

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 22-26 octobre 2007

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 4 de l'ordre du
jour**

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2007/4-A
12 octobre 2007
ORIGINAL: ANGLAIS

NOTE CONCEPTUELLE SUR LE PLAN STRATÉGIQUE DU PAM

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 de caractère technique à poser sur le présent document à contacter le fonctionnaire du PAM mentionné ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, PDP*:

M. S. Samkange

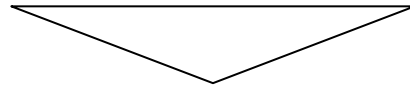
tél.: 066513-2767

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

* Division des politiques, des stratégies et de l'appui aux programmes



PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note de la Note conceptuelle sur le Plan stratégique du PAM et de ses annexes (WFP/EB.2/2007/4-A) et invite à poursuivre l'élaboration du Plan stratégique du PAM (2008-2011) en consultation avec le Conseil, en tenant compte des questions soulevées par ses membres lors des débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" (WFP/EB.2/2007/15) publié à la fin de la session du Conseil.



I. VUE D'ENSEMBLE

1. *Généralités.* La présentation de la Note conceptuelle sur le Plan stratégique constitue une étape importante du processus de planification stratégique du PAM. Elle doit faciliter l'examen des enjeux et des choix fondamentaux auxquels le PAM aura à faire face et définit un premier cadre pour le Plan stratégique (2008-2011) – tout en continuant à se référer aux objectifs plus larges du Millénaire pour le développement, à l'horizon 2015.
2. Présentée sous une forme schématique, la Note conceptuelle tire pleinement parti des discussions qui ont eu lieu avec les membres du PAM lors de deux “consultations informelles”. Les versions révisées des documents de référence, “*L'environnement externe*” et “*Instruments et approches de la lutte contre la faim*”, examinés respectivement le 28 août et le 5 octobre, sont jointes en annexe au présent document. Ces textes révisés reflètent les suggestions et les observations formulées par les membres au cours de ces consultations.
3. La Note conceptuelle appelle l'attention sur la mutation de l'environnement dans lequel opère désormais le PAM et tente de définir plus précisément le rôle du Programme dans un tel contexte. Suivant le rôle envisagé pour le PAM au cours des quatre prochaines années dans le Plan stratégique (2008-2011), un ensemble de critères est avancé pour définir les grands axes stratégiques du PAM puis les classer par ordre de priorité. La note souligne qu'il est important de déterminer les activités du PAM à partir des besoins des pays et des stratégies nationales – qui doivent constituer le point de départ de son action - mais qu'il faut aussi tenir compte des dimensions régionales. Elle aborde ensuite la question des instruments à la disposition du PAM, en insistant sur la nécessité pour le Programme de détenir les instruments les meilleurs et les plus efficaces et de les exploiter. En conclusion, elle met l'accent sur l'importance des partenariats à tous les niveaux.
4. *Prochaines étapes.* L'avant-projet du Plan stratégique (2008-2011) sera distribué aux membres du PAM avant fin janvier 2008. Auparavant, il y aura deux autres consultations informelles avec les membres du PAM (en novembre/décembre et en janvier) pour discuter des principaux éléments de ce Plan, dont l'analyse des points forts et des points faibles, l'analyse des avantages comparatifs du PAM et les objectifs stratégiques et les objectifs de gestion révisés de l'Organisation. Il sera également organisé (probablement en décembre ou janvier) un séminaire de haut niveau sur le thème “De nouvelles solutions au problème de la faim”.
5. Indépendamment des discussions avec les membres du PAM, il est également prévu des discussions stratégiques de haut niveau avec la direction des principaux partenaires du système des Nations Unies, en particulier la FAO, le FIDA, le Bureau de coordination des affaires humanitaires, le Programme ONUSIDA, le PNUD, le HCR, l'UNICEF, l'OMS et la Banque mondiale. Des discussions stratégiques de haut niveau seront également organisées avec les partenaires du secteur des organisations non gouvernementales (ONG).

II. UN CONTEXTE EN MUTATION

6. *Environnement externe.* L'environnement externe est en pleine transformation et le PAM doit continuer de s'adapter à ces changements.



7. *Capitalisation de l'expérience.* Fort de ses années d'expérience et d'analyse, le PAM a engrangé de nombreux enseignements quant aux moyens de résoudre les problèmes de la faim et doit continuer de les intégrer dans sa stratégie, ses politiques et la planification de son action.

III. LE RÔLE DU PAM DANS UN ENVIRONNEMENT EN MUTATION

8. *Le rôle du PAM.* Le rôle du PAM est d'aider à combler les lacunes qui peuvent exister dans les pays qui n'ont pas les capacités suffisantes pour mener une action de prévention et de lutte contre la faim¹ dans les situations de crise aiguë – ou toute autre situation - liée à la faim.
9. *Rôle du PAM dans le système des Nations Unies.* Le PAM assume également un rôle de chef de file au sein du système d'action groupée des Nations Unies, en dirigeant le module de la logistique dans le cadre des interventions humanitaires, et en co-dirigeant le module des télécommunications en situation d'urgence.

IV. HIERARCHISATION DES ACTIVITES DU PAM

10. *Un ensemble minimal de conditions doit être réuni pour que le PAM intervienne:*
- Y a-t-il un besoin auquel le PAM est le mieux placé pour répondre?
 - Le pays souhaite-t-il que le PAM intervienne?
 - Les donateurs du PAM sont-ils prêts à soutenir l'intervention – des ressources pouvant également être mobilisées dans le cadre des dispositifs d'intervention nationaux et autres?
11. *Des critères permettront d'établir un ordre de priorité parmi les différents types d'intervention possibles (étant entendu que les ressources disponibles risquent d'être limitées et sous réserve que les conditions minimales soient réunies):*
- les conséquences éventuelles d'une non-intervention;
 - l'impact potentiel de l'intervention du PAM;
 - l'avantage comparatif du PAM, s'agissant de la mise en oeuvre des interventions requises; et
 - l'efficacité des interventions du PAM, s'agissant de la réalisation de ses objectifs.
12. Les axes stratégiques, par ordre de priorité, sont les suivants:
- i) combler les lacunes qui peuvent exister dans les pays qui n'ont pas les capacités suffisantes pour intervenir en situation de crise aiguë liée à la faim;
 - ii) renforcer la capacité des pays de prévenir les crises aiguës liées à la faim;
 - iii) renforcer la capacité des pays d'empêcher que le cycle de la faim ne se perpétue; et
 - iv) combler les lacunes qui peuvent exister dans les pays qui n'ont pas les capacités suffisantes pour atténuer la faim.

¹ Au sens utilisé dans le présent document, prévention s'entend de la catégorie d'interventions pouvant permettre de prévenir, d'empêcher ou de réduire la probabilité de survenance ou l'impact d'un phénomène avant qu'il ne se produise. On inclut dans la prévention les activités de planification préalables aux crises.



V. LE CONTEXTE NATIONAL COMME POINT DE DEPART

13. *Besoins des pays et stratégies nationales.* Le rôle que le PAM peut jouer dans un pays donné est à définir à partir des besoins de ce pays et des stratégies nationales, tout en restant fidèle aux approches d'ensemble des Nations Unies. Les *conditions minimales* et les *critères de hiérarchisation* qui servent à déterminer si le PAM doit intervenir dans un pays donné serviront aussi à établir un ordre de priorité des activités du PAM dans ce pays.
14. Les interventions d'aide alimentaire du PAM doivent s'inscrire – et ce en particulier dans des situations qui ne sont pas marquées par une crise aiguë – dans un cadre stratégique et politique national plus large. Ce cadre de politique nationale doit servir de base aux activités de mobilisation des ressources, le gouvernement en assurant la direction – avec l'appui du PAM.
15. Les besoins nationaux peuvent être opérationnels ou programmatiques; ils peuvent être structurels et transversaux ou limités à des secteurs particuliers, ils peuvent être récurrents et provoqués par des chocs cycliques ou n'apparaître que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, ils peuvent requérir un engagement soutenu ou disparaître en quelques jours ou quelques mois.
16. *La dimension régionale.* Les institutions, cadres et stratégies régionaux ont également un rôle important – voire crucial – à jouer, car elles forment une partie du canevas qui sous-tend les interventions du PAM.

VI. LA PANOPLIE D'INSTRUMENTS DU PAM

17. *Une panoplie d'instruments polyvalents, innovants et adaptables.* Parce que le PAM doit adapter ses interventions aux problèmes spécifiques de chaque pays, il lui faut se constituer une panoplie d'instruments qui soient suffisamment polyvalents pour bien s'adapter à différents contextes, suffisamment innovants pour proposer les solutions les meilleures et les plus efficaces, et suffisamment adaptables pour répondre à de nouveaux défis et de nouvelles menaces.
18. *Évaluation et enseignements.* La panoplie d'instruments du PAM doit être constamment revue et affinée au moyen d'un système d'évaluation et de capitalisation des enseignements.

VII. PARTENARIATS

19. *Les partenariats sont essentiels.* Le PAM a absolument besoin de partenariats pour mener à bien son action. Qu'il intervienne en amont d'une crise, en situation d'urgence ou en période de transition vers des solutions durables au problème de la faim, le succès de sa mission dépend non seulement de ses capacités et moyens propres, mais aussi de la mesure dans laquelle il réussit à s'associer à d'autres acteurs – gouvernements nationaux, autres organisations des Nations Unies, ONG nationales ou internationales. Si la contribution du PAM constitue un chaînon important, elle doit néanmoins s'intégrer dans une action plus large faisant intervenir d'autres acteurs. En s'associant dès que possible à des partenaires, le PAM peut contribuer à assurer une transition sans heurt et se retirer en temps utile; les effets de l'intervention auront ainsi les meilleures chances de perdurer.

20. *Impact et durabilité.* En prenant soin d'intégrer les activités du PAM dans l'action menée par les gouvernements, les communautés locales et les partenaires, on en améliorera l'impact et on contribuera à pérenniser les acquis.



ANNEXE I**PLAN STRATÉGIQUE DU PAM (2008-2011):
NOTE D'INFORMATION****L'ENVIRONNEMENT EXTERNE****PRÉFACE**

1. L'environnement externe dans lequel opère le PAM a sensiblement évolué au cours des dix dernières années. Le contexte de l'aide alimentaire et de son financement a considérablement changé, parallèlement à l'augmentation du nombre de catastrophes naturelles, à la hausse des cours des produits agricoles et à l'aggravation des inégalités économiques. Ces changements se sont accélérés ces dernières années et il est probable qu'à l'avenir ces nouvelles données, auxquelles viendront s'ajouter d'autres facteurs comme le changement climatique, l'accroissement démographique, des menaces croissantes sur le plan de la sécurité et l'apparition de nouvelles technologies, contribueront à rendre la tâche encore plus difficile pour le PAM.
2. Or, le PAM doit bien comprendre les transformations et l'évolution générale de son environnement externe pour mener à bien son processus de planification stratégique. Pour assurer sa survie et surtout celle des victimes qu'il a pour mission de servir, il lui faudra analyser et, si possible, devancer ces tendances. Beaucoup de nouvelles conjonctures peuvent en effet transformer du tout au tout l'environnement dans lequel il intervient, parfois en lui facilitant la tâche, parfois en la rendant plus difficile. Aussi le PAM devra-t-il dans certains cas repenser et parfois "affiner" ses modes d'interventions. Dans d'autres, la communauté internationale tout entière sera amenée à revoir et peut-être à transformer la nature et les modalités de son action, notamment pour mieux remédier à un certain nombre de lacunes manifestes et persistantes dans l'architecture de l'aide humanitaire et de l'aide au développement.

