



**Programme
Alimentaire
Mondial**

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire

Rome, 9-13 novembre 2015

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/2015/4-B

13 octobre 2015

ORIGINAL: ANGLAIS

POINT SUR LE RÔLE DU PAM DANS LE CADRE DE L'ACTION HUMANITAIRE COLLECTIVE

Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

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

Mme G. Jerger
Directrice
Bureau de Genève
Courriel: gordana.jerger@wfp.org

M. B. Lander
Attaché de liaison principal
Courriel: brian.lander@wfp.org

RÉSUMÉ

Depuis le dernier rapport sur l'action humanitaire collective présenté au Conseil à sa session annuelle de 2014, les crises humanitaires se sont étendues et intensifiées. Face à l'ampleur exceptionnelle des besoins, les acteurs humanitaires ont été soumis à de fortes pressions pour maintenir les niveaux actuels d'assistance. Les crises qui sévissent en République centrafricaine, au Mali, au Népal et ailleurs ont obligé à intensifier les opérations, et il a fallu également déclencher ou étendre des interventions de niveau 3 à l'échelle du système en Iraq, au Soudan du Sud, en République arabe syrienne et au Yémen.

Le Programme de transformation du Comité permanent interorganisations, conçu pour améliorer les délais de mise en œuvre et l'efficacité de l'action humanitaire, a permis d'adopter une approche plus collective. Un certain nombre de tendances nouvelles appellent à apporter des modifications au modèle humanitaire actuel, notamment: i) l'importance accrue accordée à la responsabilité envers les populations touchées par les crises; ii) le nombre croissant de personnes touchées qui vivent dans des zones urbaines; iii) la nécessité de considérer les questions de protection comme un élément clé de toutes les interventions; iv) la politisation grandissante de l'action humanitaire; v) l'écart croissant entre les besoins et les ressources; vi) les appels en faveur d'une meilleure préparation et d'interventions dirigées par les pays eux-mêmes.

Le PAM continue d'apporter des contributions actives et de diffuser les bonnes pratiques afin d'éclairer les consultations et d'œuvrer à ce que les processus qui détermineront l'avenir de l'action humanitaire dans le monde débouchent sur des résultats positifs. L'affectation d'un directeur exécutif adjoint à New York en 2015 pour guider la participation du PAM aux processus mondiaux témoigne de l'engagement résolu de l'Organisation à cet égard.

Les futurs domaines prioritaires sont les suivants: veiller à ce que le personnel soit doté des compétences et connaissances appropriées; optimiser la valeur des partenariats; accroître les efforts de réduction et de prévention des risques; chercher de nouvelles sources de financement; et innover grâce à l'utilisation des nouvelles technologies et des médias sociaux.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil prend note du document intitulé "Point sur le rôle du PAM dans le cadre de l'action humanitaire collective" (WFP/EB.2/2015/4-B) en tenant compte des questions soulevées par le Conseil lors de ses débats.

* 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.

RÔLE DU PAM DANS LE CADRE DE L'ACTION HUMANITAIRE COLLECTIVE : BILAN DE L'ANNÉE ÉCOULÉE

1. Des catastrophes naturelles plus fréquentes et plus dévastatrices, des conflits qui se multiplient et entraînent des déplacements de population à grande échelle, et des urgences sanitaires touchant plusieurs pays ont créé des besoins d'aide humanitaire sans précédent. Les conflits complexes sont désormais la cause principale des urgences humanitaires: leur ampleur et leur durée ont débordé les capacités d'intervention de la communauté internationale et déclenché des mouvements de population transfrontaliers de grande ampleur.

Mise en œuvre du Programme de transformation du Comité permanent interorganisations

2. Le PAM a participé à l'élaboration des directives relatives au Programme de transformation¹, publiées par le Comité permanent interorganisations en août 2015. Ces directives visent à renforcer la participation des organismes membres du comité à la définition des priorités et à la planification des opérations au niveau national, par l'intermédiaire des équipes de pays pour l'action humanitaire et des modules d'action groupée. Elles définissent un cadre pour la gestion conjointe du cycle des programmes humanitaires interorganisations et l'élaboration des plans d'action humanitaire pour 2016. Après une longue période de mise au point au niveau mondial, les directives devraient se traduire par de meilleures orientations stratégiques et une plus grande efficacité sur le terrain.
3. Le PAM est toujours fermement résolu à mettre en œuvre le Programme de transformation et à l'intégrer dans ses processus et protocoles. En tant que membre du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence du Comité permanent interorganisations, le PAM participe à l'évaluation des besoins d'intervention de niveau 3 à l'échelle du système et à l'examen de la performance des coordonnateurs de l'aide humanitaire et des équipes d'action humanitaire dans les pays. Le PAM a participé à des missions du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence au Mali, au Sénégal, en Somalie, au Soudan, au Soudan du Sud et au Yémen en 2014, ainsi qu'au Nigéria et en Ukraine depuis le début de 2015. Des responsables du PAM ont également participé aux missions d'examen par les pairs qui ont été consacrées, en 2014 et en 2015, aux contraintes pratiques rencontrées dans les opérations sur le terrain en République centrafricaine et en République arabe syrienne.
4. Le PAM a pris part à l'examen annuel des opérations (2014) effectué par le Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence, qui a permis de tirer les enseignements: i) des interventions d'urgence de niveau 3 à l'échelle du système effectuées par le Comité permanent interorganisations en République centrafricaine, en Iraq, au Soudan du Sud et en République arabe syrienne; ii) des opérations à grande échelle en cours; iii) des situations relatives à la "liste de surveillance" du Groupe; iv) de l'intervention lancée pour faire face à l'épidémie d'Ébola; et v) des questions transversales qui touchent de nombreuses opérations. Il a contribué à déterminer les priorités de l'Équipe de haut niveau chargée de la mise en œuvre du Programme de transformation, sous la tutelle du Groupe des directeurs de

