secteurs.

55. Grâce aux progrès qu'il a accomplis ces dernières années en matière d'analyse de la sécurité alimentaire et aux lignes directrices qu'il a élaborées récemment, le PAM peut apporter une contribution importante aux activités interorganisations, par exemple en élaborant des lignes directrices concernant les évaluations des besoins après un conflit et après une catastrophe<sup>11</sup>. Sur le terrain, des fonctionnaires du PAM ont participé à l'évaluation des besoins après le conflit dans la bande de Gaza au début de 2009, à l'évaluation des besoins en Géorgie en septembre 2008, à la récente évaluation des besoins après la catastrophe en Namibie en juin 2009 et à l'évaluation des besoins après le conflit au Pakistan en août et en septembre 2009.
56. Le PAM a également collaboré à la révision des lignes directrices concernant les missions conjointes d'évaluation des besoins des réfugiés menées avec le HCR ainsi que les missions d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires entreprises de concert avec la FAO. C'est ainsi par exemple qu'une mission d'évaluation conjointe a été réalisée en Namibie en 2009 et des missions d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires à Madagascar et au Zimbabwe en juin 2009.

---

## PREPARATION DES INTERVENTIONS D'URGENCE

57. Le PAM joue un rôle de premier plan dans les activités de planification des mesures d'urgence entreprises au niveau interorganisations. Il est co-président, avec l'UNICEF, du Sous-Groupe de travail du Comité permanent interorganisations sur les mesures préalables et la planification des mesures d'urgence, qui élabore des lignes directrices et des outils concernant l'identification et la préparation des interventions en cas d'urgence.
58. Le PAM a mis au point, avec ses partenaires du Comité permanent interorganisations chargé de la planification des mesures d'urgence que sont le HCR, l'UNICEF, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'OMS, d'un nouveau système interorganisations d'alerte rapide visant à prédire les crises humanitaires.
59. Le PAM aide à organiser et à réaliser des missions de planification des mesures d'urgence et des programmes de formation dans ce domaine; il y a lieu de citer en particulier une mission réalisée en 2008 en République démocratique du Congo, des simulations en République islamique d'Iran et au Yémen en 2008 et les initiatives de renforcement des capacités du gouvernement, comme le programme de formation mis sur pied en 2008 à l'intention du personnel du Service de gestion des catastrophes et des secours d'urgence du Gouvernement rwandais.
60. Le PAM participe également à différentes initiatives interorganisations concernant la technologie géospatiale et la détection par l'entremise du Groupe de travail sur l'information géographique de l'ONU et de l'Équipe d'appui à l'information géographique. Le PAM dirige également le volet humanitaire du projet "Services et applications pour les interventions en cas d'urgence", réalisé sous l'égide du programme de surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité de l'Union européenne, qui a pour but de

---

<sup>11</sup> Voir le paragraphe 23.



mettre à l'essai les technologies de télédétection les plus modernes pour faciliter les opérations d'intervention humanitaire.

61. Le PAM participe en outre à la révision du manuel du Projet Sphère<sup>12</sup> qui doit être publiée en 2010. La dernière version a été publiée en 2004 et la situation a beaucoup changé depuis lors. Il sera tenu compte dans la nouvelle version de faits nouveaux comme le processus de réforme du système humanitaire et l'approche d'action groupée. Le processus de révision a été entrepris sur la base d'une large approche consultative. Le PAM et WVI ont désigné des responsables conjoints chargés de réviser la section du manuel concernant l'aide alimentaire et ont dirigé un groupe de travail au sein duquel étaient représentés des praticiens, les ONG internationales, les organismes des Nations Unies, les gouvernements et les donateurs. Le PAM et WVI ont également entrepris des consultations dans plusieurs pays pour y rassembler des observations concernant les éléments à inclure dans le manuel. Des fonctionnaires du PAM sont également membres des groupes de travail chargés de réviser d'autres sections du manuel, dont celles qui ont trait à la sécurité alimentaire et à la nutrition.