TENDANCES ACTUELLES DE L'AIDE ALIMENTAIRE***Volume de l'aide alimentaire***

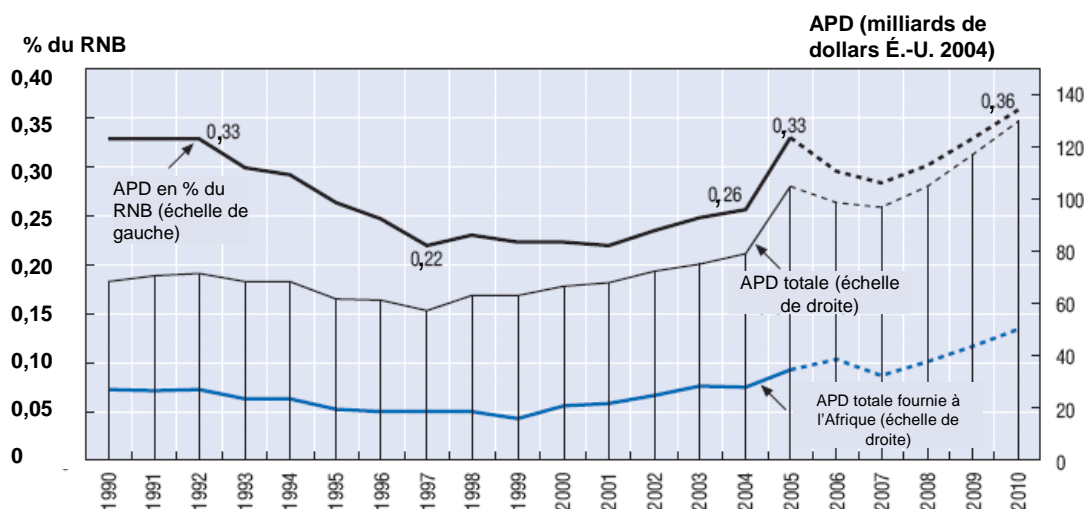
3. Entre 2000 et 2006, les livraisons mondiales d'aide alimentaire ont diminué de 41 pour cent [chiffres du système international d'information sur l'aide alimentaire (INTERFAIS)], et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, de nombreux donateurs ont réduit le volume de l'assistance disponible à cette fin. En 2005, l'aide alimentaire ne représentait que 1,4 pour cent de l'aide publique



au développement (APD) contre 4,3 pour cent en 2003 [chiffres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)]. En deuxième lieu, il est devenu difficile de maintenir un volume élevé d'aide alimentaire internationale en raison de la réduction des niveaux minimaux fixés par la Convention relative à l'aide alimentaire. Plus récemment, le recul a été imputable en partie à la hausse des prix des produits utilisés pour l'aide alimentaire. Les cours du pétrole brut et des céréales ont une incidence sur les livraisons d'aide alimentaire: si les budgets d'aide alimentaire des donateurs sont établis en valeur (à condition que les autres paramètres restent inchangés), toute hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires entraîne une baisse du volume de l'aide alimentaire, qu'elle soit fournie sous forme de contributions en nature ou de contributions en espèces. Le document publié conjointement par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'OCDE sur les perspectives de l'agriculture, sous le titre *Agricultural Outlook 2007-2016*, prévoit une hausse soutenue des cours des produits agricoles à moyen terme.

- Le volume de l'aide alimentaire se contracte au moment même où l'APD mondiale enregistre un recul: elle a légèrement baissé en 2006 et devrait diminuer encore plus en 2007 lorsque prendront fin certaines mesures exceptionnelles d'allègement de la dette. D'un autre côté, l'APD visant à faire face à des situations d'urgence et à des crises s'est accrue de 23 pour cent par an entre 2000 et 2005.

Évolution de l'APD nette des membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE: chiffres observés pour la période 1990 à 2005 et simulations du Secrétariat du Comité pour la période 2006 à 2010



Type de contributions

5. Le fait que certains donateurs aient remplacé leurs dons en nature par des dons en espèces est un autre élément déterminant de l'évolution de l'aide alimentaire. Le PAM est ainsi souvent devenu l'un des principaux acheteurs de céréales excédentaires dans de nombreux pays en développement et parfois même le plus important de tous. La volonté des pays (développés ou en développement) de continuer à fournir une aide alimentaire en nature au PAM et à d'autres organismes, notamment dans des situations autres que les urgences, dépend de facteurs politiques et économiques en pleine évolution.

"Consensus de Berlin"

6. Au début du mois de mai 2007, une conférence s'est tenue à Berlin avec pour toile de fond l'élaboration éventuelle d'une nouvelle Convention relative à l'aide alimentaire. Elle a abouti au "Consensus de Berlin", constatations communes formulées par 100 participants représentant des gouvernements, la Communauté européenne, des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales (ONG). Parmi les principales conclusions de ce consensus, on peut citer les suivantes: le monde n'enregistre plus d'excédents à écouler; l'aide alimentaire doit être maintenue à un niveau global élevé mais ne permet pas de résoudre tous les problèmes de sécurité alimentaire ou de développement; les échanges de vues doivent porter non plus sur l'aide alimentaire, qui est souvent étroitement associée aux produits, mais sur l'assistance alimentaire, y compris l'aide alimentaire en nature, l'aide en espèces destinée à faciliter les transferts de produits alimentaires, et les micronutriments; l'assistance alimentaire devrait lutter contre la faim en s'attaquant à ses causes; les instruments actuels d'évaluation ainsi que les capacités locales de préparation et de réponse aux situations d'urgence devraient être renforcés; enfin, dans le cadre de la vaste réforme de l'assistance humanitaire, il est indispensable de lier les activités de secours, de relèvement, de reconstruction et de développement.

Évolution des modalités de financement

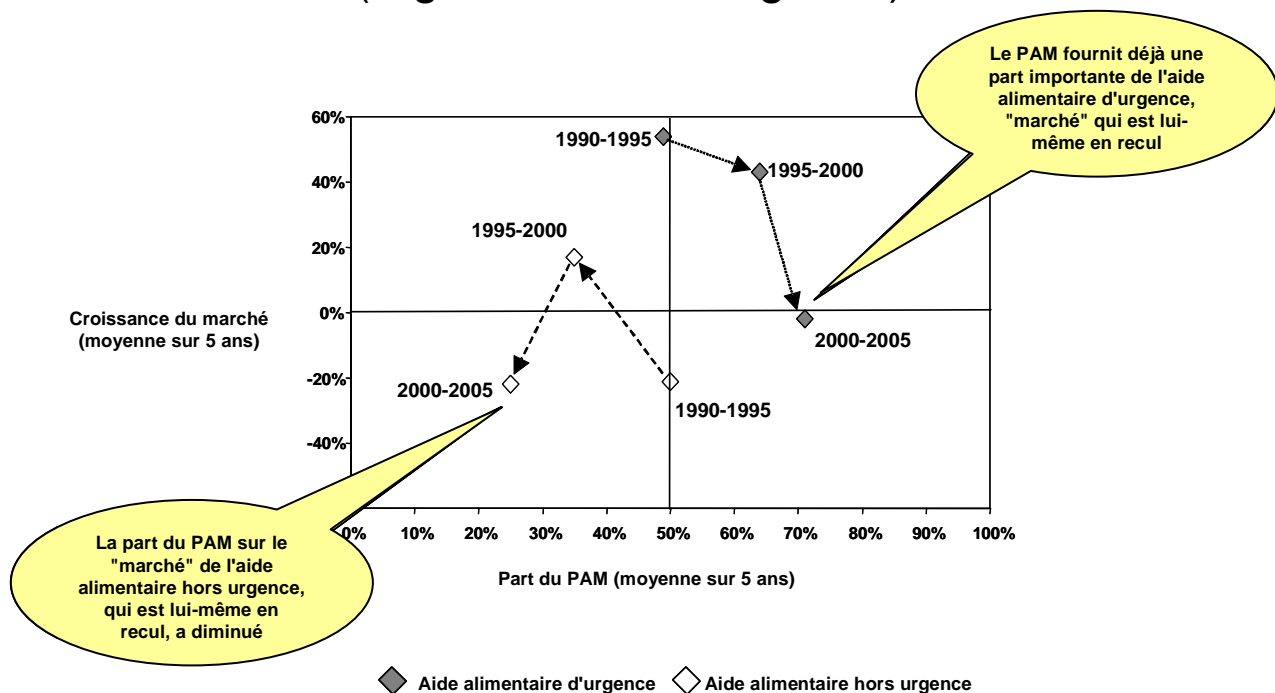
7. Le nombre de donateurs augmente régulièrement. En 2006, le PAM a reçu des contributions (aide alimentaire ou autre) de 97 donateurs différents (le secteur privé étant compté comme un seul et même donateur) contre 68 en 2000. Il convient également de noter que la part des contributions fournies par ses trois principaux donateurs est tombée à 57 pour cent de ses ressources totales en 2006 contre 69 pour cent en 2000.
8. En dépit de la forte augmentation du nombre de donateurs qui versent des contributions au PAM, il ressort du graphique ci-après (carrés blancs) que les livraisons d'aide alimentaire pour des activités autres que des secours d'urgence ont enregistré une croissance négative de 2000 à 2005. Dans le même temps, la part des livraisons d'aide alimentaire aux projets autres que des



secours d'urgence du PAM est tombée d'environ 50 pour cent à moins de 25 pour cent. En d'autres termes, la part du PAM sur le "marché" de ce type d'aide alimentaire, qui est lui-même en recul, s'affaiblit.

9. Il ressort du même graphique (carrés grisés) que le volume de l'aide alimentaire d'urgence est resté stable ou a même diminué en 2000-2005 et que le PAM fournit déjà une part importante de ce marché (70 pour cent du total).

Évolution du "marché" de l'aide alimentaire (urgence et hors urgence)



10. Cependant, de nouvelles sources de financement pour les activités du PAM ont récemment fait leur apparition. Ainsi, les fonds communs multilatéraux enregistrent une croissance rapide. Le PAM a déjà bénéficié du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF), de fonds communs pour les interventions humanitaires au niveau des pays et de fonds fiduciaires multidonateurs gérés par la Banque mondiale ou les Nations Unies. Ces nouvelles sources de financement continueront probablement de constituer un élément important de ses recettes au cours des prochaines années.
11. D'autres ressources proviennent des programmes d'allègement de la dette (par exemple, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés), des processus relatifs aux stratégies de réduction de la pauvreté, des organisations caritatives et du secteur privé, mais les contributions apportées au PAM ont été peu importantes jusqu'ici. En 2006, il a reçu environ 55 millions de dollars du secteur privé, soit 2 pour cent de ses recettes totales.

