

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 23-27 février 2004

RAPPORTS SUR LES OPÉRATIONS

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour information*



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2004/7

22 janvier 2004

ORIGINAL: ANGLAIS

NOTE D'INFORMATION SUR LA CATÉGORIE D'ACTIVITÉ DES OPÉRATIONS SPÉCIALES

* Conformément aux décisions relatives à la gouvernance que le Conseil d'administration a approuvées à sa session annuelle et à sa troisième session ordinaire de 2000, les documents soumis au Conseil pour information ne sont discutés que si un de ses membres le demande expressément, suffisamment avant la séance, et si la présidence décide de faire droit à cette demande, considérant qu'il s'agit d'une utilisation appropriée du temps du Conseil

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 information.

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

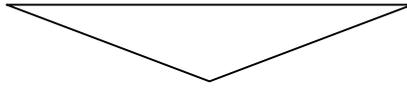
Directeur de la Division du transport,
de la planification préalable et des
interventions (OTP): M. D. Morton tél.: 066513-2404

Responsable de ALITE/OTL: Mme S. Longford tél.: 066513-2619

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note des informations contenues dans la "Note d'information sur la catégorie d'activité des opérations spéciales" (WFP/EB.1/2004/7).

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



INTRODUCTION

1. Des recommandations concernant la définition, la portée, les modalités de financement et les procédures des opérations spéciales ont été formulées à l'issue d'une évaluation thématique de la catégorie d'activité des opérations spéciales réalisée par le Bureau de l'évaluation en 2001 et d'un examen interne effectué par la société néerlandaise Royal Haskoning au milieu de 2002.
2. À la session d'octobre 2002 du Conseil d'administration, les membres ont pris note des recommandations qui figuraient dans le "Rapport résumé de l'évaluation thématique des opérations spéciales" (WFP/EB.3/2002/6/2) et des mesures prises en conséquence par la direction dans la note d'information s'y rapportant (WFP/EB.3/2002/INF/12). Le Directeur de la Division du transport, de la planification préalable et des interventions (OTP) a annoncé au Conseil à ce moment-là qu'un document lui serait présenté sur la catégorie d'activité des opérations spéciales. Le Conseil a invité à prendre d'autres mesures pour appliquer les recommandations, compte tenu des considérations soulevées durant le débat.
3. Un consensus s'est dégagé sur le fait que les opérations spéciales étaient utiles si elles étaient associées à une opération d'urgence ou à une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR), et que cette catégorie d'activité devait être maintenue. Il a toutefois été indiqué qu'il faudrait des éclaircissements sur les opérations spéciales et la fourniture par le PAM de services interorganisations, et qu'il fallait trouver des solutions aux carences de la préparation et du financement de ce type d'opérations.
4. La présente note d'information a pour objet: i) d'informer les membres du Conseil des progrès réalisés à ce jour pour résoudre les problèmes posés par les opérations spéciales; ii) de proposer une nouvelle définition de travail pour la catégorie d'activité des opérations spéciales; et iii) de préciser les étapes à suivre pour harmoniser la catégorie d'activité des opérations spéciales avec les autres catégories d'activité du PAM.

GENERALITES

5. Les opérations spéciales sont des mesures d'intervention visant à supprimer des blocages, essentiellement logistiques, qui empêchent de fournir l'aide alimentaire et toute autre assistance humanitaire d'une manière sûre et efficace.
6. La définition des opérations spéciales, à l'article II.2.d du Règlement général dans le *Statut, Règlement général et Règlement financier, 1er janvier 2000*, est la suivante:

La catégorie d'activité des opérations spéciales, qui comprend les activités visant à remettre en état et à renforcer l'infrastructure de transport, si nécessaire et dans des cas exceptionnels, pour permettre une livraison rapide et efficace de l'aide alimentaire destinée à répondre aux besoins d'urgence et de secours prolongés.
7. Le rôle des opérations spéciales est de plus en plus important car ce type d'intervention est en général synonyme de souplesse et de rapidité. Mais cela signifie que la définition actuelle ne colle plus à la pratique ou aux services interorganisations que le PAM est de plus en plus fréquemment appelé à fournir.