¹ Il s'agit notamment des éléments suivants: Module de référence sur le cycle des programmes d'action humanitaire; Directives relatives à l'évaluation des besoins interorganisations; Directives en matière de préparation aux situations d'urgence et d'interventions en cas de crise; Module de référence pour la coordination sectorielle; et Module d'évaluation interorganisations de l'action humanitaire.

programmes d'aide d'urgence, pour ce qui concerne l'exécution sur le terrain et la mise en cohérence avec les opérations.

5. Le PAM continue de perfectionner les modules de formation en matière de préparation et d'intervention en cas de crise liées au Programme de transformation, tels que l'exercice de simulation de crise et la formation du personnel fonctionnel et d'appui aux situations d'urgence (FASTER). Des éléments du Programme de transformation ont été inclus dans trois modules de formation pilotés ou copilotés par le PAM.

Programmes et interventions d'urgence

6. Les enseignements tirés des opérations aux Philippines et en République arabe syrienne montrent que l'accent mis par le PAM sur la préparation permet d'améliorer sa capacité d'intervention. En République arabe syrienne, les activités mises en œuvre au moyen du Guide pour la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de crise et dans le cadre de l'exercice de simulation de crise juste avant le début de la crise en 2013 ont aidé à préparer le personnel. Les investissements dans la préparation sont nécessaires pour atténuer les risques et optimiser les ressources humaines et financières limitées.
7. Aux Philippines, les délais d'intervention ont pu être raccourcis grâce aux stocks de secours déjà en place lorsque le typhon Haiyan a frappé. Les partenariats du PAM avec diverses administrations dans le pays ont permis d'agir plus rapidement de façon coordonnée. Grâce aux infrastructures publiques existantes, le PAM a pu amplifier rapidement ses distributions d'espèces et acheminer des vivres par l'intermédiaire de ses homologues gouvernementaux.

Accès et proximité

8. Les problèmes de proximité et d'accès aux personnes touchées ont été nombreux en 2014 et en 2015. Les conditions de sécurité sont restées le principal obstacle, notamment en Afghanistan, en Iraq, au Pakistan, en République arabe syrienne, en République centrafricaine, au Soudan du Sud et au Yémen. Le PAM a réduit les risques encourus par le personnel en négociant des garanties en matière de sécurité directement avec les belligérants, en mettant au point des stratégies d'accès et en formant les équipes. On estime que la stratégie mise en place en Afghanistan a permis d'accroître l'accès de 20 pour cent en 2014, l'une des années les plus violentes que le pays ait connues.
9. Les retards et les refus d'autorisation administrative ont aussi nuit considérablement à la rapidité et à la couverture de l'assistance du PAM. En Iraq, en République arabe syrienne et au Yémen, les autorités et les acteurs non étatiques n'ont pas laissé le PAM accéder aux populations dans le besoin. En matière de sécurité, les sections internes comme le recours à des escortes armées, et les arrangements structurels adoptés dans certains contextes pour assurer une présence intégrée des Nations Unies, ont mis à mal l'image d'impartialité et de neutralité des organismes humanitaires, qui ont eu de ce fait plus de mal à assurer la sûreté et la sécurité de leur personnel.
10. Les expériences comme celles acquises en Afghanistan et en République centrafricaine ont montré qu'il est parfois plus difficile d'établir le contact avec les forces non étatiques que de négocier avec elles. Les négociations directes au niveau local sont en général la forme de communication la plus difficile, mais elles sont aussi la manière la plus efficace d'obtenir des assurances crédibles de sécurité. La nature très personnelle des rapports établis dans ce type de communication complique invariablement le processus, ce qui rend d'autant plus nécessaire une bonne analyse du contexte, notamment la tenue d'un registre des principaux intermédiaires locaux et leurs coordonnées, et la réévaluation permanente des plans d'accès.

11. Malgré ces difficultés, le PAM et ses partenaires ont mis au point des approches innovantes en matière d'accès et de proximité. Le mécanisme d'intervention rapide intégré établi au Soudan du Sud en 2013 par le PAM et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a été reproduit en 2014 avec plusieurs partenaires en République démocratique du Congo et en Iraq. Le PAM réexamine actuellement ses approches en matière d'accès dans différents contextes: la Division des politiques et des programmes vient de lancer un projet visant à améliorer les capacités d'analyse et de décision stratégique du personnel en ce qui concerne les contraintes d'accès.

Évaluation

12. En 2014 et 2015, le Bureau de l'évaluation a continué de participer aux travaux du Groupe de pilotage interinstitutions du Comité permanent interorganisations, réuni par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, en vue d'améliorer les activités interorganisations d'évaluation de l'action humanitaire. Les directives élaborées à ce sujet ont été appliquées lors de l'évaluation 2014 de l'intervention menée aux Philippines après le passage du typhon Haiyan, et adaptées aux évaluations interorganisations de l'action humanitaire menées en République centrafricaine et au Soudan du Sud. Le Bureau de l'évaluation participe à la méta-analyse effectuée par le Groupe de pilotage interinstitutions concernant les évaluations des interventions liées à la crise syrienne, dans le cadre de l'initiative coordonnée sur la responsabilité de l'action humanitaire et les enseignements à en tirer.