Philanthropie privée

12. Les riches philanthropes jouent, par rapport aux États, un rôle de plus en plus important dans l'aide humanitaire et ont ainsi incité d'autres particuliers moins fortunés à contribuer aux fondations humanitaires du secteur privé. En outre, du fait que ses méthodes opérationnelles s'inspirent du secteur privé en termes d'efficacité et d'efficacités, le bénévolat privé apparaît comme pouvant compléter utilement les institutions publiques dans le secteur de l'assistance.

Gouvernance

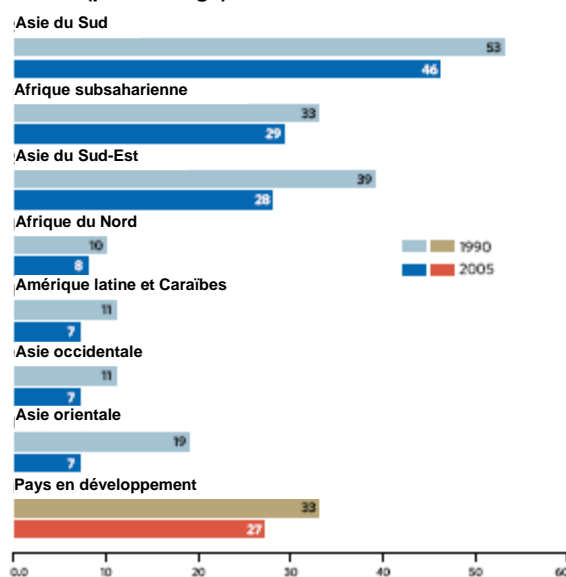
13. En l'absence de résultats concluants à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'attention s'est portée sur la Convention relative à l'aide alimentaire, autre pierre angulaire du système de gouvernance de l'aide alimentaire. Divers acteurs, parmi lesquels des ONG et des gouvernements, ont préconisé que des changements soient apportés au caractère de cette Convention, lesquels pourraient avoir des conséquences notables pour le PAM. Néanmoins, il est encore trop tôt pour dire quelles seront ces conséquences. Le Comité de l'aide alimentaire de la Convention a décidé, en décembre 2006, de proroger le texte en vigueur d'au moins un an (soit jusqu'au 30 juin 2008).

TENDANCES ACTUELLES DE LA FAIM ET DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Tendances inquiétantes des indicateurs relatifs à la faim dans le monde

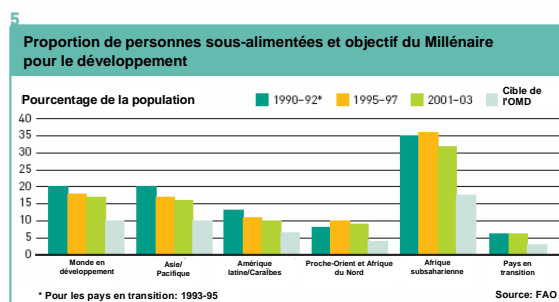
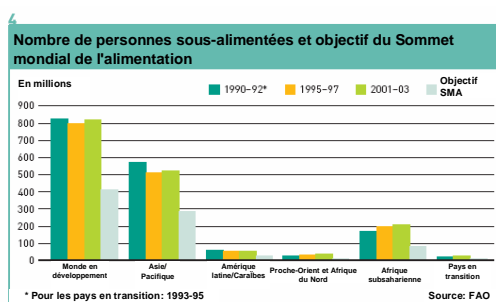
14. D'après les évaluations les plus récentes, les progrès réalisés pour atteindre la cible n°2 du premier objectif du Millénaire pour le développement (OMD) sont positifs mais insuffisants. En ce qui concerne la prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de cinq ans, la situation des pays en développement s'est améliorée dans le monde entier, les chiffres tombant de 33 pour cent en 1990 à 27 pour cent en 2005 (voir graphique ci-après).
15. C'est en Asie orientale que l'on enregistre les plus grands progrès, en grande partie grâce aux bons résultats de la Chine. Cependant, 147 millions d'enfants souffrent toujours d'insuffisance pondérale. L'incidence de celle-ci est particulièrement élevée en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. Afin d'atteindre la cible prévue, la progression doit s'accélérer dans le monde: si les tendances actuelles persistent, les résultats mondiaux seront inférieurs de 30 millions d'enfants à l'objectif prévu.

Taux d'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de cinq ans 1990 et 2005 (pourcentage)



Source: *Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement*. Nations Unies, 2007

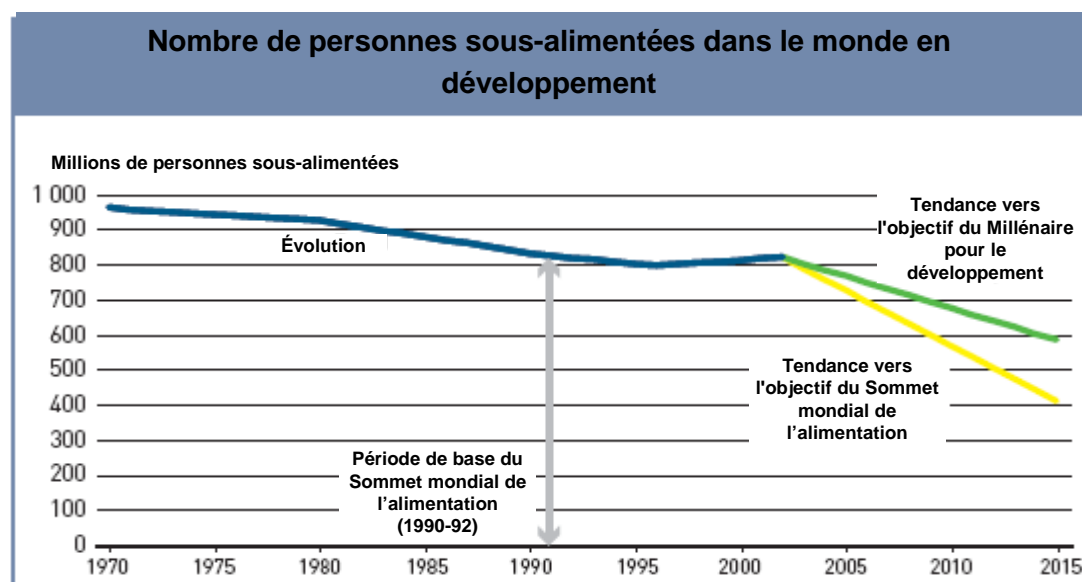
16. En ce qui concerne la prévalence de la sous-alimentation, la FAO fait observer que si la proportion de ceux qui ont faim a baissé, leur nombre, en chiffres absolus, est demeuré virtuellement inchangé ou a même augmenté dans certains cas (voir les graphiques ci-dessous).
17. Le monde compte encore 854 millions de personnes sous-alimentées – 820 millions dans les pays en développement, 25 millions dans les pays en transition et 9 millions dans les pays industrialisés. Plus de la moitié d'entre elles vivent dans la région Asie et Pacifique, le pourcentage le plus élevé par rapport à la population de la région étant enregistré en Afrique subsaharienne. D'après les dernières données de la FAO, le pourcentage de personnes sous-alimentées est tombé de 20 pour cent en 1990-1992 à 17 pour cent en 2001-2003. La réduction est cependant bien plus modeste qu'elle ne l'a été au cours des décennies précédentes (9 pour cent pendant les années 70 et 8 pour cent pendant les années 80).



Source: *La situation de l'insécurité alimentaire dans le monde*. FAO, 2006.



18. Si les tendances actuelles persistent, l'objectif consistant à réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim (cible 2 du premier OMD) ainsi que le nombre de personnes sous-alimentées (Sommet mondial de l'alimentation) ne sera pas atteint dans de nombreuses régions du monde (voir le graphique ci-dessous).



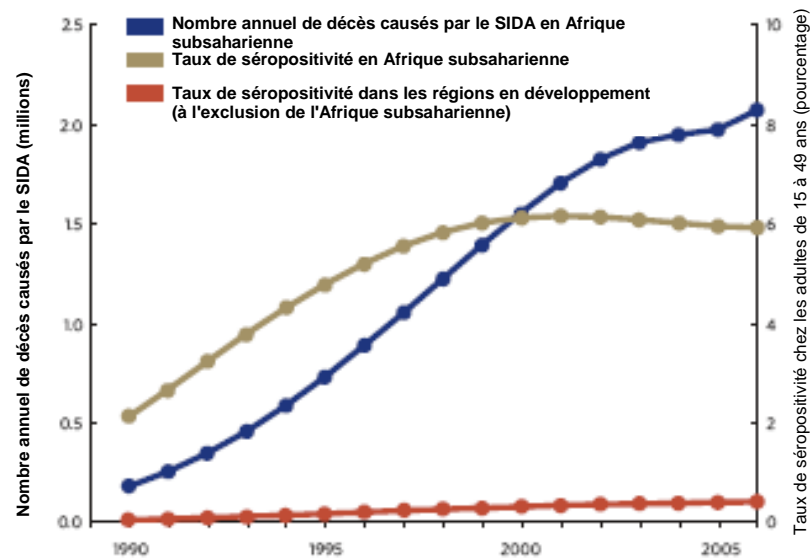
Source: *État de l'insécurité alimentaire dans le monde*. FAO, 2006.

19. Toutefois, les chiffres ne suffisent pas à décrire les différences qui existent entre les régions pour ce qui est des indicateurs de la faim reflétés dans les Objectifs du Millénaire pour le développement. La faim en Afrique et en Amérique latine, par exemple, sévit dans des contextes très différents, de sorte que toute tentative de généraliser la nature du problème risque de déboucher sur des politiques qui, étant censées valoir pour toutes les situations, sont vouées à l'échec. Des situations différentes appellent des interventions et des stratégies différentes.

Menaces croissantes sur le plan de la santé

20. Les taux de décès causés par le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, de même que l'incidence élevée de ces maladies, demeurent une cause profonde de préoccupation. De plus, l'apparition d'une épidémie majeure, comme celle causée par une variante humaine de la grippe aviaire, risque d'entraîner une hécatombe. Si d'autres mesures ne sont pas adoptées pour combattre les épidémies et pandémies et s'y préparer, l'on peut s'attendre qu'elles réduiront à néant les efforts qui ont été faits pendant des années pour atténuer la faim. En particulier, la propagation du VIH/sida en Afrique sape la production agricole tout en compromettant les perspectives économiques de la région à court et à long termes.