8. Les opérations spéciales peuvent se classer dans deux grandes catégories:
- i) celles qui répondent aux besoins des opérations d'urgence ou des IPSR, et qui sont spécifiques au PAM, notamment:
 - ◇ remise en état de l'infrastructure, par exemple les réparations d'urgence des routes, des ponts, des voies ferrées, des aéroports et des ports;
 - ◇ fourniture à titre exceptionnel de parcs de camions à titre d'appui;
 - ◇ matériel opérationnel d'appui et ensemble de services tels que des camps de base ou des modules de déminage;
 - ii) celles qui répondent aux besoins des milieux humanitaires, qui sont des opérations spéciales des services communs, notamment:
 - ◇ les Centres conjoints de logistique des Nations Unies (UNJLC);
 - ◇ les projets de transport aérien du PAM.

TENDANCES 2000–2003

9. La figure 1 montre que de nombreuses opérations spéciales ont été nécessaires en 2000–2003, 20 par an en moyenne. Il convient de noter que si les opérations spéciales des services communs ont été moins nombreuses que les opérations spéciales spécifiques au PAM en 2001, leur nombre s'est équilibré les années suivantes.

Figure 1

Année	Nombre d'opérations spéciales en activité	Opérations spéciales	
		PAM	Communes
2000	31 ¹	25	6
2001	27 ²	16	11
2002	14 ³	7	7
2003	18 ⁴	8	10

¹ 10 opérations spéciales reportées de l'année précédente.

² 12 opérations spéciales reportées de l'année précédente.

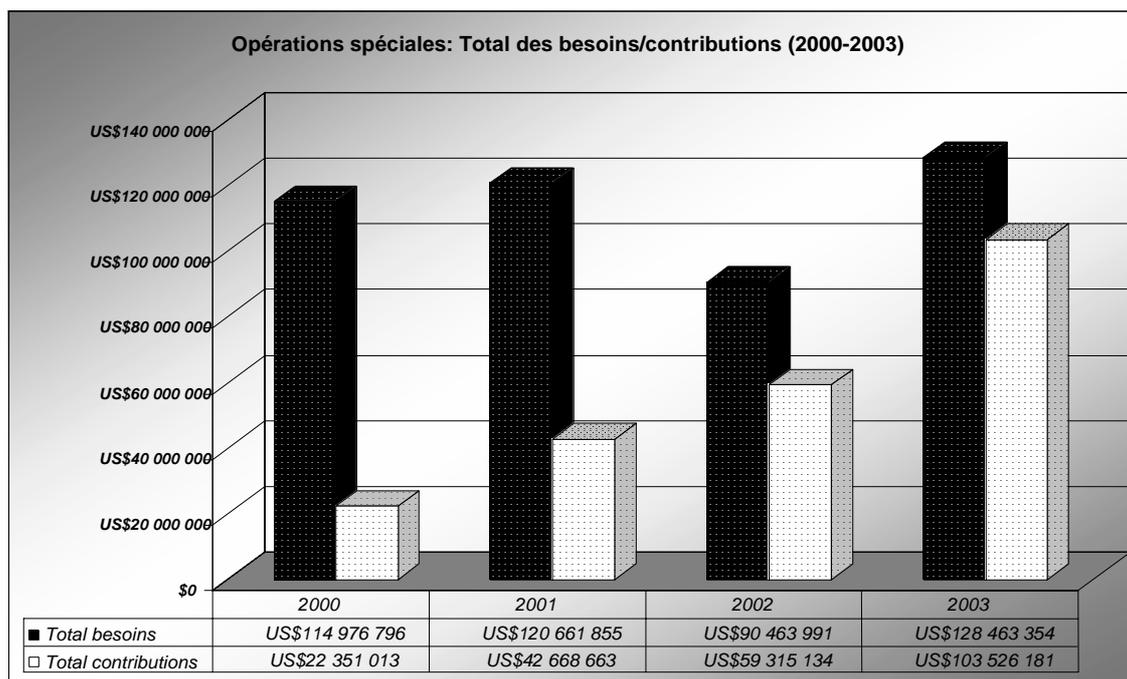
³ 4 opérations spéciales reportées de l'année précédente.