## Pandémies

62. Depuis la proclamation de la pandémie mondiale de grippe, le 11 juin 2009, le PAM a intensifié ses activités de préparation en affinant ses méthodes et outils de planification des mesures d'urgence et en procédant à des consultations sur les services logistiques à prévoir.
63. Le PAM a, dans le cadre du réseau d'entrepôts de fournitures humanitaires des Nations Unies, déployé pour le compte de l'OMS des médicaments antiviraux dans 88 pays d'Amérique latine et d'Afrique. En outre, le PAM a, en collaboration avec la FICR, des ONG associées et des représentants de l'Union africaine, entre autres, lancé un dialogue mondial de haut niveau pour discuter de la coopération entre les secteurs civil et militaire et partager des informations dans les domaines de la logistique, de la protection de la santé et de la sûreté du personnel et la planification des mesures d'urgence afin de préparer la communauté humanitaire à intervenir pour endiguer une pandémie.
64. Le PAM participe depuis 2005 à un processus de préparation et de planification détaillées visant à minimiser l'impact d'une pandémie de grippe sur les opérations humanitaires. Le PAM a été chargé, dans le cadre du Plan d'action global du système des Nations Unies pour la lutte contre la grippe aviaire et humaine, d'aller au-delà des opérations qu'il mène pour sauver des vies humaines afin de fournir à l'ensemble du système des Nations Unies, lorsque cela sera possible, un appui en matière de services humanitaires communs, particulièrement dans le domaine de la logistique. Les quatre principaux éléments des opérations engagées par le PAM dans le cas d'une pandémie, sont les transports sans entrave des fournitures humanitaires, le prépositionnement des fournitures, l'élaboration de plans d'action nationaux et la protection du personnel. Pour atteindre ces objectifs, le PAM continue de former son personnel aux opérations dans un contexte de pandémie, à élaborer des plans et des programmes pour garantir la continuité des opérations et à nouer des partenariats afin de garantir la fourniture de secours d'urgence aux populations vulnérables.

---

<sup>12</sup> Le Projet Sphère a pour but d'élaborer une charte de l'action humanitaire et des normes minimums concernant les interventions faisant suite à une catastrophe.



## Participation à l'élaboration des politiques d'assistance humanitaire

65. L'environnement géopolitique dynamique qui a caractérisé les dernières années s'est traduit par une rotation rapide du contexte humanitaire, en particulier dans les situations de conflit et les situations d'urgence complexes. Pour continuer à satisfaire les besoins des populations les plus vulnérables, le PAM a reconnu que ces opérations doivent évoluer parallèlement aux réalités sur le terrain. Afin de faire mieux comprendre ces réalités nouvelles, le PAM a organisé en juin 2009 une conférence qui a rassemblé 60 experts, académiciens et praticiens qui se sont employés à faire le bilan des tendances de la théorie concernant les conflits et les situations d'urgence complexes et à examiner comment les organismes humanitaires s'adaptent aux difficultés auxquelles se heurtent leurs opérations et leurs programmes.
66. Le PAM a ensuite accueilli une table ronde organisée par le Comité permanent interorganisations sur le thème "Perceptions des acteurs humanitaires"<sup>13</sup>, au cours de laquelle ont été évoquées les tendances et les difficultés liées à l'espace humanitaire, la collaboration avec les acteurs étatiques et non étatiques et les perceptions locales. Ont participé à cette table ronde plus d'une cinquantaine de collègues de 30 organisations, d'ONG, de la FICR, de groupes de réflexion et d'entités des Nations Unies, dont le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques. Les participants ont identifié les problèmes à résoudre, allant de la nécessité de perfectionner les talents de négociation à celle d'associer plus étroitement les communautés et le nombre croissant d'acteurs à l'action humanitaire grâce à une meilleure compréhension du contexte local.

---

<sup>13</sup> Ce sujet est l'un des huit thèmes à propos desquels le Groupe de travail informel du Comité permanent interorganisations dirigé par le HCR et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ont proposé d'organiser des tables rondes.

---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACF	Action contre la Faim
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
CII	Compte d'intervention immédiate
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPC	Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	organisations non gouvernementales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WVI	World Vision International