Financement de l'aide humanitaire

13. En 2014, le PAM a reçu 5,6 milliards de dollars, soit 66 pour cent des 8,5 milliards de dollars dont il avait besoin. Les gouvernements hôtes ont fourni 210 millions de dollars, montant le plus élevé enregistré à ce jour. Avec plus de 137 millions de dollars, le Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF) des Nations Unies occupait le huitième rang des donateurs du PAM; 2,3 millions de dollars ont été versés par les fonds d'intervention d'urgence au niveau des pays, et 10,1 millions de dollars par les fonds humanitaires communs. Les besoins humanitaires continuent de croître plus vite que les ressources. Il est impératif de trouver de nouveaux moyens pour optimiser l'utilisation des ressources, accroître la prévisibilité des financements et créer des mécanismes de financement.
14. Au mois d'août 2015, le PAM avait reçu, par le biais de mécanismes de financement commun, 84,6 millions de dollars pour financer ses opérations d'urgence, dont 83 pour cent (70,8 millions de dollars) provenaient du CERF. Depuis sa création en 2006, le CERF compte parmi les dix premiers donateurs du PAM, qui reste l'un de ses principaux bénéficiaires.
15. L'évaluation concernant l'usage par le PAM des fonds communs, réalisée en 2014, a constaté que ces fonds, rapidement disponibles, prévisibles et complémentaires par rapport aux autres financements, ont contribué de manière positive aux opérations du PAM; le guichet interventions d'urgence du CERF, en particulier, a aidé le PAM à réagir avec rapidité. Cependant, les fonds communs ont servi davantage à renforcer les structures de coordination existantes qu'à remédier aux carences des systèmes, voire à leur absence. Les recommandations formulées à l'issue de l'évaluation sont les suivantes: faire en sorte que les financements communs soient davantage axés sur les activités susceptibles de sauver des vies; limiter la pré-affectation des subventions; et accroître la contribution des fonds communs au financement des services communs assurés dans les situations d'urgence.

Modules d'action mondiaux et services communs

⇒ *Module des télécommunications d'urgence*

16. Depuis le dernier rapport, le module des télécommunications d'urgence a fourni des services à plus de 5 000 travailleurs humanitaires en Afrique de l'Ouest, en Iraq, au Népal, en République arabe syrienne, en République centrafricaine, au Soudan du Sud, au Vanuatu et au Yémen.
17. La nouvelle stratégie adoptée pour ce module à l'horizon 2020 vise à améliorer l'aide numérique. Pour le moment, le module fonctionne dans le cadre d'une initiative interorganisations – Communications avec les communautés – qui vise à renforcer la responsabilité à l'égard des populations touchées, à donner aux victimes de catastrophes les moyens de communiquer et à apporter un soutien aux responsables. Il aide les gouvernements à renforcer leur capacité de résilience en matière de communications et mène des activités décentralisées de préparation aux situations d'urgence. Le module améliorera les solutions en matière de connectivité et d'énergie et continuera à fournir aux acteurs humanitaires des services de communications d'urgence rapides, fiables et efficaces.

⇒ *Modules de la sécurité alimentaire*

18. Il y a 36 modules de la sécurité alimentaire et mécanismes de coordination analogues dans le monde. En 2014, le module mondial est intervenu dans des situations d'urgence de niveau 3 en Iraq, aux Philippines, en République arabe syrienne, en République centrafricaine et au Soudan du Sud.
19. Le module mondial a amélioré son état de préparation face aux situations d'urgence en organisant des sessions de formation et en mettant à jour son fichier de coordonnateurs. En 2014 et 2015, 116 coordonnateurs potentiels de module ont reçu une formation organisée en six sessions; 77 pour ceux d'entre eux ont été inscrits dans le fichier, dont 57 pour cent ont été déployés au niveau national.

⇒ *Module de la logistique*

20. En 2014, le module mondial de la logistique a appuyé 13 opérations, dont cinq urgences de niveau 3, et fourni un appui dans le domaine du transport et de l'entreposage à 160 organisations humanitaires. Après le séisme au Népal, le module a établi neuf plateformes logistiques et plusieurs camps de départ, pris en charge 11 300 tonnes de cargaison pour le compte de 121 organisations et apporté un soutien aérien à 97 organisations. D'autres moyens de livraison, notamment des équipes de montagnards, des animaux de bât et d'autres mécanismes non conventionnels, ont été utilisés dans les zones difficiles d'accès. La nouvelle zone de regroupement inaugurée un mois auparavant à l'aéroport de Katmandou a été fondamentale pour l'intervention.
21. Les réunions annuelles du module organisées pour encourager les partenariats et la collaboration ont rassemblé plus de 150 participants provenant de 60 organisations: elles ont permis d'examiner les opérations du module, de partager le retour d'information sur sa performance et d'élaborer des plans. Les membres du module ont formé les partenaires à la coordination de l'action groupée et facilité les formations à la gestion de l'information proposées par le PAM et dans le cadre du programme FASTER. À la session organisée en avril 2015 par l'équipe d'intervention logistique, 24 logisticiens travaillant pour 21 organisations humanitaires ont reçu une formation en méthodologie des interventions d'urgence.