⁴ 5 opérations spéciales reportées de l'année précédente.

10. On voit à la figure 2 que les besoins annuels des opérations spéciales ont augmenté, passant de 114 à 128 millions de dollars E.-U.; les contributions des donateurs ont très nettement progressé entre 2000 et 2003, passant de 22 millions de dollars à 103 millions de dollars.



Figure 2



Note: Les chiffres présentés à la figure 2 sont tirés des numéros des Pages jaunes d'octobre 2000 à octobre 2003.

PROGRES REALISES A CE JOUR

11. Depuis la réunion du Conseil d'octobre 2002 et les mesures prises par la direction à la suite de l'évaluation, des progrès ont été faits pour formaliser le mandat du PAM en ce qui concerne la fourniture de services communs.
12. À la réunion du Comité de haut niveau chargé de la gestion, tenue à New York le 15 juin 2003, le PAM a été chargé du mandat, qu'il a accepté, d'administrer les services de transport aérien autres que de maintien de la paix pour le compte des organismes des Nations Unies et de leurs organisations non gouvernementales (ONG) partenaires pour les activités humanitaires et autres. Le PAM continue de fournir des services de transport aérien pour les milieux humanitaires dans le cadre d'opérations spéciales lorsqu'il y a une composante opérationnelle non négligeable du PAM: si le PAM doit être l'un des principaux utilisateurs de ces services, un document de projet d'opération spéciale sera préparé; s'il ne doit pas en être l'un des principaux utilisateurs ou si les services sont fournis à la demande d'une autre institution, une convention de partage de responsabilité ou l'équivalent sera conclu.
13. Comme l'a prescrit le groupe de travail du Comité permanent interorganisations en mars 2002, le PAM assure la garde du UNJLC, le système de coordination logistique interorganisations pour les interventions d'urgence. Des opérations spéciales sont lancées pour les opérations de terrain du UNJLC telles que celles d'Afghanistan, d'Iraq et du Libéria.
14. Le PAM se sert des opérations spéciales pour les projets interorganisations concernant les télécommunications et la technologie de l'information lorsqu'il lui est demandé de les entreprendre pour le compte des Nations Unies et pour des activités de démarrage de grande envergure de projets répondant aux seuls besoins du PAM.



15. En 2002–2003, OTP avait pour but d'améliorer la documentation normative indicative conformément à ce qui se faisait pour les autres catégories d'activité, et de développer les indications opérationnelles sur le cycle de leur déroulement en vue d'améliorer la qualité, la rentabilité et l'exécution de ces opérations conformément aux recommandations de l'évaluation et comme l'y a invité le Conseil.
16. Les nouvelles indications sur les opérations spéciales, qui se trouvent dans le Manuel sur la conception des programmes, tentent de combler les lacunes de la documentation antérieure. Elles tiennent compte des enseignements tirés de l'expérience, après consultation des bureaux régionaux et des bureaux de pays. Elles précisent:
 - la définition de travail d'une opération spéciale en attendant une décision du Conseil d'administration;
 - la marche à suivre relative à la présentation, l'autorisation et l'approbation des projets et révisions de projets concernant des opérations spéciales;
 - les budgets relatifs aux autres coûts opérationnels directs (autres COD) et aux coûts d'appui directs (CAD) pour les opérations spéciales;
 - les types de travaux d'infrastructure d'urgence et les circonstances dans lesquelles le PAM devrait les exécuter;
 - les rôles en matière d'encadrement, les responsabilités et les rapports requis;
 - les obligations et les procédures en ce qui concerne les rapports d'activité, les rapports sur l'état d'avancement et les rapports normalisés annuels sur les projets, conformément aux *Directives du Département des opérations, 2003* et à ce qui se fait pour les autres catégories d'activité du PAM.
17. Un atelier regroupant les diverses divisions a eu lieu le 14 novembre 2002, en présence des services compétents du siège et de représentants des bureaux de pays de l'Afghanistan, de l'Angola et du Kenya. Les participants se sont dit d'accord sur les indications récemment élaborées pour les opérations spéciales dans le Manuel sur la conception des programmes et ont examiné de manière approfondie la marche à suivre présentée.
18. Durant la préparation de la nouvelle documentation, le Service de la logistique (OTL) d'OTP a: i) supprimé les sections obsolètes du Manuel; ii) élaboré de nouveaux textes sur l'analyse, la conception et la planification, la préparation du document, le budget, l'autorisation et l'approbation, la révision du budget et les procédures de prolongation, la gestion financière et les procédures de retrait; iii) préparé un tableau sur la marche à suivre pour les opérations spéciales et repéré sur quels aspects il convenait de travailler en 2004, en particulier sur la pré-évaluation, l'exécution, ainsi que sur le suivi et l'évaluation; et iv) assuré la complémentarité et les liens avec les directives et indications similaires concernant les opérations d'urgence et les IPSR.
19. Certains des enseignements tirés par le PAM de l'examen de la catégorie d'activité des opérations spéciales sont les suivants:
 - le personnel du PAM n'est pas très au courant du processus des opérations spéciales du point de vue de leur justification, de leurs répercussions sur la gestion, de leurs besoins en ressources et de l'attribution des tâches;
 - les bureaux de pays et les bureaux régionaux pourraient associer davantage les autorités des donateurs aux stades de la planification d'une opération spéciale afin de jauger les possibilités de financement; une meilleure coordination est requise entre les bureaux de pays, les bureaux régionaux et le siège pour assurer le suivi des signaux donnés par les donateurs;