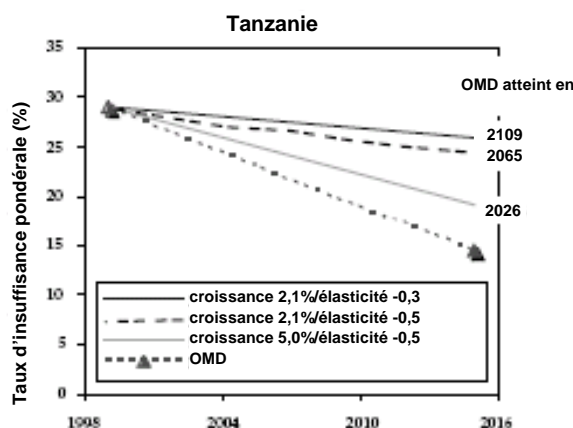
Taux de séropositivité chez les adultes de 15 à 49 ans en Afrique subsaharienne et dans toutes les régions en développement (pourcentage) et nombre de décès causés par le SIDA en Afrique subsaharienne (en millions), 1990-2006



Source: *Rapport sur la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement*.
Organisation des Nations Unies, 2007

Croissance économique inégale

21. Grâce aux taux de croissance élevés des dernières années, certains pays sont désormais en mesure de faire face eux-mêmes à de nombreux problèmes pour lesquels ils avaient autrefois besoin de l'aide du PAM.
22. L'économie mondiale a progressé de 5,4 pour cent en 2006 et cette tendance positive devrait persister au cours des deux années à venir [chiffres et prévisions du Fonds monétaire international (FMI)]. Les pays émergents et les pays en développement ont enregistré une croissance de 7,9 pour cent dans l'ensemble. Dans ce groupe, l'Afrique a connu une expansion économique plus lente (5,5 pour cent pour l'ensemble du continent; 5,7 pour cent pour l'Afrique subsaharienne), qui a en outre été compromise par la rapidité de l'accroissement démographique dans la région. Selon le *Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement de 2007*, "Les fruits de la croissance économique dans les pays en développement ont été répartis de façon inégale à l'intérieur des pays et entre les pays".
23. Par le passé, la croissance économique n'a guère atténué le problème de la faim. Si l'on en croit les recherches fondées sur des données empiriques, la croissance économique ne saurait à elle seule éliminer la faim dans des délais raisonnables. D'après la Banque mondiale, les pays bénéficiant d'une croissance régulière du revenu par habitant de 2 pour cent par an mettraient en moyenne 70 ans pour réduire de moitié la prévalence de l'insuffisance pondérale (voir l'exemple de la Tanzanie ci-après).



Source: *Replacer la nutrition au coeur du développement*. Banque mondiale, 2006.

24. En outre, la croissance économique ne suffit pas, à elle seule, à réduire la faim. Ainsi, de nombreux pays d'Amérique latine et d'Asie à croissance rapide ont enregistré un accroissement progressif de l'inégalité dans la distribution de la richesse de sorte que des îlots de sous-alimentation grave ont persisté dans les groupes de population marginalisés, en milieu urbain comme en milieu rural. En conséquence, la prévalence de la faim dans de nombreux pays en développement n'a pas diminué proportionnellement à la croissance économique.

Accroissement démographique

25. Selon la Division de la population du Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies¹, l'accroissement démographique sera tel que la population mondiale passera vraisemblablement de 6,7 milliards à 9,2 milliards d'habitants d'ici à 2050. Les conséquences de cet accroissement dépendront de divers facteurs, dont la répartition de la croissance entre pays développés et pays en développement; sa répartition entre milieux urbains et régions non urbanisées; et son impact sur la base de ressources naturelles.
26. L'augmentation de la population sera presque entièrement imputable aux régions les moins développées, où vivent aujourd'hui 5,4 milliards d'êtres humains, chiffre qui devrait atteindre 7,9 milliards d'ici à 2050².

¹ Division de la population du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, 2007, "World Population Prospect: The 2006 Revision".

² Division de la population du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, 2007, "World Population Prospect: The 2006 Revision".

27. Selon le Programme des Nations Unies pour les établissements humains³, le pourcentage de la population mondiale qui vit en milieu urbain ne cesse d'augmenter et en 2007 – pour la première fois dans l'histoire – la population urbaine mondiale dépassera la population rurale. La majeure partie de l'accroissement urbain projeté – 95 pour cent – au cours des vingt prochaines années sera concentrée dans les villes du monde en développement.
28. Cet accroissement démographique se traduira par une extension des bidonvilles et des établissements urbains spontanés n'ayant guère accès à l'eau, à l'assainissement et aux services de base. Dans beaucoup de villes d'Afrique subsaharienne, les habitants des bidonvilles représentent déjà plus de 70 pour cent de la population urbaine⁴. Cet état de choses risque fort, à son tour, d'exacerber les tensions sociales et les conflits et de faire peser de graves menaces sur la stabilité de l'environnement.
29. La rapidité de l'accroissement démographique exercera en outre des pressions considérables sur la base de ressources naturelles. Selon l'Agence internationale de l'énergie⁵, la demande mondiale d'énergie primaire devrait augmenter à un rythme annuel de 1,6 pour cent en moyenne au cours des 20 prochaines années. Or, plus de 70 pour cent de cette progression de la demande proviendra du monde en développement.
30. La FAO⁶ estime que, d'ici à 2050, l'on aura réussi à réduire considérablement l'incidence de la sous-alimentation mais que, du fait de l'accroissement démographique, ce progrès ne se traduira pas par une diminution du nombre total de personnes sous-alimentées.

Inégalité entre hommes et femmes

31. Les femmes jouent un rôle central dans la production, la mise à disposition et la préparation des aliments et ce sont surtout elles qui produisent les cultures vivrières de base, fournissant jusqu'à 90 pour cent de la consommation alimentaire des ruraux pauvres. Malgré tout, les femmes et les filles constituent aujourd'hui la grande majorité de ceux qui ont faim. Les problèmes liés aussi bien à la faim qu'à l'inégalité entre hommes et femmes demeurent sérieux, et les progrès accomplis dans le monde pour les résoudre sont loin d'être satisfaisants.
32. Résoudre le problème de la faim et réduire les inégalités entre les sexes sont deux objectifs étroitement liés l'un à l'autre. La lutte contre la faim et le combat contre l'inégalité des sexes constituent une même bataille dans la mesure où les victoires remportées sur un front renforcent les initiatives menées sur l'autre. La

³ HABITAT, 2006, "Rapport sur la situation des villes dans le monde 2006/7".

⁴ HABITAT, 2006, "Rapport sur la situation des villes dans le monde 2006/7".

⁵ Agence internationale de l'énergie, *World Energy Outlook 2006*.

⁶ FAO, 2006, "World Agriculture: Towards 2030/2050".



promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (troisième OMD) constituent par conséquent l'une des meilleures stratégies pour combattre la faim et la malnutrition⁷. De plus, il est essentiel de satisfaire les besoins nutritionnels des femmes et de leur dispenser une éducation en matière de nutrition pour à la fois promouvoir l'égalité des sexes et briser le cycle de la faim, sans parler de l'impact que cela peut avoir sur la réalisation d'autres objectifs du Millénaire pour le développement comme la réduction de la mortalité infantile (quatrième OMD), l'amélioration de la santé maternelle (cinquième OMD) et l'éducation primaire universelle (deuxième OMD).

33. En outre, une amélioration continue de l'éducation des femmes et des filles peut contribuer à réduire les taux de malnutrition et à accroître la production agricole.
34. Une étude de l'IFPRI a constaté que la "condition" de la femme – c'est-à-dire le pouvoir de la femme par rapport à celui de l'homme au sein du ménage, de la communauté et du pays en général – affecte directement la nutrition des enfants. À mesure que sa condition s'améliore, la femme est habituellement mieux nourrie et mieux soignée et dispense à ses enfants des soins de meilleure qualité⁸. En outre, du fait du rôle central qu'elle joue au sein du ménage, la femme contribue directement à élever le niveau de conscience et à promouvoir l'apprentissage.

TENDANCES ACTUELLES DE L'ENVIRONNEMENT NATUREL

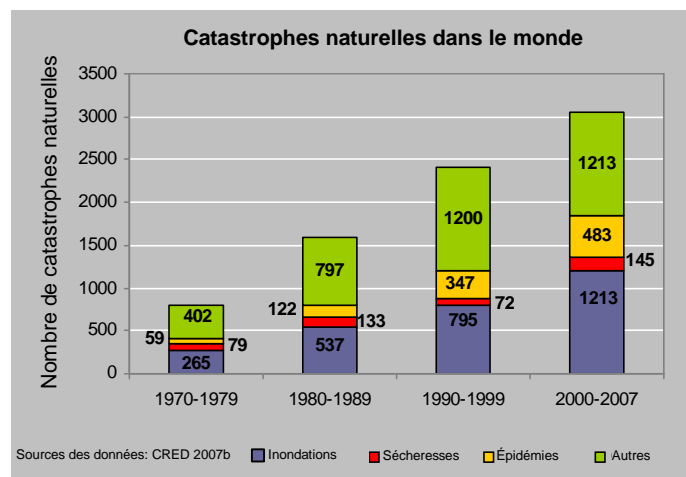
Augmentation du nombre de catastrophes naturelles

35. D'après le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, le nombre de catastrophes naturelles est passé de 200-250 par an vers le milieu des années 90 à 400-450 par an en 2000-2005. Le PAM doit donc être prêt à faire face à un nombre croissant de catastrophes de ce genre au cours des prochaines années. La capacité de réaction des pays sera fonction de leur niveau de développement. En outre, les catastrophes répétées peuvent provoquer un renversement des tendances positives du développement et faire apparaître des problèmes de sous-alimentation, même dans les pays qui obtiennent actuellement des résultats positifs dans leur lutte contre la faim.

⁷ FAO, 2005, "État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2005".

⁸ IFPRI, 2005, "Women: Still the Key to Food and Nutrition Security".





Source: Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, 2007.

36. Ces crises pourraient être de plus en plus fréquemment provoquées ou aggravées par des facteurs liés au changement climatique mondial.

Changement climatique

37. Au cours des prochaines décennies, le changement climatique sera vraisemblablement l'un des défis les plus sérieux auxquels sera confrontée la planète, qui exigera des investissements considérables de la part aussi bien des pays développés que des pays en développement pour renforcer leurs capacités de résistance et d'adaptation. Il existe en effet une étroite corrélation entre le changement climatique, d'une part, et la fréquence et l'ampleur accrues d'événements météorologiques extrêmes, telles que sécheresses et inondations, de l'autre. Le changement climatique entraîne également une modification des cycles végétatifs, une multiplication des épidémies et un bouleversement des précipitations⁹, et les effets conjugués de ces facteurs risquent fort d'aggraver la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire. En fait, les recherches récentes portent à conclure que le réchauffement du climat affecte déjà les rendements des récoltes partout dans le monde¹⁰.
38. Tout au long de l'année 2007, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat a publié de nouveaux rapports d'évaluation récapitulant les conclusions des experts et leurs projections concernant le changement climatique. Selon le Groupe d'experts, le réchauffement du climat est une réalité incontestable¹¹ qui affectera de manière disproportionnée les plus pauvres des

⁹ *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

¹⁰ *Global scale climate-crop yield relationships and the impacts of recent warming*. David B. Lobell et Christopher B. Field, *Environment Research Letters*. (Mars 2007).