⇒ *Réseau des entrepôts de fournitures humanitaires des Nations Unies*

22. En 2014, le Réseau des entrepôts de fournitures humanitaires des Nations Unies a géré des stocks d'une valeur de 50 millions de dollars sur six sites: il a apporté un soutien à 37 partenaires humanitaires et déployé 17 membres de son équipe d'intervention rapide à l'appui des opérations. Plus de 33 000 mètres cubes d'articles de secours et de matériel d'urgence ont été acheminés dans 104 pays, contre 90 pays en 2013. En août 2015, les entrepôts de fournitures humanitaires des Nations Unies comptaient 69 partenaires, soit une augmentation de 70 pour cent en cinq ans.
23. La stratégie du Réseau pour 2014–2017 se concentre sur l'intervention opérationnelle, les processus efficaces, la communication pour la préparation aux situations d'urgence et la viabilité à long terme.

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

24. À la demande des équipes de pays pour l'action humanitaire, les services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS) facilitent l'accès à des lieux reculés, souvent dans des conditions de sécurité précaires. En 2014, l'UNHAS a transporté 241 000 passagers et 3 930 tonnes de cargaison vers 258 destinations. Depuis avril 2015, l'UNHAS effectue des liaisons aériennes entre Djibouti et le Yémen, assurant ainsi un service essentiel pendant la crise. Entre janvier et juin 2015, l'UNHAS a évacué 847 agents humanitaires de plusieurs sites. En août 2015, l'UNHAS effectuait des vols dans 19 pays, desservant plus de 300 destinations.

Réponse à la crise liée au virus Ébola

25. La plateforme du Réseau des entrepôts de fournitures humanitaires des Nations Unies à Accra a hébergé la Mission des Nations Unies pour l'action d'urgence contre l'Ebola pendant les premiers mois de son intervention en 2014/2015. Suite à la demande de la Mission, le PAM a mis en place pour la première fois dans son histoire une plateforme intégrée de services communs qui a constitué l'ossature de l'intervention logistique déclenchée face à la crise Ebola en Guinée, au Libéria et en Sierra Leone. Un module de la sécurité alimentaire a été activé au Libéria et le module des télécommunications d'urgence a été élargi afin de fournir des services aux agents sanitaires, aux responsables gouvernementaux et aux agents humanitaires dans 80 centres installés dans les trois pays.
26. Le Réseau des entrepôts de fournitures humanitaires des Nations Unies a acheminé 1 600 tonnes de matériaux de construction et de matériels d'une valeur de 14 millions de dollars depuis les plateformes d'Accra, de Brindisi, de Dubaï et de Las Palmas jusqu'à des plateformes, des unités de traitement d'Ebola et des centres de soins communautaires reculés. Pour les articles les plus spécialisés, le Réseau a fait appel à de nouveaux fournisseurs et procédé à des études de marché. Des zones de regroupement régional ont été établies aux dépôts d'Accra et de Las Palmas; en août 2015, l'UNHAS avait transporté plus de 23 000 travailleurs sanitaires et autres agents humanitaires. L'UNHAS a été le premier à évacuer les agents humanitaires présentant des symptômes d'Ebola en utilisant des hélicoptères spécialement équipés. En coopération avec le Gouvernement sénégalais, le PAM a construit un terminal humanitaire à l'aéroport international de Dakar afin de faciliter les mouvements du personnel humanitaire à destination et en provenance des pays touchés par le virus Ebola.

27. Le PAM a également appuyé les interventions menées par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). L'approche district par district mise en œuvre dans un cadre conjoint PAM-OMS, a permis de tirer parti de la capacité opérationnelle du PAM pour traquer le virus Ébola et le contenir. En tant que chef de file du module de la logistique, le PAM, avec l'appui de United Parcel Service, a aménagé une zone réservée au regroupement des cargaisons aériennes à Cologne. L'UNICEF a créé à Copenhague une cellule de coordination des informations sur les capacités de fret aérien afin de permettre le cochargement des vols et donc d'accroître la rapidité et de réduire les coûts.

Processus mondiaux appelés à déterminer le contexte de l'action humanitaire

28. Sous l'autorité du Directeur exécutif adjoint, en poste à New York depuis début 2015, le PAM contribue à plusieurs processus mondiaux appelés à déterminer le contexte futur de l'action humanitaire et du développement. Il s'agit notamment des négociations concernant le programme de développement durable pour l'après-2015; de la Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophe qui a eu lieu en mars à Sendai où l'on a défini les objectifs et les priorités dans ce domaine, et intégré la sécurité alimentaire et nutritionnelle parmi les éléments clés de la feuille de route pour le renforcement de la résilience; et de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue à Addis-Abeba en juillet et a abouti à la création de nouveaux mécanismes de financement. En septembre, le PAM a participé au Sommet sur le développement durable à New York, au cours duquel les objectifs de développement durable ont été adoptés.
29. Dans la perspective de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques qui doit se tenir à Paris en décembre, le PAM aide les pays à faire face aux effets du changement climatique sur la sécurité alimentaire et à renforcer la résilience. De même, en prévision de la troisième Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable, Habitat III, qui doit se tenir en octobre 2016 à Quito, le PAM veille à ce que la mise en place de filets de sécurité figure parmi les priorités dans les zones urbaines.
30. Le Sommet mondial sur l'action humanitaire offre une nouvelle occasion de réexaminer l'architecture de l'action humanitaire. Le PAM participe aux délibérations au niveau mondial et dans le cadre des consultations régionales: il est présent dans les groupes directeurs régionaux, la Directrice exécutive a pris part à deux consultations régionales dans le Pacifique et en Asie centrale et du Sud, et deux hauts responsables apportent leur contribution aux équipes thématiques sur l'efficacité de l'action humanitaire et la transformation par l'innovation.
31. En août 2015, dans une communication écrite adressée au Sommet mondial sur l'action humanitaire, le PAM a présenté ses priorités, à savoir: i) renforcer la complémentarité entre l'assistance humanitaire et l'aide au développement; ii) sauvegarder les fondements de l'action humanitaire; et iii) mieux venir en aide aux personnes en détresse. Le PAM et l'UNICEF ont aussi piloté l'élaboration d'un document portant sur le rôle des organismes chefs de file de modules dans l'action collective. Dans le cadre des préparatifs en vue des consultations mondiales qui doivent se tenir en octobre 2015 à Genève, le PAM a détaché un fonctionnaire auprès du Secrétariat du Sommet mondial sur l'action humanitaire à Genève, qui est chargé de faciliter la planification et d'apporter un soutien concret, compte tenu des bonnes pratiques et de l'expérience acquise par le PAM en tant qu'organisation de terrain.