- il est nécessaire de disposer d'un responsable de projet spécifique dans l'organigramme du bureau de pays pour les opérations spéciales de grande envergure comportant de multiples volets, lequel sera déployé dès le départ; un tel responsable de projet a été déployé pour diriger l'opération spéciale du PAM en Iraq;
 - des plans d'exécution doivent être préparés le plus tôt possible après l'approbation des documents du projet afin de fixer les objectifs et de se concentrer sur les activités, le calendrier d'exécution et les répercussions budgétaires;
 - des indicateurs de performance précis sont nécessaires dès le départ comme point de référence pour le suivi et pour les ajustements ou révisions budgétaires.
20. L'expérience a permis au PAM de tirer les enseignements suivants des opérations spéciales et de la fourniture de services communs:
- la budgétisation des services communs devrait normalement être séparée des projets de développement de la logistique mis en œuvre pour répondre uniquement aux besoins du PAM;
 - chaque service commun géré par le PAM devrait faire l'objet de sa propre opération spéciale, au lieu de regrouper des services communs différents dans une seule opération spéciale.
21. Les avantages d'une telle démarche sont les suivants: i) une démarcation plus précise des rôles et des responsabilités pour les clients et les donateurs; ii) une gestion plus fine et plus transparente des fonds pour les clients et les donateurs; iii) la possibilité d'avoir différents circuits de transmission des rapports et divers groupes d'utilisateurs opérationnels; iv) le respect des mécanismes interorganisations de supervision; et v) la prise en compte des délais différents des projets.

QUESTIONS DE POLITIQUE GENERALE EN SUSPENS

22. La redéfinition de l'opération spéciale est la principale question de politique générale qu'il convient de résoudre pour continuer d'améliorer la catégorie d'activité des opérations spéciales.
23. À la suite des recommandations de l'évaluation, la définition de travail a été modifiée dans le Manuel sur la conception des programmes de manière à englober à la fois les projets logistiques traditionnels du PAM visant à améliorer l'acheminement des vivres, comme le précise la définition qui figure dans le *Règlement général*, et les services communs de plus en plus fréquemment fournis par le PAM pour le compte des milieux humanitaires; elle entend également préciser les circonstances dans lesquelles des opérations spéciales devraient être utilisées.
24. La définition qui figure dans le *Manuel sur la conception des programmes, 2003* est la suivante:
- Avant tout, les interventions menées pour remettre en état et renforcer l'infrastructure nécessaire au transport et à la logistique (dans des circonstances extraordinaires) pour permettre une livraison rapide et efficace de l'aide alimentaire destinée à répondre aux besoins d'urgence et de secours prolongés. De telles interventions extraordinaires visent des activités qui ne sont pas financées au titre des coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM), des autres COD ou des CAD de l'opération d'urgence ou de l'IPSR concernée.