¹¹ *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, Energy and Environment Directorate, Lawrence Livermore National Laboratory, Livermore, CA 94550 (États-Unis d'Amérique).

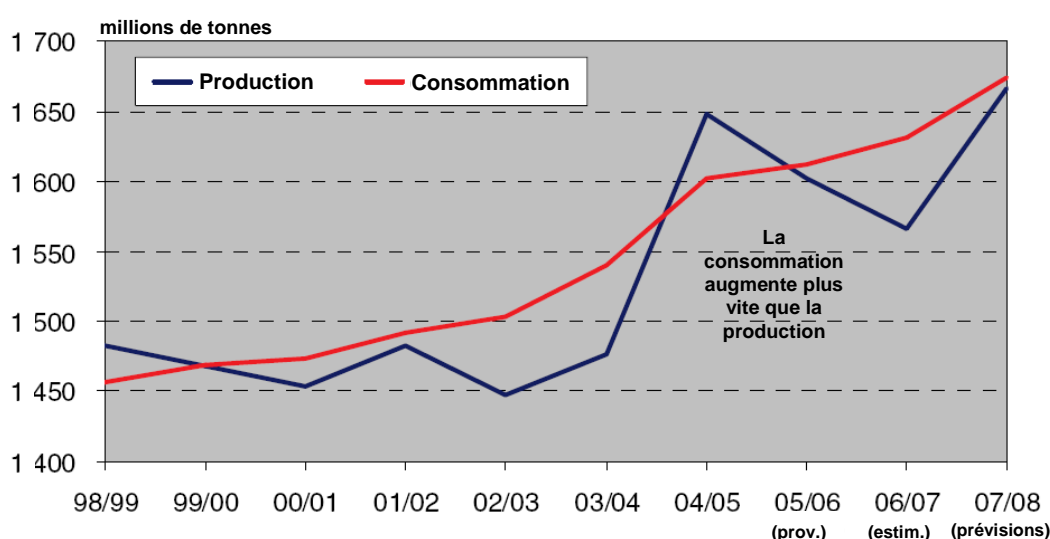
pauvres¹². En outre, l'Afrique sera sans doute l'un des continents les plus vulnérables à la variabilité et au changement du climat du fait des multiples stress auxquels elle est soumise et de sa faible capacité d'adaptation. Selon les projections du Groupe d'experts, par exemple, le changement climatique entraînera sans doute en Afrique une baisse significative du produit intérieur brut, une aggravation de la malnutrition, un stress hydrique et une réduction de la durée du cycle végétatif et des rendements.

39. Le changement climatique pourrait affaiblir la capacité de couvrir entièrement la demande de produits alimentaires du monde car il devrait faire baisser les rendements agricoles dans les régions les plus chaudes, contribuant peut-être ainsi à réduire les disponibilités alimentaires dans ces zones.

Augmentation de la demande sur les marchés des produits agricoles

40. L'expansion économique et l'accroissement de la population mondiale, en intensifiant la demande de viande et de produits laitiers dans plusieurs pays en développement ainsi que la demande de céréales et de graines oléagineuses pour la production de biocarburants, a eu pour effet de gonfler la demande globale de produits agricoles. Selon le Conseil international des céréales, en 2007/2008, les stocks mondiaux de céréales devraient tomber à leurs niveaux les plus bas depuis 30 ans. Cette conjoncture pourrait soutenir les prix des produits agricoles à court et moyen terme – inversant ainsi une tendance à long terme à la baisse des prix – mais aussi aggraver leur instabilité dans la mesure où l'actuel modèle de production de biocarburants à base de denrées agricoles risque d'accroître l'interdépendance des prix de l'énergie avec ceux des denrées agricoles.

Production et consommation mondiales de céréales

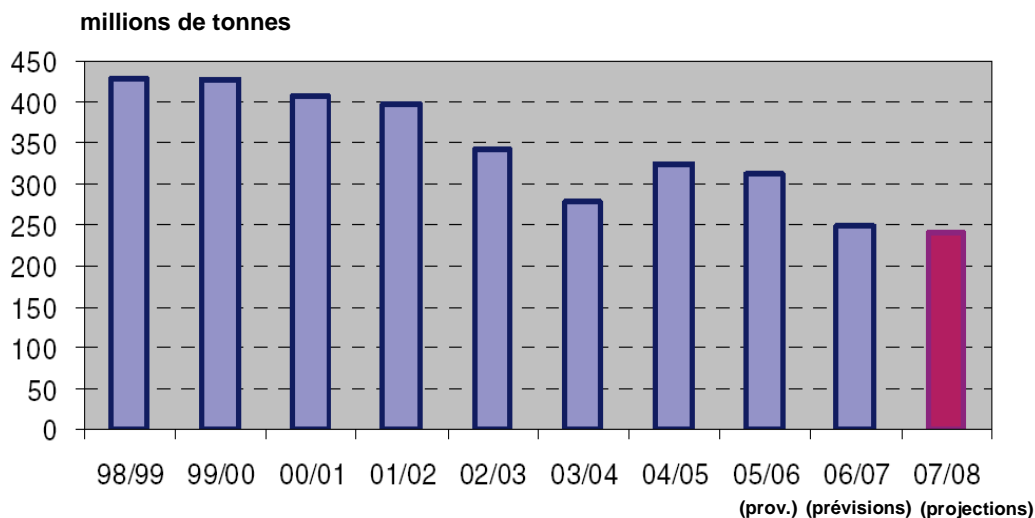


Source: *Grain Market Report*. Conseil international des céréales, 2007.

¹² IPCC *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Department of Global Ecology, Carnegie Institution, Stanford, CA 94305 (États-Unis d'Amérique).



Stocks mondiaux de clôture de blé et de céréales secondaires



Source: *Grain Market Report*. Conseil international des céréales, 2007.

41. Comme les céréales constituent partout dans monde l'aliment le plus important et comme plus de 850 millions d'êtres humains continuent de souffrir de la faim, une hausse des prix des denrées alimentaires risque de limiter l'accès des groupes les plus vulnérables aux céréales et d'aggraver encore plus la situation des pays à faible revenu importateurs nets de produits alimentaires. Beaucoup de petits agriculteurs des pays en développement sont en effet acheteurs nets de produits alimentaires et risquent d'être directement touchés par une hausse des prix de ces produits. Dans certains cas, la hausse des prix à la production pourra profiter à certains pays en développement ou petits agriculteurs, surtout ceux qui produisent des cultures vivrières.
42. Le coût des produits alimentaires achetés par le PAM s'est accru de 45 pour cent dans le cas du maïs et du blé et de 65 pour cent dans le cas du riz entre janvier 2002 et janvier 2007. Pendant cette période, le prix du pétrole brut a augmenté de 165 pour cent et les taux de fret de 40 pour cent. Cela ne manquera pas d'avoir des conséquences pour le PAM et obligera celui-ci à modifier la façon dont il opère.

AUTRES TENDANCES PERTINENTES

43. Le progrès technologique ne cesse d'accroître la rapidité et l'efficacité des communications, du partage de l'information, de la coordination et des moyens de surveillance et d'alerte rapide. À mesure que la technologie continue d'avancer dans ces domaines, des investissements soutenus pourront offrir d'immenses possibilités d'améliorer la façon dont le PAM fournit son aide alimentaire.

44. Les régions où intervient le PAM sont souvent très peu sûres, aussi bien pour les bénéficiaires de l'aide que pour le personnel du PAM. Cette insécurité affecte la configuration, le coût et l'efficacité des opérations du PAM, ce qui continuera de constituer un défi majeur pour l'Organisation au cours des années à venir.

TENDANCES ACTUELLES DE L'ACTION NATIONALE

45. Les gouvernements nationaux ont commencé à réagir face à ces problèmes mondiaux. En fait, l'on distingue déjà au plan national ou régional beaucoup de changements dus à l'initiative des pays, dont les moindres ne sont pas l'implication accrue des autorités nationales dans les efforts visant à atténuer la faim et à réduire la pauvreté, ainsi que l'insistance avec laquelle elles ne cessent de préconiser une meilleure cohérence et une plus grande coordination des opérations du système des Nations Unies. C'est ainsi par exemple que quelque 70 pays du monde s'emploient actuellement à élaborer ou à mettre en œuvre des stratégies pour la réduction de la pauvreté.
46. Tous ces changements influent sur la façon dont est gérée l'aide publique au développement (APD). C'est ainsi par exemple qu'une part sans cesse croissante de l'APD est aujourd'hui acheminée par le biais d'un soutien budgétaire direct dicté par les priorités nationales, en reconnaissance de la responsabilité primordiale qui incombe aux gouvernements nationaux – et des capacités croissantes qu'ils ont pour ce faire – de poursuivre leurs propres objectifs de développement. Cela signifie également que, de plus en plus, l'allocation du financement disponible est décidée par les pays eux-mêmes, plutôt que dans les capitales des donateurs, et que les institutions internationales peuvent par leurs interventions s'attacher à appuyer et à renforcer les politiques nationales les plus prometteuses.
47. Grâce à des politiques nationales rationnelles étayées par un appui soutenu et approprié des donateurs, certains pays, comme le Chili, le Ghana et la Thaïlande, ont réussi à réduire considérablement l'incidence de la faim et des problèmes connexes. Ces exemples montrent qu'il est possible de réussir et devraient pousser les pays et la communauté internationale à redoubler d'efforts pour combattre la faim.
48. Enfin, l'on s'est attaché davantage à tenir compte, comme il le faut, des vues des pauvres dans l'ordre de priorités reflété dans les programmes de développement et l'élaboration de ces programmes.

TENDANCES ACTUELLES DE LA RÉFORME DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

49. De nombreux États Membres demandent de plus en plus fréquemment aux Nations Unies "d'unifier" leur action, en établissant au niveau des pays des programmes d'activités de développement et d'activités humanitaires qui



soient cohérents dans l'ensemble du système et qui soient fondés sur la valeur ajoutée et les avantages comparatifs. Le Groupe d'experts de haut niveau sur la cohérence à l'échelle du système a formulé un ensemble de recommandations dans son rapport de novembre 2006. Il a notamment mentionné des questions relatives à l'environnement et à la mise en commun des meilleures pratiques. Des mesures visant à renforcer la cohérence de la programmation des activités des Nations Unies en faveur du développement au niveau national sont également préconisées dans le rapport de l'Assemblée générale sur l'examen triennal d'ensemble des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, le Document final du Sommet mondial de 2005 et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Les débats intergouvernementaux sur la rapidité et l'ampleur de la réforme des Nations Unies s'intensifieront en 2007, notamment dans le cadre de l'examen triennal d'ensemble de cette année. Même s'il n'est pas possible de prévoir exactement les résultats des débats, il est probable que l'orientation en faveur d'une plus grande cohérence du système des Nations Unies se poursuivra.