NOUVELLES TENDANCES

32. Les problèmes politiques, économiques et sociaux ont considérablement modifié le contexte mondial de l'action humanitaire au cours de la dernière décennie. Les acteurs humanitaires doivent s'adapter à ces évolutions et placer les personnes au centre des interventions. Le PAM continue d'améliorer ses programmes et sa capacité d'intervention, et, grâce à son approche centrée sur l'être humain, met en œuvre des actions ciblées qui permettent de répondre à des besoins accrus et d'optimiser l'efficacité de son intervention.

Responsabilité envers les populations touchées

33. Dans les années qui ont suivi l'adoption par le Groupe permanent interorganisations des cinq engagements relatifs à la responsabilité à l'égard des personnes touchées², des mesures ont été prises pour accroître la responsabilité collective et ancrer les engagements dans la réponse humanitaire. Il faut une meilleure coordination fondée sur des normes communes ainsi qu'une plus forte mobilisation au niveau des pays; le PAM et les autres acteurs doivent donc intensifier leurs efforts, compte tenu en particulier de l'ampleur sans précédent des besoins, des conflits de priorités et des contraintes financières.

Interventions en milieu urbain

34. Les conflits comme ceux qui sévissent en Iraq et en République arabe syrienne font fuir un nombre croissant de personnes vers les villes. Les catastrophes naturelles comme le typhon Haiyan aux Philippines et le séisme au Népal mettent en évidence la vulnérabilité des zones urbaines. Des approches, des outils et des capacités d'un nouveau type sont mis en place pour répondre aux contextes particuliers rencontrés dans les villes, y compris des infrastructures et des marchés qui fonctionnent, et aux vulnérabilités spécifiques des populations urbaines.

35. Le PAM participe au Groupe de référence du Comité permanent interorganisations chargé de la question des défis humanitaires en milieu urbain et au Groupe de travail sur les problèmes en milieu urbain du Comité de haut niveau chargé des programmes, auquel il a fourni récemment des contributions pour un document sur l'urbanisation et le développement durable. En outre, le PAM participe au projet "*Adapting to an Urban World*" (adaptation des interventions humanitaires en milieu urbain), avec le Groupe de travail sur les contextes urbains placé sous la direction du module mondial de la sécurité alimentaire, qui vise à mettre au point des outils d'évaluation et des approches permettant de mesurer la sécurité alimentaire dans les zones urbaines.

Réfugiés vivant hors des camps

36. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), un tiers seulement des réfugiés dans le monde vivent dans des camps. D'autres vivent dans des zones rurales, mais la majorité d'entre eux se trouvent dans des zones urbaines. Dans de nombreux pays, il n'existe pas de cadre juridique pour la protection des droits des réfugiés et les mécanismes institutionnels sont inadéquats pour assurer leurs besoins essentiels. Les réfugiés qui vivent hors des camps, notamment les groupes vulnérables comme les femmes, les enfants et les personnes âgées, ont davantage besoin de protection et sont plus exposés au risque de pauvreté que ceux qui vivent dans des camps.

² Encadrement/gouvernance; transparence; remontée de l'information et plaintes; participation; et conception, suivi et évaluation.

37. Le PAM continue de répondre aux besoins des réfugiés dans les zones urbaines. Le projet "*Adapting to an Urban World*" prévoit une étude conjointe avec le HCR en vue de comprendre les problèmes que pose le ciblage des réfugiés syriens vivant dans les zones urbaines en Égypte, en Jordanie et au Liban. En concertation avec le HCR, le PAM a également entrepris de revoir les modalités de son assistance aux réfugiés vivant hors des camps, y compris dans les zones urbaines.

Protection

38. Les évolutions récentes au sein du Comité permanent interorganisations et d'autres organismes des Nations Unies ont conduit à ancrer plus fermement la question des droits de l'homme et de la protection dans l'action humanitaire. L'initiative "Les droits de l'homme avant tout" lancée par le Secrétaire général a renforcé l'engagement des Nations Unies dans ce domaine, et le Comité permanent interorganisations considère la protection comme une priorité stratégique depuis 2013. De cette attention accrue est ressortie une conception globale de la protection qui englobe tous les aspects de la réponse humanitaire. Au Soudan du Sud et en République arabe syrienne par exemple, les équipes de pays chargées de l'action humanitaire ont élaboré leurs propres stratégies en matière de protection. Cependant, malgré cette évolution positive, les efforts doivent se poursuivre pour tirer parti des capacités des différents acteurs humanitaires. De son côté, le PAM veille à ce que la protection reste au centre de toutes les interventions humanitaires grâce à une programmation attentive à cette problématique.