- Les opérations spéciales peuvent servir, lorsque les milieux humanitaires le demandent au PAM, à renforcer la coordination en fournissant des services communs, y compris les centres conjoints de logistique, les services de transport aérien humanitaires (opérations de transport aérien de passagers et de cargaisons humanitaires) et les initiatives en matière de communications.
25. Une autre question de politique générale mentionnée dans l'évaluation est la nécessité de créer des liens plus étroits entre les travaux d'infrastructure d'urgence et les objectifs des opérations d'urgence et des IPSR concernées. Il a été recommandé que les travaux mineurs de réparation des routes soient pris en compte dans les coûts TTEM ou les autres COD des opérations d'urgence ou des IPSR, et que les projets d'infrastructure de plus grande envergure soient pris en compte dans les budgets des opérations spéciales selon des critères très rigoureux. Il faut donc mettre davantage l'accent sur la gestion du projet et sur les liens entre opération spéciale et livraison des vivres. Pour cette raison, les titres des opérations spéciales incluent désormais en général le nom de l'opération d'urgence ou de l'IPSR à laquelle elles se rapportent.
 26. Des indications plus précises sont requises pour faire la distinction entre les travaux mineurs et majeurs de réparation d'urgence de l'infrastructure, et pour décider s'il est approprié que le PAM lance une opération spéciale. Ce point ressort de la discussion avec les donateurs et de l'examen des problèmes rencontrés pour financer les réparations urgentes des routes dans les opérations d'urgence 10278.0 dans le sud du Soudan et 10195.0 en République démocratique du Congo, le déficit enregistré étant dans les deux cas de 100 pour cent.
 27. La documentation sera mise à jour lorsque la politique aura été adoptée en ce qui concerne: i) le fait d'établir cette distinction; et ii) la question de savoir si un seuil doit être fixé pour les projets d'infrastructure. Il est difficile de décider de l'ampleur des travaux d'infrastructure que devrait réaliser le PAM, étant donné qu'elle dépend des préférences des donateurs mais requiert néanmoins une approche tout en souplesse.

PROCHAINES ETAPES

28. Les travaux interdivisions visant à finir d'élaborer le cadrage des opérations spéciales ont été ajournés en 2003. Depuis janvier 2004, OTL a rétabli le groupe de travail des opérations spéciales en vue de résoudre les questions de politique générale définies ci-dessus et d'améliorer la qualité et les niveaux de financement de cette catégorie d'activité.
29. Ce groupe de travail entend faire participer tous les services, trouver un accord sur les principaux points en suspens qui doivent figurer dans le Manuel sur la conception des programmes au sujet de la marche à suivre pour les opérations spéciales, et examiner les questions se rapportant tant aux services communs qu'aux opérations spéciales traditionnelles. Il proposera au personnel de direction ses recommandations de modification de la politique générale ou des procédures. Le groupe se réunit tous les 15 jours durant une période initiale de trois mois.
30. Compte tenu de l'importance du travail encore à faire sur la catégorie d'activité des opérations spéciales en ce qui concerne les indications à donner, l'information et la formation pour en garantir la prise en compte dans les processus opératoires du PAM, un poste à durée déterminée de responsable des opérations spéciales au sein d'OTP a été approuvé pour une durée de deux ans, financé par le budget administratif et d'appui aux programmes du PAM.



31. OTP recommande de modifier la définition des opérations spéciales à l'article II.2.d: (Catégories d'activités) du Règlement général dans le *Statut, Règlement général et Règlement financier, 1er janvier 2000*. OTP préparera en 2004 un document pour demander au Conseil d'administration d'approuver la modification dudit article.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ALITE	Équipe renforcée d'intervention logistique d'urgence
CAD	Coûts d'appui directs
COD	Coûts opérationnels directs
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	Organisation non gouvernementale
OTL	Service de la logistique
OTP	Division du transport, de la planification préalable et des interventions
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
UNJLC	Centre conjoint de logistique des Nations Unies