50. Dans le domaine du développement, les mesures de réforme des Nations Unies ont porté sur l'unification et l'harmonisation de la programmation au niveau des pays, appuyant un plan de développement unique d'inspiration nationale axé sur les OMD. Le PAM est membre du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement, dont font également partie le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Fonds des Nations pour la population (UNFPA). Dans le domaine humanitaire, on s'est efforcé d'améliorer la planification et la rapidité des interventions et de créer des partenariats plus larges et plus égalitaires entre les Nations Unies, les gouvernements nationaux et les ONG. Le PAM est membre du Comité exécutif pour les affaires humanitaires animé par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, dont font également partie l'UNICEF, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le PNUD, entre autres; il est aussi membre du Comité permanent interorganisations qui comprend les principaux organismes de la Croix-Rouge et ONG opérant dans le secteur humanitaire. Aussi bien dans le domaine du développement que de l'action humanitaire, on s'est attaché à répartir plus clairement et plus systématiquement le travail entre les organisations et à attribuer à chacune des rôles de chef de file et de coordination par secteur. Ces mesures de réforme portent également sur l'étude de méthodes novatrices de financement "commun" au niveau mondial et au niveau national et sur une harmonisation renforcée des procédures des organisations (ressources humaines, finances, logistiques, télécommunications, achats, etc.). Un autre thème prééminent est la nécessité pour les organismes des Nations Unies – ainsi que pour la communauté internationale dans son ensemble – d'assurer la durabilité de leurs interventions.



51. Ces réformes des Nations Unies ont déjà eu un effet notable sur les activités de développement et d'aide humanitaire du PAM et elles en auront sans doute encore davantage pendant la période couverte par le prochain Plan stratégique. Pour prendre des décisions sur les politiques, les modalités de financement, les méthodes de programmation, les procédures et les services opérationnels (logistique et télécommunications dans les situations d'urgence par exemple) le PAM devra de plus en plus tenir compte des politiques et pratiques plus larges applicables à l'ensemble du système des Nations Unies parallèlement à ses exigences propres et évaluer encore avec plus de soin comment il peut faire un apport de valeur ajoutée et produire un impact grâce à ses avantages comparatifs en étroite coopération avec ses partenaires. La mise en place de partenariats efficaces prendra de plus en plus d'importance. Le PAM devra prévoir dans ses plans de gestion le renforcement de ses capacités de direction et de coordination interinstitutions dans ses principaux domaines de compétence (faim, évaluation des besoins, logistique, technologies de l'information et des communications dans les situations d'urgence), d'autant qu'il a été désigné comme organisme chef de file du module de la logistique et co-chef de file du module des télécommunications dans les situations d'urgence au sein du système des Nations Unies.

ANNEXE II**PLAN STRATÉGIQUE DU PAM (2008-2011):
DEUXIÈME NOTE D'INFORMATION****INSTRUMENTS ET APPROCHES DE LA LUTTE CONTRE LA FAIM****I. INTRODUCTION**

1. Le contexte dans lequel opère le PAM continue d'évoluer. L'environnement externe fait surgir des demandes croissantes et de nouveaux problèmes ainsi que des menaces comme le changement climatique qui pourraient annuler en grande partie les progrès réalisés jusqu'ici pour atteindre l'objectif du Millénaire pour le développement 1: réduire la faim de moitié. Parallèlement, les technologies techniques et connaissances nouvelles – ainsi que les perspectives de sensibilisation croissantes – offrent la possibilité de réaliser des avancées historiques dans la lutte mondiale contre la faim. Ces tendances et les tendances connexes ont été examinées en août 2007, au cours de la première consultation du Conseil d'administration sur le Plan stratégique 2008-2011, et constituent les principaux thèmes de la "Note d'information" sur *L'environnement externe* dont le Conseil d'administration a discuté à cette réunion.
2. Le contexte plus large dans lequel le Plan stratégique 2008-2011 est étudié est en outre marqué par le fait que les États membres demandent de plus en plus au système des Nations Unies lui-même d'"unifier" son action et notamment de renforcer la cohérence des opérations et de la programmation de l'ensemble du système au niveau des pays. Les ressources restent limitées tandis que les coûts des produits et les autres coûts ont considérablement augmenté. Simultanément, les besoins non couverts continuent de croître de sorte qu'il est de plus en plus important que le PAM établisse des partenariats et oriente ses ressources et son action vers les secteurs dans lesquels il peut apporter le plus de valeur ajoutée, ses avantages comparatifs sont les plus grands et son impact peut être le plus puissant.
3. Au niveau de la conception, le Plan stratégique 2008-2011 doit aider le PAM à identifier et, autant que possible, devancer les menaces, les défis et les possibilités que rencontre le combat entrepris afin d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier, réduire la faim de moitié au niveau mondial d'ici 2015. Il est aussi nécessaire de constater et de traiter le déséquilibre croissant entre la panoplie actuelle d'instruments du PAM et l'évolution de la faim dans le monde – dans le sens du "Consensus de Berlin"



concernant l'avenir de l'aide alimentaire. Le Plan stratégique du PAM doit également définir clairement un cadre de priorités pour faire face à ces menaces et à ces défis et pour exploiter ces possibilités.

4. Au niveau des opérations, le plan stratégique devrait contribuer à mettre le PAM en mesure de répondre aux nouvelles exigences inhérentes à son cœur de métier: répondre aux besoins d'urgence liés à la faim des groupes les plus vulnérables qui se composent en grande majorité de femmes et d'enfants. Le plan devra simultanément insérer le PAM dans le contexte d'une communauté internationale plus large qui doit de plus en plus travailler de concert pour affronter les nouveaux défis difficiles qui l'attendent dès demain. À cette fin, le PAM devra mettre en place ou étudier des instruments adaptés et posséder et exploiter une bonne panoplie d'instruments pour répondre à ces besoins et à ces défis, compte tenu du fait qu'il peut être nécessaire aussi de mobiliser de nouveaux types et de nouvelles sources de financement, en particulier dans le contexte des cadres d'interventions élaborés sur l'initiative des pays.
5. Au niveau politique, le plan stratégique doit contribuer à dégager un nouveau consensus des États membres sur les responsabilités et les rôles particuliers qui reviendront au PAM pour lutter contre la faim au XXI^e siècle et sur les liens qui doivent être établis entre les rôles et responsabilités du PAM et ceux d'autres acteurs de façon à combler les lacunes importantes et souvent critiques que présente encore le dispositif d'action humanitaire mondial. Il existe notamment des manques importants entre les besoins d'urgence et les solutions durables à plus long terme au problème de la faim et entre les ressources et les mandats des diverses institutions et acteurs qui s'efforcent de répondre aux besoins des groupes les plus vulnérables.

II. CHANGEMENT DU CONTEXTE ET EVOLUTION DES BESOINS

6. L'environnement externe dans lequel opère le PAM a sensiblement évolué au cours des dix dernières années. L'aide alimentaire et son financement ont beaucoup changé: les excédents alimentaires disponibles ont diminué, les prix des produits agricoles ont augmenté, les contributions en espèces par rapport aux contributions en nature se sont accrues, de plus en plus de pays préconisent un soutien budgétaire direct, la tendance des catastrophes naturelles à se multiplier suscite de plus en plus de préoccupations et les inégalités économiques se sont accentuées. Ces changements se sont accélérés ces dernières années et il est probable qu'à l'avenir ces nouvelles données auxquelles viendront s'ajouter d'autres facteurs comme les pandémies de VIH/sida et d'autres maladies, le changement climatique, l'accroissement démographique et l'apparition de nouvelles technologies contribueront à rendre de plus en plus difficiles l'environnement externe du PAM et la réalisation des OMD.



7. Comme on l'a noté au cours de la consultation d'août, bon nombre de ces nouvelles conjonctures pourraient transformer du tout au tout l'environnement dans lequel opère le PAM. Aussi, le Programme devra-t-il, dans certains cas, repenser et parfois même reconfigurer ses moyens d'intervention, conformément aux priorités et aux stratégies nationales et dans l'objectif de combler les lacunes des capacités nationales et de ne pas faire double emploi avec les activités d'autres entités. Dans d'autres cas, la communauté internationale tout entière devra repenser et peut-être transformer ses moyens d'intervention, notamment pour mieux combler un certain nombre de lacunes manifestes et persistantes. Il serait indispensable pour l'Organisation et surtout pour les populations qu'elle a mission de servir de comprendre et si possible, de devancer ces tendances.
8. Au niveau national, on donne, à juste titre, davantage d'importance au rôle moteur des pays dans l'ensemble des activités et les gouvernements s'engagent de plus en plus fortement dans les actions liées à la lutte contre la faim et la pauvreté. Cette évolution se manifeste par divers phénomènes: la tendance marquée à fournir l'aide publique au développement sous forme de soutien budgétaire direct, à condition que les priorités nationales soient prises en compte; le rôle plus considérable des gouvernements nationaux dans les processus de stratégie de réduction de la pauvreté; et l'insistance de nombreux pays en développement qui souhaitent que l'action soit plus cohérente et que le nombre d'interlocuteurs extérieurs (y compris les organismes du système des Nations Unies) soit réduit.
9. Toutefois, s'il se dégage des tendances communes au niveau des pays, cela ne veut pas dire que ceux-ci sont tous confrontés aux mêmes problèmes. En Afrique et en Amérique latine, par exemple, la faim sévit dans des contextes extrêmement différents, de sorte que toute tentative de généraliser la nature du problème risque de déboucher sur des politiques qui, étant censées s'appliquer à toutes les situations, seront malavisées. Des situations différentes appellent des interventions et des stratégies différentes. Si l'on veut que ces différences soient prises en considération, il faudra peut-être revoir les catégories et étiquettes traditionnelles d'un œil nouveau.
10. Fait tout aussi important que l'évolution du contexte mondial dans lequel le PAM travaillera, il apparaît de plus en plus clairement que ce qui est nécessaire et attendu de la part du PAM est aussi en plein changement. À mesure que les causes de la faim et les solutions possibles sont mieux connues, le PAM est de plus en plus souvent invité à élargir sa gamme d'instruments de lutte contre la faim au lieu de s'en tenir à la livraison de produits alors même que le montant des ressources disponibles pour s'acquitter de ces tâches demeure incertain. De même, tandis que les capacités d'intervention d'urgence et de logistique du PAM sont de plus en plus largement reconnues et appréciées, l'Organisation est de plus en plus souvent invitée à utiliser ses capacités à des fins allant bien au-delà de l'aide alimentaire et les instruments d'analyse de la vulnérabilité et de

prévention du PAM, les programmes d'achats locaux et l'action de redressement dans les situations d'urgence prennent une importance croissante. Il faudra par conséquent que le PAM exploite sa panoplie d'instruments d'intervention et son réseau de partenariats pour s'adapter au mieux à la diversité des contextes dans lesquels il doit opérer tout en définissant clairement les priorités de ses activités. En outre, le PAM devra veiller de près à ce que ses activités soient coordonnées avec celles de ses partenaires et les compléter.