Intégration de la problématique hommes-femmes

39. La politique du PAM relative à la problématique hommes-femmes préconise d'effectuer des analyses par sexe et par âge dans toutes les études générales portant sur le contexte et la nutrition. Cette ventilation permet de mieux cerner les besoins, les rôles, les faiblesses et les risques spécifiques des bénéficiaires: violence sexiste, exploitation et abus sexuels), accès aux ressources, stratégies de survie et capacités respectives des femmes, des hommes, des filles et des garçons. En cas de crise, une analyse rapide ventilée par sexe et par âge permet de déterminer quelles étaient les inégalités préexistantes et comment elles ont évolué. Les politiques et les programmes du PAM en matière d'assistance alimentaire appliquent le marqueur de l'égalité hommes-femmes et les exigences minimales définies par le Comité permanent interorganisations en matière de prévention et d'atténuation de la violence sexiste, qui ont été adaptés par le PAM pour les secteurs de l'alimentation et de la nutrition.

Préparation et intervention rapide en cas de crise humanitaire

40. Il est largement admis que la préparation aux situations d'urgence nécessite des moyens d'analyse et d'alerte rapide concernant les risques naturels, économiques et politiques. Le PAM continue de renforcer ses analyses multirisques et ses systèmes d'alerte rapide grâce à des données, des techniques et des partenariats de meilleure qualité. Compte tenu des risques croissants dus aux phénomènes météorologiques extrêmes, le PAM investit dans la sécurité alimentaire avant, pendant et après les catastrophes naturelles en s'appuyant sur des prévisions climatiques à moyen terme et saisonnières. Dans le cadre d'un dispositif de financement fondé sur les prévisions, le PAM expérimente des mécanismes visant à déclencher les mesures de préparation et les interventions avant que les chocs ne se produisent. Le mécanisme FoodSECuRE qu'il a lancé récemment a pour but d'améliorer la préparation et l'organisation des interventions d'urgence en cas de catastrophe climatique, et de renforcer la résilience à travers les opérations de redressement après une catastrophe.

41. Le partage des géodonnées, les prévisions météorologiques, l'imagerie par satellite et la collecte mobile de données sont utilisés pour améliorer la préparation. Ces outils permettent de renforcer la résilience dans les zones où les crises sont récurrentes et de renforcer la coordination et l'efficacité des interventions. En combinant les images satellitaires des précipitations et de la végétation avec les prévisions saisonnières, le PAM peut suivre les campagnes agricoles, évaluer les risques et prévoir les conséquences sur les moyens d'existence vulnérables.
42. Le PAM copréside avec le Programme des Nations Unies pour le développement l'équipe spéciale du Comité permanent interorganisations chargée de la préparation et de la résilience. C'est elle qui a élaboré l'approche adoptée par le Comité en matière de préparation aux situations d'urgence, approche qui repose très largement sur le guide du PAM pour la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de catastrophe, ainsi que le Cadre commun pour la préparation aux catastrophes du Comité permanent interorganisations/Groupe des Nations Unies pour le développement/Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophe, qui vise à renforcer la capacité de préparation des acteurs nationaux et locaux. À l'appui du Groupe des directeurs de programmes d'aide d'urgence, l'équipe spéciale prépare des rapports interorganisations sur l'état de préparation face à des risques particuliers; le PAM est chargé de faciliter les activités du groupe des analystes.
43. Afin de garantir la coordination et le bon déroulement des interventions dirigées par les pays, le PAM continue à collaborer avec les gouvernements au renforcement des capacités locales et nationales de réaction aux chocs et de réduction des risques de catastrophe; si nécessaire, le PAM complète aussi les capacités nationales. Aux Philippines, l'intervention du PAM suite au passage du typhon a été exécutée en grande partie à travers le système national de protection sociale. En Éthiopie, c'est dans le cadre d'un projet axé sur les moyens de subsistance, l'évaluation rapide et la protection que le PAM a aidé le Gouvernement à relier les mécanismes d'alerte rapide et de transfert de risque aux systèmes conventionnels de protection sociale. En Malaisie, le réseau des entrepôts des Nations Unies dispense une formation annuelle à la logistique humanitaire à l'intention des responsables de la gestion des catastrophes des États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

Politisation de l'intervention humanitaire

44. Les humanitaires sont de plus en plus souvent appelés à répondre à des situations d'urgence d'origine humaine complexes en montant des interventions dans lesquelles les acteurs étatiques et non étatiques tentent de s'ingérer à des fins politiques ou sécuritaires qui leur sont propres. L'instrumentalisation croissante de l'assistance humanitaire par ces acteurs constitue un obstacle supplémentaire au principe de l'accès humanitaire et limite en dernier ressort l'efficacité de la réponse apportée par la communauté d'aide humanitaire.
45. Cette politisation de l'aide – par exemple les tentatives visant à empêcher l'aide d'arriver à des opposants et à la détourner au profit de partisans en liant l'assistance humanitaire à des mesures de lutte contre le terrorisme et de stabilisation des États fragiles, ou en imposant d'autres conditions pour décider de ceux qui reçoivent l'assistance et de la manière dont elle doit être distribuée – a un effet pervers sur l'image de neutralité et d'indépendance opérationnelle du PAM et nuit à l'impartialité supposée de son assistance alimentaire; elle accroît également les risques de sécurité encourus par les agents du PAM et les partenaires. Afin d'éviter l'amalgame effectif ou perçu avec les objectifs politiques d'un gouvernement ou d'un acteur non étatique quelconque, le PAM doit en permanence se soucier de l'image qu'il renvoie de sa neutralité et s'efforcer dans le même temps de respecter les principes

d'humanité et d'impartialité afin de répondre aux besoins et aux priorités des populations victimes des conflits.