11. Au début du mois de mai 2007, une conférence s'est tenue à Berlin avec pour toile de fond l'élaboration éventuelle d'une nouvelle Convention relative à l'aide alimentaire. Elle a abouti au "Consensus de Berlin", constatations communes formulées par 100 participants représentant des gouvernements, la Communauté européenne, des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales (ONG). Parmi les principales conclusions de ce consensus, on peut citer les suivantes: le monde n'enregistre plus d'excédents; l'aide alimentaire ne permet pas de résoudre tous les problèmes de sécurité alimentaire ou de développement; les échanges de vues doivent porter non plus sur l'aide alimentaire, qui est souvent étroitement associée aux produits, mais sur l'assistance alimentaire, y compris l'aide alimentaire en nature, l'aide en espèces destinée à faciliter les transferts de produits alimentaires, et les micronutriments; l'assistance alimentaire devrait lutter contre la faim en s'attaquant à ses causes; les instruments actuels d'évaluation ainsi que les capacités locales de préparation et de réponse aux situations d'urgence devraient être renforcés; enfin, dans le cadre de la vaste réforme de l'assistance humanitaire, il est indispensable de lier entre elles les activités de secours, de relèvement, de reconstruction et de développement.
12. Au moment où le PAM et le Conseil d'administration prennent acte de l'évolution de l'environnement externe et de la meilleure connaissance du problème de la faim, le "Consensus de Berlin" offre une base utile pour commencer à examiner la gamme d'instruments du PAM et notamment chercher jusqu'à quel point la gamme actuelle d'instruments et de méthodes correspond aux besoins et aux attentes d'aujourd'hui. Les questions évoquées ci-dessus, toutefois, ne doivent pas porter à conclure que le PAM peut ou doit essayer de résoudre tous les problèmes ou de satisfaire tous les besoins: elles ont simplement pour but de faciliter la discussion concernant les difficiles arbitrages à faire et décisions à prendre, comme le PAM et ses partenaires doivent aujourd'hui le faire jour après jour.

III. INSTRUMENTS ET METHODES

13. Le PAM, ayant accumulé des décennies d'expérience de la lutte contre la faim et de l'action en cas de crise, s'est doté d'une gamme large et impressionnante d'instruments et d'approches pour répondre aux besoins liés à la faim. Dans de nombreux cas, comme celui des distributions générales de vivres dans les situations de crise apparaissant soudainement, les instruments dont il dispose actuellement continuent de répondre aux besoins. Dans d'autres cas, comme par exemple la lutte contre la faim et la sous-alimentation chez les enfants, ou l'utilisation du pouvoir d'achat de l'Organisation au profit des petits exploitants, des instruments nouveaux ou améliorés sont indispensables pour faire des progrès réels. Dans d'autres cas encore, comme l'assurance contre les risques météorologiques ou la remise en état des infrastructures après les conflits, l'utilité des instruments et des approches est reconnue plus largement que ne l'est le rôle que le PAM devrait jouer dans la mise au point et/ou l'application de ces instruments et de ces approches.
14. Le PAM a absolument besoin de partenariats pour accomplir sa tâche. En fait, qu'il s'agisse de mesures prévisionnelles, d'opérations d'urgence ou de transition vers des solutions durables au problème de la faim, la réussite dépend non seulement des capacités et des moyens du PAM lui-même mais aussi de la mesure dans laquelle il réussit à servir de partenaire à d'autres acteurs – gouvernements nationaux, autres institutions des Nations Unies ou ONG nationales ou internationales. La contribution du PAM constitue un élément important mais elle doit aussi s'intégrer dans des efforts plus larges auxquels participent d'autres acteurs. En mobilisant rapidement des partenaires le PAM peut contribuer à assurer une transition sans heurts et à se retirer lui-même en temps utile de façon que les résultats de l'intervention aient de meilleures chances de perdurer.
15. *Panoplie d'instruments dont dispose le PAM pour intervenir dans les situations de crise.* Lorsqu'une aide internationale est nécessaire pour faire face à une situation de crise, le PAM est l'une des premières organisations auxquelles on fait appel. Aujourd'hui, la fourniture rapide et efficace d'aide en période de crise pour sauver des vies et protéger les moyens de subsistance est un des points forts reconnus du Programme et les interventions d'urgence représentent l'essentiel de ses activités et la principale destination de ses ressources et de son attention. Dans les situations d'urgence de grande ampleur, le PAM est considéré comme possédant des capacités d'intervention rapide dans les domaines des opérations, de la logistique, etc. avec lesquelles aucun autre organisme ne peut rivaliser.

16. À cet égard, le PAM est doté d'atouts importants: présence large et enracinée sur le terrain; approche des problèmes orientée vers l'action; culture d'innovation pratique et opérationnelle et enfin aptitude à cibler les populations et les communautés les plus vulnérables et à les atteindre.
17. Pour intervenir dans les situations de crise humanitaire, le PAM dispose par exemple des outils suivants:
 - capacités de gestion des situations d'urgence qui lui permettent de répondre de façon efficace et rationnelle aux besoins de secours;
 - capacité logistique (aide alimentaire et autres) et systèmes de communications d'urgence;
 - aptitude à intervenir rapidement en cas d'urgence et à organiser des distributions générales de produits alimentaires de grande ampleur;
 - capacités d'évaluation des besoins d'urgence.
18. Le rôle de pointe du PAM dans ces domaines est confirmé par sa position d'organisme moteur du pôle d'action commune des Nations Unies pour la logistique humanitaire et de co-responsable des télécommunications dans les situations d'urgence. Cependant, même si le PAM est généralement connu comme une organisation efficace d'intervention dans les situations d'urgence, il est encore possible de renforcer notablement sa gamme d'instruments d'intervention d'urgence.
19. *Questions clés:*
 - *Le PAM devrait-il se préparer à devenir le fournisseur de prestations logistiques pour l'ensemble des organismes humanitaires indépendants des Nations Unies sur la base d'un recouvrement intégral des coûts?*
 - *Dans le cas particulier où certaines autres institutions ne pourraient pas s'acquitter de leur mandat, le PAM pourrait-il exploiter les atouts dont il dispose en matière d'interventions d'urgence par le biais d'un mécanisme de coordination interorganisations (y compris les modules de services des Nations Unies) afin de satisfaire des besoins critiques dans des domaines autres que l'aide alimentaire?*
 - *Dans les situations d'urgence, le PAM devrait-il également entreprendre des interventions à long terme s'il peut apporter la preuve qu'il jouit d'avantages comparatifs et si l'on peut raisonnablement compter que leurs résultats seront durables?*
 - *Comment le PAM pourrait-il, par le biais de ses politiques et de ses cadres de mobilisation de ressources, mettre un accent accru sur la valeur nutritionnelle de ses interventions d'urgence, compte tenu des critères de coût et de rapidité?*



20. *Panoplie d'instruments du PAM pour les situations de pré-urgence, y compris la prévention*¹³. Alors que la faim continue de faire des millions de victimes dans le monde entier, et que les interventions tardives se révèlent de plus en plus coûteuses, il devient urgent de privilégier la prévention. Les investissements précoces dans ces domaines représentent souvent le type d'intervention le plus rentable et peuvent ainsi réduire le nombre de crises ou en atténuer l'impact ainsi que faciliter la mise en œuvre des interventions d'urgence du PAM.
21. On reconnaît largement que le PAM a un rôle à jouer dans la prévention, même s'il n'est pas, à ce stade, appelé à jouer un rôle central à cet égard au sein de la communauté des acteurs humanitaires et des partenaires de développement. Certaines activités de ce genre font depuis longtemps partie des moyens d'intervention du PAM sous une forme ou une autre, même si elles sont généralement restées à la traîne d'autres activités du point de vue des ressources, de la programmation et de l'orientation stratégique. En fait, par comparaison avec la panoplie d'instruments large, solide et bien établie de l'Organisation dans les situations d'urgence, la gamme d'instruments d'action de pré-urgence, est modeste et beaucoup moins perfectionnée, tandis que l'architecture de l'aide humanitaire et de l'aide au développement continue de présenter de sérieuses lacunes. En tout état de cause, les interventions du PAM dans ces domaines doivent répondre aux priorités définies par les pays eux-mêmes, comme celles qui sont reflétées dans les stratégies pour la réduction de la pauvreté, et doivent être fondées sur l'impact, la valeur ajoutée et les avantages comparatifs que chacun s'accorde à reconnaître au PAM. En outre, les interventions du PAM doivent être convenablement intégrées à celles des autres acteurs et les compléter.
22. Le PAM dispose notamment des moyens d'intervention suivants dans les situations de pré-urgence:
- soutien aux systèmes d'alerte rapide, qui aident à identifier et à prévoir les risques et aussi à organiser l'intervention lorsqu'un risque se matérialise;
 - appui aux systèmes de protection sociale, qui contribuent à atténuer les conséquences à court et à long terme d'une catastrophe;
 - planification prévisionnelle qui renforce l'aptitude du PAM à intervenir dans les cas de situation d'urgence apparaissant brusquement;
 - instruments de ciblage et d'analyse de la faim (par exemple analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV));

¹³ Définition: Aux fins du présent document, l'on entend par "prévention" la catégorie d'interventions qui peuvent éviter ou réduire le risque de survenance d'un phénomène ou son impact avant qu'il ne se produise. La prévention englobe les efforts d'atténuation des effets des crises avant que celles-ci n'éclatent.

- renforcement des capacités, si possible avec les gouvernements et les communautés, dans les domaines où le PAM est particulièrement compétent pour intervenir dans les situations de pré-urgence.
23. Néanmoins, le PAM changerait d'approche s'il décidait d'attribuer une priorité plus élevée à la prévention, activité qui ferait ainsi partie intégrante de son cadre opérationnel et politique. Dans le contexte du cycle de la faim, il devrait aller davantage au-delà des activités les plus étroitement liées aux catastrophes soudaines et aux situations d'urgence et consacrer des ressources et une attention suffisantes aux situations ordinaires dans lesquelles les taux élevés de malnutrition chronique font un nombre effrayant de victimes ce qui compromet la productivité et le développement général des communautés et des pays. À cette fin, le PAM devrait par exemple:
- faire une place beaucoup plus importante dans ses programmes aux jeunes enfants, aux adolescentes, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, quelle que soit la situation;
 - se préoccuper encore davantage d'assurer la nutrition de base afin de prévenir les crises nutritionnelles et d'atténuer les effets des catastrophes;
 - intégrer également dans ses activités les questions liées à la santé, à l'hygiène et aux soins;
 - faire une plus large place dans ses programmes aux infrastructures à base communautaire afin de prévenir/atténuer les crises, en particulier les catastrophes naturelles, et faire face au changement climatique;
 - porter davantage d'attention dans ses programmes au renforcement des capacités nationales.
24. *Questions clés:*
- *Quelle devrait être l'éventail de méthodes employées par le PAM pour exploiter les possibilités qui s'offrent dans le domaine de la prévention et dans les situations de pré-urgence? En particulier, le rôle du PAM devrait-il se concentrer exclusivement sur l'appui aux activités d'autres entités et sur le renforcement des capacités des gouvernements dans ces domaines? Le PAM ne devrait-il pas plutôt investir dans des programmes novateurs de prévention s'il semble pouvoir combler les lacunes identifiées dans l'architecture de l'aide humanitaire?*
 - *L'évolution de l'environnement externe – conditions météorologiques plus incertaines, accroissement démographique, hausse des prix des produits alimentaires – impose-t-elle de toute urgence une réorientation radicale vers la prévention?*

- *Le PAM devrait-il continuer à rechercher avec la FAO, le FIDA, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et d'autres organismes des moyens d'affronter collectivement, avec un financement collectif, les questions communes d'atténuation des risques – notamment étudier la possibilité de créer un centre d'atténuation des risques pour les organismes et autres partenaires ayant leur siège à Rome?*
25. ***Instruments dont dispose le PAM pour assurer le redressement et le passage à des solutions du problème de la faim durables à plus long terme.*** Favoriser le redressement méthodique et réel après les crises, s'efforcer, à l'intérieur du cadre fixé par les gouvernements nationaux et en collaboration avec ses partenaires, de déclencher rapidement des actions décisives de remise en état et assurer le passage sans heurt et sans délai des mesures à court terme à des solutions durables à plus long terme du problème de la faim: c'est là dans de nombreux cas une des tâches les plus importantes du PAM. Le Programme peut, grâce à ses efforts et ses partenaires, aider les individus, non seulement à survivre mais à retrouver leur autonomie de façon à passer lui-même à des activités et des solutions durables à plus long terme. L'aide du PAM apporte aux communautés le cadre et les matériaux voulus pour passer du redressement après crise aux solutions durables à plus long terme. Le PAM peut aider les pays à remettre en place des institutions conçues pour lutter contre la faim d'une manière durable. Comme dans les situations de pré-urgence, les interventions du PAM dans ces domaines devront dans tous les cas répondre aux priorités nationales et être fondées sur l'impact qu'elles peuvent avoir et la valeur ajoutée qu'elles peuvent apporter et sur les avantages comparatifs du Programme. En période de redressement, toutes les activités du PAM devraient également être conçues dans le but d'en transférer la responsabilité dès que possible. Des stratégies claires et robustes de transfert des responsabilités revêtent une importance capitale si l'on veut assurer la durabilité des interventions du PAM à mesure que le redressement avance.
26. Toutefois, c'est peut-être là aussi une des tâches les plus difficiles qui attendent le PAM et celui-ci se trouve souvent amené à faire face aux lacunes que présentent la réponse des organismes humanitaires à une crise brusque, ou les capacités des homologues nationaux de prendre progressivement en main et de gérer le passage à des moyens de subsistance plus durables. Certains domaines d'intervention comme celui de l'eau relèvent des mandats de multiples organisations. Parfois, l'organisme responsable d'un aspect particulier de la crise ne peut intervenir directement, par exemple, parce qu'il a une présence limitée sur le terrain ou qu'il manque de ressources. Dans d'autres cas, les gouvernements nationaux ne sont pas en mesure de se charger de responsabilités et de travaux qui deviennent plus lourds à mesure que le PAM se retire d'une opération. La capacité d'obtenir des résultats concrets sur le terrain du PAM peut donc être compromise par les failles d'un système plus large d'action humanitaire ou des capacités nationales. La situation est encore

plus difficile et plus complexe en raison de la nature inégale et irrégulière des interventions de redressement et de remise en état – surtout dans les situations d'après conflit où les progrès s'accompagnent souvent d'échecs et où les avances réalisées dans certains secteurs sont entravées par les reculs enregistrés dans d'autres. Toutefois, bien que l'importance des actions de redressement et de remise en état et l'effet tout à fait positif qu'elles peuvent avoir sur les effets directs plus larges – surtout dans les périodes d'après conflit – soient largement reconnus, la participation du PAM à ces activités est souvent mise en question, même dans les cas où aucune autre solution concrète ne s'offre sur le terrain.

27. La panoplie d'instruments d'intervention du PAM en période de redressement et de remise en état, notamment après un conflit, comprend notamment les moyens suivants:

- programmes alimentaires et nutritionnels ciblés qui sont conçus pour rétablir des bases "normales" pour les individus et les communautés, notamment programmes contribuant à reconstruire l'environnement local et les communautés;
- opérations spéciales visant à reconstruire les systèmes, les routes et les autres infrastructures locales qui sont indispensables à l'action générale de reconstruction au niveau national, en particulier au rétablissement des systèmes de production et de distribution de produits alimentaires;
- aide au renforcement des capacités pour l'établissement, la gestion et l'entretien des mécanismes d'assistance alimentaire et des systèmes de sécurité alimentaire.

28. *Questions clés:*

- *Comment le PAM peut-il, pour tenter de le minimiser, attirer l'attention sur le manque de ressources qui apparaît souvent dans les situations d'après conflit ou d'après catastrophe ou pendant le relais entre les secours d'urgence et des solutions durables à long terme?*
- *Comment le PAM peut-il déclencher une intervention durable plus cohérente après un conflit ou une catastrophe, y compris au moyen de l'établissement de partenariats et d'un renforcement des capacités, de façon à contribuer à prévenir le retour à une situation d'urgence?*
- *Comment le PAM devrait-il envisager les "situations d'urgence structurelles" qui oscillent entre l'urgence et le redressement pendant des années, voire des décennies?*

- *Quelle devrait être la place relative faite aux services aux gouvernements, aux opérations directes et aux partenariats dans les interventions mises sur pied par le PAM pour faciliter le redressement ou combler les lacunes pendant une période de relais?*
 - *Comment le PAM peut-il veiller à opérer à l'intérieur des cadres nationaux pour promouvoir un plein redressement tout en maintenant son efficacité opérationnelle et en obtenant des résultats dans des environnements souvent difficiles?*
29. Le PAM et ses partenaires se préoccupent particulièrement du passage des interventions à court terme aux solutions durables à plus long terme. La diversité et la solidité des partenariats du PAM revêtent une importance capitale pour ce passage étant donné qu'ils ne constituent pas une fin en soi: le PAM doit évaluer les possibilités de partenariats dans une optique concrète et analyser en particulier les points forts et les points faibles de ses partenaires potentiels au niveau du terrain. Pour briser le cycle de la faim, les interventions humanitaires doivent être accompagnées d'actions durables à plus long terme portant sur les causes profondes des crises de façon à éviter la nécessité de poursuivre ou de reprendre l'action d'urgence. Dans certains cas, la faim est imputable non à des problèmes alimentaires ou agricoles mais à la marginalisation de certains groupes, comme les femmes et les jeunes filles, qui perpétue le cycle de la faim de génération en génération. Ces groupes ont besoin d'interventions de lutte contre la faim pour prévenir les retards de croissance et la persistance du risque de la faim. Les gouvernements et les communautés ont besoin d'aide pour lutter contre la faim, notamment pour se préparer à faire face aux crises de famine inévitables et d'associer leurs efforts à des solutions à long terme. Il est donc indispensable de renforcer les capacités à plus long terme et de "transférer" les instruments de lutte contre la faim, compte tenu en particulier de la hausse des cours des produits alimentaires et des crises d'origine climatique. Les interventions du PAM doivent tendre en priorité à combler les lacunes qui nuisent à l'efficacité de la lutte mondiale contre la faim.
30. Dans de nombreux cas, on ne voit pas bien quand et comment le PAM devrait faciliter le passage des interventions à court terme à l'action durable à plus long terme. La position du PAM est d'autant plus incertaine qu'il n'existe pas de consensus sur son rôle ni sur le moment et les moyens d'une participation directe visant avant tout à aider les pays et les communautés à parvenir à des solutions durables à long terme dans les situations d'après crise et de façon plus générale. La question est d'autant plus importante que 90 pour cent des personnes souffrant de la faim dans les pays en développement souffrent de faim chronique et restent en dehors du champ des opérations d'urgence qui sont devenues l'activité majeure du PAM. Si l'on veut que leur nombre diminue et que les objectifs du Millénaire pour le développement soient atteints, il faut se préoccuper davantage de mettre en place des solutions durables à long terme au problème de la faim.

31. La gamme d'instruments dont dispose le PAM pour favoriser ces solutions durables à plus long terme comporte notamment les moyens suivants:

- programmes alimentaires et nutritionnels ciblés comme l'alimentation scolaire ainsi que programmes ciblés d'appui aux moyens de production comme les activités Vivres au profit de la formation;
- utilisation du pouvoir d'achat du PAM pour relier les petits exploitants aux marchés;
- renforcement des capacités et assistance technique en rapport avec les politiques et les programmes d'assistance alimentaire ainsi que sensibilisation aux besoins de politiques et programmes en rapport avec la faim;
- programmes ciblés de lutte contre le cycle de transmission de la faim de génération en génération, par exemple: interventions en faveur des mères et des enfants, y compris l'enveloppe de mesures de base établie avec l'UNICEF, l'OMS et d'autres partenaires pour assurer aux enfants des interventions essentielles dans le domaine de l'alimentation, du déparasitage, des micronutriments, etc.;
- programmes ciblés qui visent à fournir des aliments et des nutriments essentiels aux personnes vivant avec le VIH/sida pour les aider à retrouver des moyens de subsistance;
- programmes spéciaux en faveur des jeunes filles, par exemple, rations supplémentaires distribuées dans le cadre de l'alimentation scolaire;
- transmission aux autorités nationales des instruments de protection contre la faim dont dispose le PAM, par exemple, l'analyse de la vulnérabilité.

32. *Questions clés:*

- *Quels instruments devraient comporter la panoplie d'aide alimentaire du PAM, des distributions de vivres à l'aide en espèces et/ou en bons?*
- *Comment le PAM devrait-il participer aux systèmes de "filets de sécurité contre la faim"?*
- *Comment le PAM peut-il mieux faire connaître aux gouvernements et aux ministères les moyens de briser le cycle de la faim dont il dispose lui-même?*
- *Comment les pays en développement peuvent-ils mieux incorporer dans leurs plans de développement, des interventions essentielles en faveur des femmes enceintes et des enfants d'âge préscolaire? Comment le PAM peut-il lier ses activités à ces initiatives?*
- *Le PAM et ses autres partenaires pourraient-ils utiliser les écoles comme première base d'intervention pour les activités d'alimentation et de nutrition essentielle de façon à créer un "filet de sécurité" pour l'instruction et la croissance?*