Présence intégrée

46. En cas de présence intégrée des intervenants au sein du système des Nations Unies, la participation du PAM repose sur le principe qu'il assure l'accès à ceux qui sont dans le besoin et qu'il cherche à renforcer la coopération avec les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales des Nations Unies. Cependant, dans les contextes intégrés, les décisions relatives à la configuration structurelle et aux modalités de travail des organismes des Nations Unies ne tiennent pas toujours compte de manière adéquate des risques potentiels que constitue un engagement très visible entre les missions de maintien de la paix des Nations Unies, en particulier celles dont le mandat comporte aussi des tâches d'imposition de la paix, et les acteurs humanitaires. Par ailleurs, les priorités retenues en matière de sécurité ne prennent pas toujours suffisamment en considération les différences qui peuvent exister entre les missions et les acteurs humanitaires en ce qui concerne la tolérance au risque et les mesures d'atténuation des risques. Des pressions ont parfois été exercées par une mission sur des acteurs humanitaires afin qu'ils utilisent des escortes armées dans des conditions différentes de celles prévues en dernier recours par les directives du Comité permanent interorganisations. Les autres difficultés rencontrées dans les contextes de présence intégrée des organismes des Nations Unies sont liées au chevauchement perçu, et parfois réel, entre les activités de la mission et le travail humanitaire, par exemple dans le cas des projets à impact rapide, ainsi qu'à l'absence de distinction entre les activités de sensibilisation et de communication de la mission et celles des humanitaires, notamment dans le cadre des négociations menées pour pouvoir accéder aux populations. Toutes ces questions peuvent avoir des retombées sur la capacité qu'a le PAM d'accéder aux populations touchées et de travailler efficacement.
47. Au niveau des politiques, le PAM a participé à trois examens importants des Nations Unies: celui du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies; celui du Groupe consultatif d'experts chargé de l'examen du dispositif de consolidation de la paix; et l'Étude mondiale sur les femmes, la paix et la sécurité. Le PAM a plaidé tout au long en faveur de la mise en œuvre systématique de la politique d'évaluation et de planification intégrées. À ce jour, tous les rapports ont appelé à des processus adaptés, cohérents et inclusifs et préconisé (notamment le rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix) des opérations de paix centrées sur les populations et réaffirmant la nécessité d'établir une distinction claire entre, d'une part, les opérations de maintien et d'imposition de la paix et, de l'autre, les objectifs et les acteurs humanitaires.

Financement de l'aide humanitaire

48. L'écart entre les besoins humanitaires et les financements disponibles, estimé à 7,5 milliards de dollars en 2014, continue de se creuser malgré le niveau record des contributions reçues. Selon le rapport de situation semestriel du Bureau de la coordination des affaires humanitaires³, l'appel global lancé en 2015 pour un montant de 16,4 milliards de dollars répondait aux besoins de 57,5 millions de personnes réparties dans 22 pays. En juin 2015, cet appel a été augmenté de 2,4 milliards de dollars pour faire face à de nouvelles crises touchant 21,4 millions de personnes dans 15 pays supplémentaires. À cette date, 26 pour cent des 18,8 milliards demandés avaient été réunis.

³ Bureau de la coordination des affaires humanitaires. 2015. "Global Humanitarian Overview: Status Report".

49. L'intégration de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le Programme d'action d'Addis-Abeba et dans le document final sur les objectifs de développement pour l'après-2015 confirme à juste titre la nécessité, pour relever le Défi Faim zéro, d'accroître les investissements dans la protection sociale, le développement rural, la réduction des risques de catastrophe et le renforcement des capacités. Le PAM a détaché un fonctionnaire auprès du Groupe de haut niveau sur le financement de l'aide humanitaire mis en place par le Secrétaire général, qui centre ses travaux sur l'écart croissant entre les besoins humanitaires et les ressources disponibles. Le Groupe devrait soumettre ses recommandations en novembre 2015, en prévision des débats du Sommet mondial sur l'action humanitaire.
50. Le PAM participe aussi activement à l'équipe spéciale du Comité permanent interorganisations sur le financement de l'action humanitaire, en tant que coparrain du groupe, et il dirige aux côtés du Fonds des Nations Unies pour la population une étude centrée sur les conséquences des dons assortis de conditions pour les organisations des Nations Unies et les organisations non gouvernementales internationales. Les conclusions de cette étude seront utilisées pour promouvoir l'initiative en faveur des bonnes pratiques d'action humanitaire ainsi que les travaux du Groupe de haut niveau du Secrétaire général et du Sommet mondial sur l'action humanitaire.

L'AVENIR

51. Le PAM continuera d'adapter ses capacités afin de garantir l'efficacité et l'efficacités de ses opérations.

Adapter les compétences du personnel

52. Le PAM progresse dans l'application de sa stratégie en matière de personnel, notamment pour ce qui est de la capacité de répondre aux situations d'urgence. Dans le nouveau cadre d'organisation des carrières, la programmation des interventions d'urgence fait désormais partie des cinq compétences de base requises pour la fonction d'élaboration des politiques en matière de programmes; les possibilités de perfectionnement professionnel ont été renforcées et les profils de poste des fonctionnaires chargés des politiques en matière de programme ont été mis à jour. En outre, la programmation des interventions d'urgence tient une place de choix dans les profils de poste relevant d'autres domaines fonctionnels.

Une nouvelle structure de financement

53. Une nouvelle structure de financement est nécessaire pour pouvoir s'attaquer aux différents facteurs de vulnérabilité et de risque: le coût des services rendus, le ciblage, l'élaboration de réponses appropriées, l'innovation et la technologie font tous partie de l'équation. Il y a des limites aux financements supplémentaires susceptibles d'être mobilisés à partir des sources actuelles.
54. Des mécanismes financiers innovants permettant des niveaux de financement à court terme plus élevés, une plus grande prévisibilité et une utilisation plus efficace des ressources existantes sont à l'étude. Les principes sont les suivants: i) le financement doit être, autant que possible, prévisible, souple et rapidement disponible; ii) le financement doit être efficace et efficace au regard de son coût; iii) les fonds doivent être accessibles à tous les acteurs humanitaires; iv) les capacités nationales de réaction doivent être renforcées; v) les capacités nationales d'intervention rapide doivent être institutionnalisées; et vi) le changement est nécessaire pour répondre aux besoins financiers croissants.

55. En coopération avec les partenaires du Comité permanent interorganisations, le PAM travaille aussi sur des propositions liées aux principes et bonnes pratiques d'action humanitaire, notamment sur les incitations à l'investissement dans la préparation aux catastrophes, en vue de réduire les coûts de l'action humanitaire.

Adaptation des programmes et des interventions d'urgence du PAM

56. Le PAM est favorable à une approche coordonnée permettant de garantir l'accès aux bénéficiaires, qu'il s'agisse pour cela de négocier les autorisations nécessaires aux opérations ou bien de piloter le module de la logistique. Il élabore actuellement des directives et des outils de formation sur l'accès humanitaire, et s'efforce d'améliorer cet accès en mobilisant les communautés et par des mesures de sécurité plus souples.

57. Le PAM veillera à la cohérence de son approche avec l'action intégrée des Nations Unies, tout en engageant les activités d'évaluation et de planification nécessaires pour maintenir l'accès humanitaire sur le long terme. Afin d'atténuer l'impact que les mesures nationales de lutte contre le terrorisme peuvent avoir sur ses opérations, le PAM réexamine ses politiques, participe à des débats interorganisations et fait preuve de vigilance.

58. Dans les situations où l'accès est limité, le PAM continuera de faire appel à toutes les innovations possibles, notamment: i) communications vocales et textos pour l'évaluation des besoins; ii) suivi de la sécurité alimentaire et des programmes; iii) communication avec les populations touchées; iv) cartes électroniques pour les transferts de type monétaire si nécessaire; v) suivi par des tiers; et vi) utilisation éventuelle de drones pour évaluer les besoins en matière de sécurité, d'assistance et de logistique. Dans les opérations en faveur des réfugiés, les données biométriques du PAM seront, si possible, reliées à celles du HCR afin d'améliorer l'assistance alimentaire grâce à un ciblage plus précis et à la rationalisation des distributions.

L'innovation par la technologie

59. L'adoption généralisée des nouvelles technologies a entraîné un changement radical dans l'action humanitaire, et débouché sur de nouvelles solutions. Le PAM a l'habitude de déployer des innovations à grande échelle tout en optimisant les avantages qu'elles peuvent procurer. Par exemple, le programme numérique d'alimentation, mis en œuvre en collaboration avec MasterCard, a permis d'aider 800 000 réfugiés syriens au Liban. Ce programme innovant de transferts de type monétaire permet aux réfugiés d'acheter des produits alimentaires dans les magasins locaux au moyen de cartes électroniques. Le programme non seulement stimule l'économie locale mais améliore l'efficacité et l'efficacité-coût des opérations du PAM.

60. Parmi les autres approches visant à accroître l'efficacité et à réduire les coûts on peut citer un projet de données biométriques au Kenya qui permet de comparer les empreintes digitales des bénéficiaires à celles enregistrées dans la base de données du HCR, garantissant ainsi que les rations sont distribuées uniquement aux bénéficiaires prévus. Le ciblage plus efficace des bénéficiaires permet au PAM d'économiser 1,5 million de dollars par mois.

61. Le système mobile d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) qui utilise le téléphone portable pour collecter des données sur la sécurité alimentaire des ménages est une innovation tout aussi intéressante. Ce système, lancé dans dix pays, y compris ceux touchés par le virus Ébola, s'est avéré un moyen fiable, rapide, sûr et économique d'évaluer la vulnérabilité dans les zones reculées. Le PAM effectue 10 000 enquêtes tous les mois à l'aide de l'ACV mobile, au profit de millions de personnes.

Réseaux sociaux

62. Le PAM aura davantage recours aux médias sociaux pour sensibiliser l'opinion et mobiliser des ressources pour ses activités. En juin 2015, le PAM a lancé l'application *ShareTheMeal*, qui permet aux utilisateurs de "partager un repas" avec des enfants nécessiteux à l'aide de leur Smartphone. Dans les deux mois qui ont suivi son lancement, plus de 100 000 utilisateurs avaient téléchargé l'application dans le monde et fait don de plus de 600 000 dollars. La présence sur Facebook et Twitter contribue à faire mieux connaître le PAM et encourage les donateurs à "partager des repas".

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
CERF	Fonds central pour les interventions d'urgence
FASTER	Formation du personnel fonctionnel et d'appui aux situations d'urgence
FoodSECuRE	mécanisme destiné à renforcer la sécurité alimentaire et la résilience face aux aléas climatiques
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OMS	Organisation mondiale de la Santé
UNHAS	Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance