

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 17 - 20 mai 1999

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

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



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/99/4-A

30 avril 1999

ORIGINAL: ANGLAIS

FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT

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_public/EB_Home.html).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour examen et approbation.

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur de la Division des stratégies et des politiques: J.M. Powell tel.: 066513-2600

Chef du Service des politiques: Mme D. Spearman tel.: 066513-2601

Sous-Directeur exécutif: J.-J. Graisse tel.: 066513-2200

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2641).



INTRODUCTION

1. En 1996, le Sommet mondial de l'alimentation s'était fixé comme objectif de diminuer de moitié d'ici à 2015 le nombre de personnes souffrant de malnutrition dans le monde. La réalisation de cet objectif dépasse largement la capacité d'un seul gouvernement ou d'une seule organisation. Elle exigera des investissements massifs, des politiques adéquates et les efforts conjugués des gouvernements, de la société civile et des organisations internationales – ainsi que des personnes qui ont faim elles-mêmes pour atténuer la pauvreté et instaurer une sécurité alimentaire durable.
2. L'aide alimentaire représente une proportion relativement faible du total de l'aide au développement. Même si elle était disponible en quantités beaucoup plus importantes, l'aide alimentaire à elle seule ne permettrait pas de résoudre les problèmes des quelque 830 millions de personnes qui souffrent de la faim dans le monde. L'aide alimentaire a son propre créneau et un rôle distinct à jouer et elle contribuera à atteindre l'objectif du Sommet mondial de l'alimentation¹ non pas comme "ressource isolée" mais en combinaison avec d'autres mesures. Le PAM travaillera en collaboration avec ses partenaires nationaux et internationaux, conjuguant ses ressources et ses connaissances techniques avec celles des autres, au profit des pauvres qui ont faim. Les stratégies nationales fourniront le cadre d'une action coordonnée et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) ainsi que le Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG) contribueront à un resserrement de la collaboration au sein de la famille des Nations Unies.
3. Pour tirer pleinement parti du potentiel de l'aide alimentaire, il est indispensable de comprendre les qualités qui en font une forme d'aide différente des autres et de les mettre à profit. Mais il est tout aussi important d'en connaître les limites, d'en maîtriser les éventuels inconvénients et de définir la meilleure façon de l'associer aux autres interventions en faveur du développement. Le point de départ est de déterminer qui sont ceux qui ont faim et de quelle manière leur insécurité alimentaire les empêche de participer au processus de développement.

LA NOURRITURE COMME FORME D'AIDE

4. La malnutrition est concentrée dans les zones caractérisées par la faiblesse de la croissance économique, l'insuffisance des approvisionnements alimentaires, le bas niveau des dépenses de santé et d'éducation, le faible taux d'alphabétisation des femmes, l'accès limité à une eau salubre et à un assainissement adéquat, la forte densité de la population et la fragilité de la base de ressources naturelles dont elle dépend et la vulnérabilité aux catastrophes naturelles. On constate un manque d'infrastructures telles que les routes et de services de base tels que le crédit, l'information et les services sociaux². Ces zones et les populations qui y vivent sont exclues du développement général. Les personnes marginalisées et les régions isolées sont particulièrement susceptibles d'être privées des avantages initiaux de la croissance économique, de services publics et de marchés

¹ Voir annexe II.

² La faim, facteur d'isolement: Atteindre les nécessiteux en dehors des sentiers battus, document de référence, Consultation du PAM, octobre 1998.



efficaces. Elles sont souvent considérées comme non prioritaires dans la répartition des ressources de l'Etat ou des donateurs.

5. Dans certains pays, les quartiers les plus pauvres des villes et de leur périphérie n'ont rien à envier aux zones rurales marginales en matière de malnutrition¹. Selon les prévisions, au cours des 20 prochaines années, les pauvres et les mal nourris seront plus nombreux dans les agglomérations urbaines que dans les campagnes².
6. La plupart des mesures de développement sont conçues pour stimuler la croissance économique générale. Or, les populations pauvres marginalisées n'ont guère de chances de profiter de ces activités de développement et de participer à la croissance qui en découle et, si tant est qu'elles en profitent, ce sera beaucoup plus tard. Pour qu'elles ne restent pas en marge du développement, il faut donc prendre des mesures spéciales permettant de répondre à leurs besoins propres. C'est ce que la Banque mondiale appelle le "défi de l'insertion".
7. L'aide alimentaire a un rôle à jouer pour permettre aux personnes marginalisées souffrant d'insécurité alimentaire de participer au processus général de développement. C'est le cas tout d'abord parce que l'aide alimentaire est une forme d'assistance qui répond à l'un des besoins les plus fondamentaux des familles pauvres, qui consacrent en général de 65 à 70 pour cent de leur revenu à l'alimentation³. La nourriture est essentielle pour la santé, la croissance et la productivité. Rien ne saurait la remplacer. Et la perspective d'une sécurité alimentaire future ne saurait compenser le manque de nourriture aujourd'hui.
8. En outre, l'aide alimentaire ciblée constitue un "accélérateur" pour les pauvres. Elle parvient en effet directement et immédiatement à leurs communautés, d'une façon que la plupart des autres formes d'aide ne peuvent égaler, fournissant une assistance jusqu'à ce que les avantages de la croissance économique et d'une productivité accrues puissent mettre fin à l'insécurité alimentaire.
9. L'aide apportée sous forme de nourriture a sur la famille qui la reçoit un impact différent de celui d'un revenu en espèces. Lorsqu'un ménage reçoit une aide sous forme de nourriture, il la consommera en totalité ou presque; si en revanche il bénéficie d'une augmentation équivalente de son revenu en espèces, sa dépense se répartit plus largement, d'où un moindre impact de l'aide sur la consommation alimentaire et la nutrition de la famille⁴.
10. L'impact de l'aide alimentaire sur l'alimentation familiale est renforcé lorsque cette aide est mise entre les mains des femmes, car elles sont plus enclines que les hommes à l'utiliser au profit du ménage et à répondre aux besoins des enfants⁵. En outre, dans la plupart des sociétés, les femmes sont en mesure de conserver le contrôle des ressources alimentaires, alors que les hommes s'approprient en général les espèces et les autres ressources, même si elles sont initialement attribuées aux femmes. Fournir l'aide

¹ Ibid.

² *Urban Challenges to Food and Nutrition Security*, IFPRI, 1997.

³ *Poverty Reduction Handbook*; Banque mondiale, 1992.

⁴ Le facteur alimentaire, document de référence, Consultation du PAM sur l'aide alimentaire et le développement, octobre 1998.

⁵ *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Models, Methods and Policy*, Haddad, Hodinot, Alderman, IFPRI, 1997.



alimentaire directement aux femmes, c'est mettre entre leurs mains une ressource précieuse et potentiellement libératrice¹.

11. Il faut pour bien utiliser l'aide alimentaire faire fond sur ces caractéristiques. C'est la forme d'aide qui convient chaque fois qu'une consommation alimentaire insuffisante menace la santé et la productivité du ménage pauvre. C'est une ressource appropriée pour apporter une aide immédiate aux populations pauvres marginalisées en attendant qu'elles reçoivent les avantages que d'autres investissements peuvent apporter un jour. Mais il faut aussi bien tenir compte des avantages de l'aide alimentaire que de ses inconvénients potentiels.
12. Le risque de **dépendance** est toujours préoccupant lorsqu'une aide est fournie. Le but est d'appuyer une action appropriée des bénéficiaires et non de s'y substituer. Mais il n'est pas facile de trouver le juste milieu entre aider les bénéficiaires à faire ce qu'ils peuvent et s'attendre à ce qu'ils fassent tout ce qui peuvent. Il en va ainsi quel que soit le niveau considéré: gouvernements, communautés et familles bénéficiaires.
13. Ce n'est pas toujours l'aide qui sape l'initiative. La faim elle-même diminue les forces et réduit la productivité, si bien que le ménage a d'énormes difficultés à s'en tirer par ses propres moyens. Pour les affamés, l'aide alimentaire qu'offre le PAM n'est pas une solution de facilité. Elle est liée à une obligation, laquelle peut ouvrir des perspectives.
14. Le risque de dépendance est encore amoindri par le fait que c'est généralement seulement en cas de crise humanitaire que le PAM fournit une aide suffisante pour nourrir toute une famille. Autrement, l'aide alimentaire est liée à quelques semaines de travail dans un projet de travaux par exemple ou limitée aux enfants scolarisés. Elle n'est pas suffisante pour permettre à la famille de cesser tout effort propre.
15. Cela dit, il ne faut pas non plus négliger le risque de dépendance. Ce risque peut être évité principalement si on ne fournit une aide alimentaire que là où elle est nécessaire et quand elle est vraiment nécessaire. Il faut aussi mettre à profit les indicateurs signalant quand une aide alimentaire est nécessaire pour permettre à une communauté de faire face à une pénurie saisonnière ou à une année particulièrement mauvaise, pour y mettre fin quand elle cesse d'être nécessaire.
16. La rapidité d'intervention est un autre moyen d'éviter la dépendance. Dans les périodes particulièrement difficiles, il est essentiel que l'aide soit fournie rapidement afin d'éviter que les populations ne sombrent dans l'indigence, car ce sont les indigents qui sont le plus exposés à la dépendance.
17. Le risque que le gouvernement ou les collectivités locales comptent sur l'aide alimentaire ou sur une autre forme d'aide pour se substituer à leurs propres efforts au lieu de le soutenir doit également être pris en considération, tant pour éviter la dépendance que pour jeter les bases de la durabilité.
18. La qualité de la conception des projets peut, dans une certaine mesure, renforcer les chances de durabilité. La participation de la communauté concernée au choix et à la gestion des activités accroît la probabilité que les ouvrages réalisés seront entretenus; dans une étude consacrée aux projets "sociaux"², la Banque mondiale prend la participation locale directe à l'activité envisagée comme indicateur de la durabilité à long terme. Lorsque les

¹ Les femmes et l'aide alimentaire: Impacts et perspectives, document de référence, Consultation du PAM, octobre 1998.

² *Appraising Workfare Programs*, M. Ravallion, Policy Research Working Paper 1995, Banque mondiale, 1998.



communautés comprennent les avantages qui peuvent être retirés de l'éducation des filles, elles sont plus enclines à apporter leur soutien.

19. Souvent, la durabilité des avantages est intrinsèque: l'enfant qui va à l'école et apprend bien parce qu'il a reçu un repas nutritif profite toute sa vie de l'enseignement qu'il a reçu; une bonne alimentation dans la petite enfance a un effet bénéfique durable. Le point le plus préoccupant, c'est la poursuite et l'entretien des activités bénéficiant de l'aide du PAM. A un moment ou à un autre, l'aide apportée par le PAM aux projets prendra fin et la durabilité dépendra largement de l'engagement politique.
20. Rien ne saurait remplacer l'engagement du gouvernement bénéficiaire et aucun succès ne sera durable s'il fait défaut. D'autre part, les ressources sont rares. Il faut distinguer l'engagement de la capacité pour évaluer de façon réaliste ce que les gouvernements peuvent faire—si la lutte contre la faim est véritablement une priorité—et si l'on peut s'attendre à ce qu'ils fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour remplir les engagements qu'ils ont pris en souscrivant au Plan d'action adopté lors du Sommet mondial de l'alimentation.
21. Tout d'abord, l'aide du PAM aura le plus de chance d'être efficace dans le contexte d'un environnement politique favorable et en particulier qui aille dans le sens des éléments suivants, issus du Plan d'action du Sommet mondial sur l'alimentation:
 - faire de l'élimination de la faim et de la réalisation de la sécurité alimentaire durable au niveau des ménages et au niveau national une priorité absolue (engagement 2.1 a));
 - assurer à tous, en particulier les pauvres et les membres des groupes vulnérables et défavorisés, l'accès à l'éducation de base et aux soins de santé primaires (objectif 2.4);
 - assurer la parité entre les sexes et l'autonomie des femmes (objectif 1.3);
 - mettre en place des filets de sécurité bien ciblés dans les domaines de la protection sociale et de la nutrition pour répondre aux besoins des personnes souffrant d'insécurité alimentaire (engagement 2.2 c));
 - contrôler que les approvisionnements alimentaires et les stocks de réserve sont suffisants et adéquats d'un point de vue nutritionnel, en accordant une attention particulière aux zones fortement exposées à l'insécurité alimentaire, aux groupes vulnérables d'un point de vue nutritionnel et aux régions où les variations saisonnières ont d'importantes incidences nutritionnelles (engagement 2.3 a));
 - tenir pleinement compte de la nécessité de préserver les ressources naturelles nécessaires à la production vivrière (objectif 3.1).
22. Deuxièmement, les gouvernements nationaux font preuve de volonté politique d'aider les plus vulnérables lorsqu'ils collaborent avec le PAM pour cibler l'aide alimentaire sur ceux qui en ont le plus besoin et pour utiliser des approches participatives pour faciliter le choix des activités.
23. Troisièmement, les gouvernements montrent leur engagement lorsqu'ils fournissent du personnel et des ressources financières conformément aux rôles qu'ils ont convenu de jouer dans l'exécution des programmes.
24. Enfin, une bonne coordination au sein des ministères du gouvernement bénéficiaire et entre ces derniers est la preuve concrète d'une volonté d'utiliser au mieux l'aide alimentaire du PAM.



25. Des politiques et mesures de ce type devraient à elles toutes dissiper la crainte que l'aide du PAM vienne remplacer plutôt qu'appuyer les efforts des gouvernements souhaitant améliorer la situation des populations pauvres qui ont faim. Elles sont également la meilleure garantie de la durabilité des activités appuyées par le PAM.
26. Lorsqu'on fournit une aide alimentaire, il est également important d'éviter qu'elle ait un effet décourageant. Il est peu probable que le volume de l'aide alimentaire que le PAM livre et cible sur les personnes très pauvres ait un impact sur les prix au niveau national. En effet, dans certains pays en développement, le PAM est plutôt acheteur que fournisseur de produits alimentaires et stimule donc la demande de produits locaux sur le marché. Si les donateurs fournissaient les ressources nécessaires à cette fin, le PAM devrait recourir davantage aux achats locaux.
27. Les effets de l'aide alimentaire du PAM sur les marchés locaux suscitent aussi parfois des inquiétudes. Ce que l'on craint, c'est que les produits alimentaires introduits dans une région par le PAM ne viennent concurrencer la production locale, peser sur les prix et décourager les agriculteurs d'augmenter leur production autant qu'ils le pourraient. C'est un danger potentiel—dont le PAM est conscient—mais qui n'a rien d'inéluctable.
28. Une grande partie de l'aide alimentaire du PAM est fournie lorsque les disponibilités alimentaires sont insuffisantes, c'est-à-dire généralement pendant la période de soudure ou en année de mauvaises récoltes; à des personnes dont les besoins alimentaires ne sont généralement pas satisfaits par le marché; et là où le marché ne fournit pas des aliments à des prix abordables en quantité suffisante. En pareilles circonstances, l'aide du PAM supplée à la consommation courante et il est donc peu probable qu'elle ait un effet décourageant.
29. Il faut être plus prudent lorsque les produits alimentaires sont disponibles sur le marché local et que la consommation est insuffisante pour des raisons d'accès. L'idéal serait que le PAM achète au moins une partie de l'assortiment alimentaire (les produits qui se trouvent facilement) localement, si le marché peut supporter une intervention de cette envergure. Une autre possibilité serait de recourir à l'utilisation de bons strictement réservés à l'achat de produits alimentaires sur le marché local. On conserverait ainsi l'avantage de l'aide alimentaire sous forme de produits alimentaires plutôt que d'espèces, tout en soutenant la production et les marchés locaux.
30. En bref, l'analyse des effets décourageants potentiels de l'aide et les mesures prises pour y remédier doivent être spécifiques à chaque situation et à chaque lieu. La seule prescription générale que l'on puisse émettre est qu'il faut tenir compte des réalités du marché et agir avec prudence. Il est plus important encore de maîtriser les risques, qui ne sauraient justifier l'inaction.

FAVORISER LE DEVELOPPEMENT: LE ROLE DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM

31. Les familles qui sont confrontées à une insécurité alimentaire chronique sont prises au piège de la pauvreté. L'insuffisance et l'incertitude mêmes de leurs approvisionnements alimentaires font qu'il leur est difficile de remédier à cette situation¹. Des possibilités de

¹ *Le piège de la faim*, PAM, 1997.



développement existent parfois, mais souvent les familles pauvres ne peuvent en profiter. Pour elles il n'y a pas de solution à long terme sans solution à court terme.

32. L'aide alimentaire peut alors être utile. Apporter une aide alimentaire à court terme aux ménages pauvres peut leur permettre de consacrer du temps et des ressources à l'amélioration de leur avenir. C'est là que devrait être le rôle spécial de l'aide alimentaire du PAM.
33. Selon certaines définitions, cela ne relève pas du "développement". Certes, ce type d'intervention diffère de la contribution que les projets d'équipement, l'assistance technique ou les prêts en faveur de l'ajustement structurel peuvent apporter aux grands courants de développement. L'aide alimentaire du PAM doit jouer un rôle différent, qui n'est pas de promouvoir le développement de la même façon que les autres organisations mais de permettre aux populations marginalisées de s'y intégrer et d'en partager les bénéfices. L'aide alimentaire est un facteur propice, un pré-investissement qui permet de saisir les possibilités de développement qui débouchent sur une valorisation du capital humain ou l'acquisition d'actifs. Qu'il s'agisse de "développement", "pré-développement", "pré-investissement" ou d'autre chose, cela joue un rôle essentiel pour permettre à des millions de familles d'échapper au piège de la pauvreté.
34. Souvent les ménages pauvres doivent faire un choix entre une consommation alimentaire accrue et la satisfaction d'autres besoins tels que le logement, l'habillement, la santé et l'éducation. Un tel choix a souvent des conséquences négatives, aussi bien à court qu'à long terme. Prenons comme exemple les effets à long terme de l'expédient le plus courant: réduire ou modifier la consommation de nourriture. La famille réduit le nombre de repas qu'elle prend ou les quantités consommées, ou encore elle se nourrit d'aliments moins chers et moins nutritifs. Si le ménage parvient ainsi à tenir la faim en respect, en revanche les adultes voient leur capacité de travail et de gain s'amoinrir tandis que les enfants sont durablement affectés.
35. Lorsqu'il n'y a pas assez de nourriture pour assurer à toute la famille une alimentation suffisante, c'est celui qui gagne le pain de la famille qui a la priorité. A court terme, cela peut paraître sensé puisque le ménage a besoin du revenu que lui procure le travail physique de la personne en question. Mais ce sont alors les femmes et les enfants, surtout les filles, qui doivent se priver. Or les dégâts qui en résultent sont aussi graves que durables.
36. Un autre expédient consiste à réduire les dépenses de santé et d'éducation. Lorsque il n'y a pas assez à manger, les enfants doivent souvent quitter l'école tant parce que leur aide est requise pour exécuter les tâches liées à la satisfaction des besoins alimentaires, qui prennent beaucoup de temps, que parce que cela permet d'économiser sur les dépenses scolaires et autres. La fréquentation scolaire des enfants est très souvent saisonnière et les périodes d'absentéisme correspondent aux périodes de disette.
37. Les ménages en situation d'insécurité alimentaire sont très peu enclins à prendre des risques. Ils hésitent à adopter des techniques agricoles améliorées si le risque élevé auquel ils s'exposent ainsi menace leur sécurité alimentaire. Ils ne peuvent pas se permettre de jouer leur subsistance immédiate en échange d'une promesse de rendements et de revenus futurs plus élevés.
38. Des millions de personnes qui sont tributaires de terres à faible potentiel pour nourrir leur famille adoptent pour satisfaire leurs besoins alimentaires immédiats des pratiques préjudiciables à leur sécurité alimentaire à long terme. Face à une pression démographique et à une pauvreté croissantes, et pratiquement privées de toute possibilité d'améliorer leurs



terres ou de trouver un autre travail, elles n'ont pas le choix et sont contraintes de surexploiter leurs ressources naturelles. Cela leur laisse peu d'espoir de satisfaire leurs besoins futurs et encore moins d'améliorer leur situation.

39. En outre, la mauvaise gestion des ressources naturelles, prisonnière du présent, fait le lit des futures crises alimentaires. Les ressources naturelles dégradées sont plus vulnérables aux sécheresses et aux inondations répétées que celles qui sont bien gérées.
40. Pour les populations qui vivent dans cette précarité, il suffit de peu de choses pour accentuer la faim. De mauvais rendements, une baisse des cours, une réduction de salaire ou l'absence de possibilités d'emploi peuvent acculer à la faim les gens qui vivent dans de telles conditions de précarité. Sans être apparemment dramatique, un tel revers peut néanmoins être plus dur qu'ils ne peuvent supporter sans devoir hypothéquer leur avenir. Si les revers s'accumulent, peu à peu leur capacité de faire face à l'adversité s'amenuise.
41. Finalement, le ménage est contraint de vendre ses actifs productifs—outillage ou bétail—ou d'hypothéquer sa terre ou ses récoltes futures pour assurer sa subsistance. Cela compromet encore plus sa capacité de production et il se trouvera dans une situation encore plus précaire l'année suivante.
42. Pour les plus pauvres, il existe un lien étroit entre la faim—la consommation alimentaire insuffisante—et l'investissement. Tant qu'on ne les aidera pas à résoudre le problème du manque de nourriture, la faim continuera de faire obstacle à leur capacité d'investissement.
43. Le lien étroit qui existe entre consommation et investissement est une occasion pour l'aide. Le PAM devrait utiliser l'amélioration de la consommation alimentaire pour permettre aux pauvres d'acquérir des actifs, en s'assurant dans chaque cas que ses interventions sont conçues de manière à permettre d'investir dans le capital humain ou dans des actifs de valeur durable.
44. Utiliser l'aide alimentaire pour permettre aux ménages pauvres de mettre à profit les possibilités de développement implique un travail en partenariat. Grâce à la collaboration avec d'autres organisations qui financent des activités de développement, le PAM peut relier l'amélioration de la consommation alimentaire à ces possibilités, en aidant les pauvres à en tirer parti.

PARTENARIAT

45. Il existe différents types de partenariat. Tantôt, il s'agit d'associer les ressources du PAM aux compétences techniques fournies par les autorités nationales, éventuellement avec le soutien d'institutions spécialisées telles que la FAO, l'OMS, l'OIT ou l'UNESCO. Tantôt, le partenariat permet d'utiliser les ressources des programmes de façon complémentaire. La collaboration entre le PAM et le FIDA est un bon exemple. Le FIDA et le PAM peuvent se prévaloir d'une collaboration "fructueuse et étendue" depuis 1979 et ces deux organisations ont ensemble acquis une expérience utile s'agissant de combiner aide alimentaire et projets de lutte contre la pauvreté du FIDA.¹ Dans d'autres situations encore, le partenariat peut être consécutif. Ainsi, au Bangladesh, le PAM fournit des vivres pour permettre aux femmes pauvres de recevoir une formation. Elles pourront ensuite mettre à profit les

¹ Déclaration de Fawzi H. Al-Sultan, Président du FIDA, à la consultation tenue par le PAM les 23 et 24 octobre 1998.



microcrédits offerts par une ONG nationale, le Comité de développement rural de Bangladesh (BRAC).

46. Mais d'abord et avant tout, le PAM travaille en partenariat avec les autorités nationales. L'efficacité passe par la conformité avec les stratégies et les objectifs nationaux, et par un engagement et un soutien réels des autorités nationales. Dans les pays les plus pauvres en particulier, la capacité à gérer l'aide extérieure—qu'il s'agisse de celle du PAM ou d'autres organismes—et à la compléter, est une réelle contrainte¹.
47. Les ONG, aussi bien nationales qu'internationales, peuvent fournir une importante contribution comme organisations partenaires dans le cadre général de la politique nationale². La participation croissante des collectivités locales et, avec l'accord du gouvernement, des ONG nationales et internationales, peut élargir l'éventail des partenariats possibles au niveau national.
48. Souvent, les initiatives gouvernementales bénéficient du soutien des organisations internationales. Dans le passé, la coordination entre celles-ci a été insuffisante. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), la collaboration instaurée grâce au Groupe des Nations Unies pour le développement et le principe de cadre de développement global élaboré par la Banque mondiale, offrent la possibilité de remédier à cet inconvénient.
49. Le PAM s'est engagé à participer de façon active à l'UNDAF dans les pays où il soutient des activités de développement. De concert avec d'autres institutions des Nations Unies, il adoptera une approche constructive analogue à l'égard du nouveau cadre de développement global. Il devra pour cela non seulement avoir la volonté de travailler avec des partenaires, mais aussi faire un effort résolu pour les solliciter et pour identifier les possibilités concrètes de collaboration.
50. Le PAM doit à la fois être un bon partenaire et trouver des partenaires appropriés. Il devra tenir compte des intérêts et des préoccupations des autres organisations. Il devra donc probablement faire des concessions en renonçant à une partie du contrôle qu'il exerce sur la conception et l'exécution des activités. En outre, le PAM doit accepter les contraintes du partenariat, notamment en matière de personnel et de ralentissement du processus de conception et d'approbation³. Enfin, le PAM doit être un partenaire digne de confiance, tout comme il s'attend lui-même à pouvoir compter sur ses collaborateurs.

ORIENTATION DES PROGRAMMES FUTURS DU PAM

51. Le PAM doit s'efforcer en priorité de répondre aux besoins urgents des populations que le processus de développement classique a largement tendance à ignorer. Pour ce faire, il utilisera l'aide alimentaire d'une manière qui permette aux ménages et communautés pauvres touchés par l'insécurité alimentaire de faire des investissements qui les aideront à long terme. Il devra souvent pour cela travailler avec les populations dans des zones reculées ayant une capacité institutionnelle limitée mais d'énormes besoins; intervenir dans

¹ Mesures visant à renforcer la programmation du PAM dans les pays les plus pauvres, WFP/EB.3/97/3-A, 1997.

² Partenariat avec les ONG, WFP/EB.1/99/3-A, 1999.

³ Instaurer des partenariats efficaces dans le cadre des projets d'aide alimentaire, document de référence, Consultation du PAM, octobre 1998.



des régions qui posent des problèmes logistiques et administratifs et gérer des interventions d'un coût parfois plus élevé que des mesures plus "faciles", mais qui apportent une aide à des personnes qui seraient sans elle marginalisées.

52. Le PAM axerait ses efforts sur les cinq activités énumérées ci-après et seulement sur celles-là. Il est peu probable qu'un programme de pays les mette en oeuvre toutes les cinq à la fois. Les activités seraient sélectionnées en fonction de la situation particulière du pays bénéficiaire et de sa stratégie nationale en matière de sécurité alimentaire. Il n'y a pas d'ordre de priorité entre les cinq domaines d'activité retenus.

Un: permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes

53. Tout au long de la vie, une bonne nutrition est essentielle à la santé et à la productivité. Cependant, les mères enceintes et allaitantes, de même que les jeunes enfants, ont des besoins nutritionnels spéciaux. Pour parler simplement, ils doivent non seulement disposer d'une quantité suffisante de vivres mais aussi d'aliments de qualité qui fournissent les éléments nutritifs nécessaires à la croissance et au développement intellectuel. L'état nutritionnel d'une femme au cours de sa grossesse a d'importants effets sur la croissance du fœtus et le poids à la naissance de l'enfant; une bonne nutrition pendant l'allaitement compense l'énergie que cela demande, permet à la mère de maintenir un niveau normal d'activité et assure une quantité suffisante de lait maternel qui fournit à l'enfant les micronutriments dont il a besoin. Dans le cas des jeunes enfants, la nutrition a une incidence importante sur la croissance, la gravité et la durée des maladies, la mortalité, les niveaux d'activité et le développement cognitif et psychologique.
54. Si les besoins nutritionnels spéciaux des jeunes enfants et des mères enceintes et allaitantes ne sont pas satisfaits, les conséquences sont graves et durables. Les répercussions sur la capacités physiques, la vulnérabilité aux maladies et le développement intellectuel s'en ressentent toute la vie.
55. Même dans des conditions optimales, les problèmes de croissance dus à la faim pendant l'enfance ne peuvent être que partiellement corrigés ultérieurement. La plupart des dommages qui se produisent au cours des premières années de la vie sont difficilement réversibles. Compte tenu de cela, le Conseil d'administration a décidé en 1997 que le PAM devrait axer davantage ses efforts sur les mesures visant à remédier à la malnutrition précoce¹.
56. La conception de ces mesures devrait tenir compte du fait que la malnutrition précoce est autant un problème de santé qu'un problème alimentaire. Environ 31 pour cent des enfants d'âge préscolaire dans les pays en développement sont exposés aux maladies et à la mortalité parce qu'ils sont mal nourris² et 50 pour cent des décès liés à des maladies parmi les jeunes enfants pourraient être évités si la malnutrition infantile était éliminée³. En même temps, les maladies ou la médiocrité des soins dispensés aux enfants peuvent entraîner une malnutrition même si l'enfant reçoit une alimentation adéquate. La présence

¹ Faire parvenir l'aide aux mères et aux enfants pendant les périodes critiques de leur existence, WFP/EB.3/97/3-B, 1997.

² ACC/SAC. 1996. *Latest Developments in the World Nutrition Situation*.

³ D. Pelletier *et al.* *The effects of malnutrition on child mortality in developing countries*, Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé, 1995.



de certains parasites intestinaux par exemple limitera la capacité de l'enfant d'absorber et d'utiliser les éléments nutritifs. Le PAM devra établir dans chaque cas que le manque de nourriture ou la mauvaise qualité de l'alimentation est vraiment une cause importante du problème.

57. Le PAM devrait systématiquement et régulièrement veiller à ce que les interventions visant les mères enceintes et allaitantes et les enfants utilisent des aliments enrichis de manière optimale. En outre, il devrait recourir davantage aux aliments composés pour remédier à la principale difficulté que rencontrent les programmes d'alimentation complémentaire—assurer que les bienfaits nutritionnels de l'aide sont bien réservés aux membres de la famille qui en ont le plus besoin. L'expérience récente montre l'avantage qu'il y a à utiliser des aliments composés dans les interventions nutritionnelles en faveur des jeunes enfants; si ces aliments conviennent parfaitement aux bénéficiaires auxquels ils sont destinés, en revanche il ne sont guère connus ou appréciés des adultes. En conséquence, l'intervention peut être bien ciblée même si les aliments composés de sevrage sont consommés en famille. C'est une solution efficace et moins coûteuse que les pratiques traditionnelles. Il semble aussi que des aliments enrichis différents et facilement séparables de la nourriture familiale ordinaire permettent de mieux cibler l'aide en faveur des femmes enceintes. De nouvelles approches de cet ordre devront donc être expérimentées en vue d'une plus large application.
58. Le PAM devrait continuer à renforcer la capacité locale de produire des aliments composés appropriés chaque fois que cela est possible; les conseils techniques et le matériel que cela exige peuvent, moyennant un investissement relativement modeste, permettre au pays de répondre à ses besoins d'aliments composés à un coût raisonnable. Les conseils et l'information sur les avantages des aliments enrichis et composés sont également une intervention peu coûteuse et très utile.
59. Le PAM devrait systématiquement fournir une aide alimentaire en liaison avec des soins de santé ou des mesures d'éducation en matière de nutrition pour maximiser l'impact de toutes ces interventions. Cela impliquera un partenariat avec les autorités sanitaires nationales et très souvent avec l'OMS, l'UNICEF et le FNUAP. Une connaissance technique (sanitaire) sera nécessaire dans chaque cas et très souvent une alimentation complémentaire devra être fournie en liaison avec des interventions sanitaires. Dans une situation d'insécurité alimentaire, l'existence de possibilités d'alimentation complémentaire peut, outre l'impact nutritionnel, permettre aux femmes de rechercher des soins prénatals et de tirer parti des autres services sanitaires.
60. En même temps, l'efficacité du Programme de services sanitaires intégrés pour les enfants en Inde souligne le fait qu'un environnement hospitalier n'est pas toujours nécessaire. Une combinaison efficace d'alimentation complémentaire, d'éducation en matière de nutrition et de santé et de services d'information sanitaire peut être assurée grâce à des groupes de femmes et à des ONG travaillant avec les femmes. À l'avenir, le PAM devrait explorer plus activement ce type de possibilité. Cela lui permettrait d'aider plus efficacement les mères enceintes et allaitantes et les jeunes enfants, dans les pays les moins avancés ainsi que dans les pays relativement plus riches où de tels projets ont été concentrés dans le passé.
61. L'éducation en matière de nutrition et de santé devrait presque toujours être associée avec les activités du PAM destinées aux femmes enceintes et aux mères. Parfois, ces activités d'information peuvent être financées par les partenaires nationaux ou internationaux du PAM; à défaut, un montant relativement modeste des fonds au titre des coûts d'appui directs pourrait représenter une contribution importante. Ces informations ne



doivent pas nécessairement toujours être fournies dans le contexte des projets d'alimentation complémentaire; les autres activités destinées aux femmes telles que la formation professionnelle pourraient également être le moyen de véhiculer l'éducation nutritionnelle et sanitaire et dans certains cas l'alimentation complémentaire.

62. De même, le PAM devrait rechercher des moyens d'intégrer les traitements vermifuges dans les activités d'alimentation scolaire ainsi que dans les programmes en faveur des jeunes enfants. C'est là une façon relativement simple et peu coûteuse d'éliminer un facteur qui contribue de manière importante à la malnutrition infantile car les parasites inhibent l'absorption d'éléments nutritifs. Que cela entre dans la catégorie des mesures sanitaires ou des interventions nutritionnelles, le résultat est que l'enfant prend un meilleur départ dans la vie.

Deux: permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation

63. L'éducation de base est source d'importants avantages non seulement pour l'individu et sa famille mais aussi pour la société dans son ensemble¹. En outre, l'éducation des filles a un impact direct sur la malnutrition infantile. Selon une récente étude de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, la diminution de la malnutrition infantile entre 1970 et 1995 est attribuable dans une proportion de 44 pour cent aux progrès de l'éducation des femmes. Lorsque l'éducation des femmes est associée à l'amélioration de leurs conditions, cette proportion passe à 50 pour cent².

64. L'aide alimentaire ne peut pas fournir des écoles, former des enseignants, concevoir des programmes d'étude, ou changer radicalement la condition des femmes. Mais lorsque l'obstacle est l'insécurité alimentaire des ménages, elle joue alors un rôle efficace:

- en abaissant le coût d'opportunité de la scolarisation primaire des enfants, en particulier des filles;
- en soulageant la faim à court terme qui diminue la capacité d'apprentissage des enfants;
- en donnant aux femmes plus de temps pour acquérir de nouvelles compétences, s'alphabétiser ou accéder à d'autres activités de développement.

Fréquentation scolaire

65. Le PAM utilisera l'aide alimentaire pour permettre aux familles pauvres d'envoyer leurs enfants à l'école et aider ces derniers à tirer parti de la scolarisation. Cette aide devra être axée sur les zones géographiques cumulant insécurité alimentaire et faibles taux de fréquentation de l'ensemble des enfants ou des filles dans l'enseignement primaire. Les indicateurs utilisés pour sélectionner ces zones devront être surveillés afin de déterminer quand l'amélioration de la situation permettra de procéder au retrait progressif de l'aide.
66. Dans certains cas, l'aide alimentaire n'aboutit à un investissement dans l'éducation des filles que si certaines conditions sont réunies, par exemple, l'existence de foyers féminins et de toilettes appropriées. Avant de poursuivre, il sera nécessaire de procéder à une évaluation et de se mettre d'accord sur les dispositions à prendre avec les partenaires nationaux ou internationaux.

¹ Rapport sur le développement dans le monde 1998/99, *Knowledge for Development*, pages 40–42.

² *Overcoming Child Malnutrition in Developing Countries: Past Performance, Future Possibilities* (draft 2020 discussion paper), IFPRI, 1998.



67. L'aide destinée à compenser le coût d'opportunité de la scolarisation primaire des enfants n'est pas toujours nécessaire à longueur d'année ni chaque année. Il est courant que la fréquentation chute pendant la période de soudure et en année de mauvaises récoltes ou en période d'augmentation du chômage. L'aide alimentaire nécessaire pour que les enfants restent à l'école cesse de l'être lorsque la situation s'est améliorée. Le PAM doit être prêt à apporter un soutien souple et ponctuel.
68. Bien que l'alimentation scolaire classique reste un outil important de programmation, le PAM devra envisager d'autres approches. Par exemple une approche au cas par cas déjà expérimentée au Malawi, au Maroc, au Niger, au Pakistan et au Yémen. Dans ces pays, le PAM fournit une ration à la famille des filles scolarisées au lieu de nourrir les enfants à l'école. Cette approche présente l'avantage de lier le ciblage directement à la fréquentation scolaire des filles, lorsque c'est là le but visé. Quand le besoin d'aide alimentaire n'est que saisonnier ou limité à une année particulièrement mauvaise, elle est aussi plus souple et plus facile à gérer. Dans les autres cas, elle est tout simplement plus économique.

Apprentissage et concentration

69. Permettre aux enfants d'aller à l'école est un premier pas mais lorsqu'ils y arrivent le ventre vide, souvent après une longue marche, ils ne peuvent pas en tirer le maximum de profit. La faim à court terme les empêche de se concentrer et d'apprendre. Le fait d'absorber une nourriture en début de journée permet à l'enfant de mieux assimiler ce qu'il apprend et jette la base cognitive de l'apprentissage futur. Cette utilisation de l'aide alimentaire permet à l'enfant de mieux tirer parti de la fréquentation scolaire.¹
70. Le rapport entre l'alimentation scolaire et la capacité d'apprentissage est évidente. C'est pour cette raison que de nombreux pays ont décidé de consacrer à ce type de programmes des ressources propres. Comme l'a décidé le Conseil d'administration en 1997, le PAM peut jouer un rôle utile en partageant son expérience en matière d'alimentation scolaire et en facilitant l'échange de connaissances et d'expérience entre les pays qui investissent de cette manière dans leurs enfants.²

La formation et l'alphabétisation des femmes

71. Le PAM devrait utiliser l'aide alimentaire pour permettre aux femmes qui sont les principales responsables de la sécurité alimentaire du ménage de tirer parti des possibilités qui s'offrent d'acquérir de nouvelles compétences génératrices de revenus et d'avoir accès à une éducation non formelle. La collaboration avec les groupes féminins dans les zones aussi bien urbaines que rurales doit être un important rouage des programmes du PAM. Ces activités ne sont pas nouvelles pour le PAM, pas plus que son engagement en faveur d'un meilleur accès aux biens pour les femmes et de leur pleine participation aux structures de pouvoir et de décision. C'est un domaine dans lequel le PAM devra continuer à œuvrer en s'appuyant sur ce qu'il a déjà accompli.
72. Les activités devraient être conçues compte tenu des autres tâches qui accaparent les femmes, de manière à ce que ces dernières puissent participer aux activités sans risque de surmenage. L'analyse des rôles respectifs des hommes et des femmes et des rapports entre

¹ *The Economist*, 19 septembre 1998, p.98.

² Le PAM aide les pays à établir et gérer des programmes nationaux d'aide alimentaire, WFP/EB.2/97/3-A, 1997.



les sexes doit être intégrée solidement dans la conception des activités auxquelles le PAM apporte son soutien et ce, dès le début¹.

Trois: permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver

73. Selon le Rapport sur le développement humain de 1997, “une stratégie centrée sur la personne et destinée à éliminer la pauvreté devrait commencer par créer des actifs pour les pauvres”². Permettre aux populations de développer leurs actifs—routes, arbres fruitiers, ouvrages d’irrigation, installations de stockage, bétail et compétences, pour ne donner que quelques exemples—c’est leur donner la possibilité d’investir dans leur avenir.
74. Le PAM a une grande expérience de l’utilisation de l’aide alimentaire pour créer des actifs, spécialement par le biais de travaux ruraux. Mais à l’avenir il veillera davantage à ce que les actifs créés soient effectivement destinés aux pauvres, et à ce que les pauvres ne perdent pas leurs actifs à l’occasion de revers temporaires. L’aide apportée aux personnes pauvres et affamées doit être réorientée et passer du mécanisme—le travail temporaire—à l’actif. Aux termes de chaque intervention de cette nature, la communauté pauvre devrait être en possession d’un actif durable.
75. Les victimes de l’insécurité alimentaire devraient recueillir les fruits à long terme des interventions du PAM comme les bienfaits à court terme de la consommation alimentaire. A l’avenir, le PAM soutiendra la création d’actifs qui profiteront aux bénéficiaires visés; si une activité ne remplit pas ce critère, elle ne devrait pas recevoir le soutien du PAM. La construction d’un simple pont reliant plusieurs villages à un marché aide davantage les populations pauvres qu’un grand axe routier; un étang de pisciculture géré par la communauté leur est parfois plus utile qu’un grand périmètre irrigué.
76. La conception d’interventions satisfaisant à cette condition ne sera pas toujours chose facile. Les avantages recueillis dépendent fortement de la situation de la famille bénéficiaire, du type d’infrastructure envisagé et de la conception de l’activité. Le PAM devra apprendre par l’expérience et mettre peu à peu au point des procédures efficaces pour déterminer les actifs à créer. Il faudra en outre accorder une attention plus explicite à la question de la durabilité, de l’entretien et de l’impact sur l’environnement car il s’agit là de considérations qui ont une incidence directe sur les avantages escomptés.
77. Une innovation qui va dans la bonne direction à cet égard est le plus large recours à des approches participatives pour le choix et la conception des activités. A l’avenir, le PAM cherchera de façon plus systématique à faire participer les groupes ciblés au choix et à la conception des actifs. Il devra collaborer avec les collectivités locales, les ONG locales et les groupes communautaires ainsi qu’avec les ministères.
78. Les ménages pauvres doivent non seulement acquérir des actifs mais aussi les conserver quand les temps sont difficiles. Il faut donc intervenir rapidement pour préserver leur capital matériel, c’est-à-dire avant qu’ils n’en soient réduits à vendre des actifs essentiels au ménage tels que leur outillage, leur terre ou leur bétail, ainsi que prévenir l’érosion du capital humain, par exemple en donnant à la famille les moyens de laisser les enfants à l’école.

¹ Les femmes et l’aide alimentaire: impacts et perspectives, *Documents de référence*, Consultation du PAM, octobre 1998.

² Rapport sur le développement humain, PNUD, 1997.



79. Pour agir vite, le PAM doit s'organiser à l'avance. Des projets doivent être prêts pour être mis à exécution dès les premiers signes de difficultés. Ces projets doivent être de conception simple, de petite taille et de durée limitée. Des activités familières telles que l'aménagement de citernes communautaires, la foresterie sociale, la construction de routes de desserte et les activités liées à l'éducation peuvent atténuer la gravité des difficultés—sans toutefois éliminer celles-ci—si elles sont organisées à l'avance et mises en œuvre rapidement.
80. La rapidité d'intervention passe par la possibilité de surveiller de près la situation économique et les fluctuations de la production dans les zones vulnérables. Grâce à ses unités d'ACV, le PAM aura la capacité d'identifier les populations particulièrement vulnérables. En outre, ses partenariats avec les gouvernements locaux et les ONG, sa participation aux activités du SICIVA et son expérience, fruit d'une longue présence sur le terrain, lui permettront de mieux identifier les communautés à risque.
81. Dans les zones où les fluctuations des disponibilités alimentaires ou de l'accès à la nourriture sont fréquentes, il est essentiel que des mesures préparées à l'avance en vue d'intervenir rapidement pour permettre aux ménages pauvres de conserver leurs maigres actifs fassent partie intégrante des programmes de pays.

Quatre: atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées de cette nature

82. Les catastrophes naturelles sont l'un des principaux facteurs d'insécurité alimentaire, dans les zones exposées aux inondations, à la sécheresse et aux attaques de maladies et de ravageurs. Certains pays où intervient le PAM connaissent une sécheresse ou une inondation pas moins de trois années sur cinq. C'est une fréquence suffisante pour justifier les dépenses destinées à en atténuer les effets.
83. Le PAM a parfois appuyé des mesures qui ont contribué à prévenir les catastrophes ou à en atténuer les effets. Mais il n'y a pas eu d'action systématique. Dans les pays où les catastrophes naturelles sont un phénomène récurrent, le PAM devra à l'avenir évaluer systématiquement les mesures de prévention des catastrophes et les intégrer dans une stratégie au sein de ses programmes de pays.
84. Les activités destinées à atténuer les effets des catastrophes pourraient comporter des mesures propres à empêcher les catastrophes de se produire, de s'aggraver ou de nuire à la productivité de la campagne agricole suivante. La prévention peut consister à créer une infrastructure rurale ou à remettre en état celle qui existe déjà afin de limiter les dégâts causés par les inondations ou de ralentir le processus de désertification par exemple. Des ouvrages tels qu'une digue côtière ou un petit barrage en gabions peuvent assurer une protection contre les dégâts des inondations tandis qu'un brise-vent en bordure des plages réduit les pertes causées par les ouragans. Le recours à l'aide alimentaire à cette fin ne sera évidemment approprié que dans les régions où la consommation alimentaire est un problème.
85. Une deuxième série d'activités aurait pour objet d'aider les populations à surmonter la crise. Les activités de ce genre doivent être organisées à l'avance de façon à pouvoir être mises en œuvre et financées lorsqu'un problème se pose effectivement. Souvent ces activités seront orientées vers la sauvegarde ou la préservation des biens et elles sont alors comparables à celles qui sont destinées à aider les populations à surmonter les revers sans devoir sacrifier leurs biens ou compromettre l'accès à l'éducation et aux installations sanitaires.



86. Mais cela ne sera pas toujours suffisant. Ces derniers mois, des inondations exceptionnelles se sont produites au Bangladesh, en Chine et en Somalie tandis qu'un ouragan a dévasté l'Amérique centrale. En pareil cas, c'est la capacité d'intervention rapide du PAM, ses systèmes d'information et l'expérience locale qu'il a acquise grâce à sa présence régulière dans le pays qui lui permettent d'agir avec efficacité. Le PAM doit être prêt et capable tout d'abord de satisfaire immédiatement les besoins alimentaires des populations sinistrées et ensuite de mettre rapidement en place des activités qui leur permettront de reconstruire leur existence.

Cinq: permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables

87. Les populations qui vivent dans des zones à faible potentiel doivent constamment faire un choix entre l'approvisionnement alimentaire à court terme et la production durable à long terme. En général, elles n'ont guère le choix et font passer leurs besoins à court terme avant la préservation des ressources naturelles et la production future. Dans la plupart des cas, les agriculteurs en situation d'insécurité alimentaire ne peuvent se permettre d'adopter une autre solution. Si on ne leur fournit pas une aide pour trouver d'autres moyens d'assurer leur sécurité alimentaire, ils continueront à se replier sur des stratégies aboutissant à l'épuisement de leur base de production.
88. L'aide alimentaire peut permettre à la population de prendre des mesures qui augmentent le rendement durable des ressources naturelles. Il est toutefois important de toujours garder à l'esprit que le rôle du PAM est de venir en aide aux personnes et non d'investir dans les ressources naturelles elles-mêmes. À l'avenir, les programmes de gestion des ressources naturelles devront être axés sur les personnes en situation d'insécurité alimentaire. Une meilleure gestion des ressources naturelles sera parfois le moyen d'améliorer leur chance de bénéficier d'une sécurité alimentaire à long terme. Si un projet n'apporte pas d'avantages aux familles et aux communautés qui souffrent de la faim, le PAM ne devrait pas y participer.
89. Le PAM devrait intervenir pendant qu'il est encore temps d'améliorer la productivité et d'enrayer la dégradation de la base des ressources et de la sécurité alimentaire des familles. Dans certains cas, les interventions auront un caractère préventif. Dans d'autres, elles apporteront un soutien pour assurer le passage de pratiques non durables à des pratiques durables avant que les ressources n'aient atteint le stade de l'épuisement. Le PAM interviendra aussi pour écarter la menace de "crises silencieuses des ressources naturelles"—causées par une dégradation insensible mais progressive de la base des ressources—par exemple, le déplacement régulier des sables qui envahissent les terres arables. Si des mesures de stabilisation ne sont pas prises, les moyens de subsistance de la population disparaîtront.

RECOMMANDATIONS EN MATIERE DE POLITIQUE

90. Le PAM devrait fournir une assistance **uniquement** lorsque la consommation vivrière est insuffisante pour assurer une bonne santé et une bonne productivité. S'il n'y a pas de problème de consommation vivrière, l'aide alimentaire n'est pas nécessaire.
91. Chaque intervention du PAM en faveur du développement recourra à **l'aide à la consommation alimentaire pour encourager l'investissement et laisser derrière elle un**



actif durable—matériel ou humain—qui aidera la communauté ou le ménage lorsque l'aide alimentaire aura cessé.

92. Ces **actifs durables, de même que les effets de l'aide alimentaire sur la consommation alimentaire à court terme devraient profiter aux ménages pauvres et victimes de l'insécurité alimentaire.**
93. Le PAM limitera ses activités de développement aux objectifs ci-après qui seront choisis et réunis dans les programmes de pays en fonction de la situation spécifique et de la stratégie nationale du pays bénéficiaire:
- Permettre aux jeunes enfants et aux femmes enceintes et allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes.
 - Permettre aux familles pauvres d'investir dans du capital humain grâce à l'éducation et à la formation.
 - Permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver.
 - Atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature.
 - Permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.
94. Le **ciblage géographique** devrait être utilisé pour concentrer les ressources sur les zones d'insécurité alimentaire à l'intérieur des pays. D'une manière générale, il s'agira de zones rurales à faible productivité, de zones sujettes à des catastrophes naturelles récurrentes et de zones exposées à de fortes fluctuations de la production et à des disettes périodiques. Le PAM interviendra aussi, le cas échéant, dans les zones urbaines et périurbaines présentant de fortes concentrations de malnutrition. Dans de nombreux cas, un ciblage **supplémentaire** sera entrepris pour identifier les bénéficiaires visés à l'intérieur de ces zones géographiques. Des indicateurs anthropométriques et autres seront le cas échéant utilisés pour recenser les participants potentiels. En d'autres cas, d'autres indicateurs appropriés, des enquêtes sur l'économie alimentaire des ménages et le ciblage basé sur les groupes ou l'autosélection seront utilisés.
95. Le ciblage devra tenir compte du facteur **temps**, car l'efficacité passe par la fourniture de l'aide en temps utile—et par son retrait lorsqu'elle cesse d'être nécessaire. Plus précisément:
- Le PAM s'efforcera d'intervenir rapidement—de manière à fournir son aide aux ménages victimes de l'insécurité alimentaire avant qu'ils n'aient vendu leurs actifs; à contribuer à la bonne alimentation des jeunes enfants car c'est un facteur particulièrement important dans la petite enfance; à utiliser l'aide alimentaire pour aider les enfants à fréquenter l'école primaire et à apprendre et à aider les pauvres à exploiter les ressources naturelles de façon durable avant que celles-ci ne soient irrémédiablement dégradées.
 - Le facteur saisonnier sera explicitement pris en compte lors de la conception de toutes les interventions en faveur du développement.
 - Dans les zones sujettes à forte irrégularité de la sécurité alimentaire, les programmes du PAM tiendront compte du fait que l'aide est nécessaire certaines années mais pas toutes.



96. Le PAM devra s'efforcer davantage de bien connaître les problèmes et les besoins des participants et d'utiliser des **indicateurs signalant quand l'aide est nécessaire et quand il est temps de procéder à son retrait progressif**, à la fois clairs et objectifs.
97. Le PAM recourra systématiquement à des **approches participatives** afin de mieux connaître les besoins des bénéficiaires, de les faire participer à l'identification d'activités adaptées à leur situation et d'être renseigné sur les résultats obtenus.
98. Le rôle particulier de l'aide alimentaire est de permettre aux populations d'être en mesure de profiter des possibilités de développement. **En conséquence, le PAM recherchera activement des partenaires.**
99. Dans toutes ses activités, le PAM mettra l'accent sur le rapport **coût-efficacité**, en se fondant sur les résultats souhaités en matière de développement plutôt que sur le montant des dépenses d'exécution. L'attention sera **axée sur les résultats** compte tenu des objectifs de programmes. Le suivi et les rapports devront être davantage orientés sur les résultats.
100. De **nouvelles approches** seront expérimentées et leur mise en oeuvre sera suivie, les résultats obtenus étant intégrés plus systématiquement et plus rapidement dans la programmation générale.
101. L'accent mis sur l'innovation devra s'accompagner d'une plus grande **rigueur dans la conception de façon à améliorer la qualité** des projets soutenus par le PAM.
102. L'application des présentes recommandations permettra de concentrer les ressources du PAM sur les activités dans lesquelles l'aide alimentaire est le plus efficace. Mais le PAM devra mettre en place des pratiques et des systèmes appropriés afin de soutenir et de faciliter l'application de ces recommandations et de ces priorités, et d'assurer qu'elles sont systématiquement prises en compte dans la conception et l'exécution de ses activités. Les sections suivantes exposent la façon dont il sera procédé à cet égard.

RENFORCER L'ANALYSE ET LA GESTION DE L'INFORMATION

103. L'information est à la base de l'élaboration de programmes de qualité. Il est essentiel de déterminer ce que les décideurs ont besoin de savoir pour élaborer, exécuter et gérer des programmes de bonne qualité et faire en sorte que les systèmes mis en oeuvre s'appuient et se complètent mutuellement. Le suivi, le ciblage, l'analyse des problèmes, la conception des activités et la gestion des programmes sont liés. Par le renforcement de l'information, du suivi et de l'évaluation et par la mise au point de nouveaux outils de diagnostic et d'analyse, le PAM sera mieux placé pour poser les questions pertinentes et y répondre.

Atteindre les personnes voulues

104. Pour atteindre les personnes voulues, il faut tout d'abord les identifier, savoir où elles vivent et déterminer quand elles sont exposées à l'insécurité alimentaire et pourquoi. Il faut aussi comprendre l'insécurité alimentaire au niveau national aussi bien que local, y répondre au moyen d'activités appropriées destinées à atteindre les personnes voulues au moment où elles ont besoin d'aide, définir des objectifs de programmes clairs, bien choisir et concevoir les activités et s'assurer que le ciblage est conforme aux objectifs de la programmation et à la conception des activités en général. Les unités ACV, en consultation avec le SICIVA, aident les bureaux de pays à mettre au point une structure de l'information, en utilisant les données nationales existantes comme point de départ, pour déterminer où l'aide du PAM peut être le plus efficace.



105. Le PAM utilise en général trois méthodes de ciblage: 1) le ciblage individuel fondé sur des critères tels que le sexe ou la taille de l'exploitation; 2) le ciblage par groupe, selon lequel l'aide est accordée à tous les membres d'un groupe possédant en commun une caractéristique (par exemple toutes les personnes vivant dans un bassin versant); et 3) l'autosélection, qui repose sur la décision individuelle des personnes souhaitant participer aux activités de développement appuyées par l'aide alimentaire. Par une approche participative, il est possible d'affiner les méthodes, lesquelles exigent toutes des outils permettant d'identifier facilement où se trouvent les personnes présentant des caractéristiques essentielles. Ainsi, l'efficacité des programmes du PAM dépend de la capacité de cibler les personnes qui recourent à des mécanismes de survie non durables, vendent leurs actifs et sont exposés à l'insécurité alimentaire saisonnière ou temporaire—des personnes qui passent souvent à travers les mailles du filet lorsque des méthodes plus générales de ciblage sont appliquées.
106. Le PAM devra investir davantage dans l'établissement de niveaux de référence et veiller à ce que les bureaux de pays aient la capacité d'utiliser efficacement les données qualitatives et quantitatives. Cela nécessitera des méthodes plus systématiques de collecte de l'information, des partenariats plus solides avec les institutions locales, nationales et internationales et des mécanismes permettant d'assurer que l'information parvient aux décideurs.
107. Le PAM procédera à un examen des pratiques actuelles de ciblage afin d'établir des liens plus solides entre l'analyse de la vulnérabilité, l'évaluation des besoins et la conception des programmes et pour assurer que les méthodes de ciblage sont compatibles avec les approches à base communautaire. Il faudra mieux définir l'insécurité alimentaire, les critères de vulnérabilité et les indicateurs standard de résultat comme les indicateurs nutritionnels et agro-écologiques. Les outils et méthodes ainsi mis au point permettront au PAM de passer de l'analyse générale de la sécurité alimentaire à une compréhension plus précise de la vulnérabilité et à la détermination des zones où l'aide alimentaire peut être utilisée avec le plus d'efficacité.

Connaître les participants

108. En comprenant la façon dont les gens utilisent les maigres ressources qu'ils possèdent, les moyens qu'ils utilisent pour faire face à l'insécurité alimentaire et les choix qu'ils font pour assurer la satisfaction de leurs besoins essentiels, on pourra relier les avantages à court terme de l'aide alimentaire avec les objectifs de développement à long terme. Le PAM élaborera un ensemble de techniques et d'outils qualitatifs et quantitatifs, par exemple l'évaluation rurale rapide, l'évaluation rurale participative et l'évaluation participative de la pauvreté pour mieux comprendre les besoins des communautés pauvres.
109. Pour atteindre les personnes voulues et leur fournir les produits alimentaires voulus au moment voulu, le point de départ est de déterminer la quantité et la nature des produits alimentaires auxquels les femmes, les hommes et les enfants ont accès, l'ampleur de leurs besoins, les moyens par lesquels ils se procurent leur nourriture et les causes de pénurie. L'étape suivante, qui est la plus difficile, est de décider de la marche à suivre pour parer au manque de nourriture et l'éliminer progressivement avec le temps afin de mettre en place un ensemble d'activités communautaires programmées dans le temps de façon à ce qu'elles coïncident avec les périodes de pénurie alimentaire. Les ONG pourraient jouer un rôle important en travaillant avec les communautés pour établir des plans et des "mécanismes de déclenchement" qui indiquent que l'aide n'est plus nécessaire.



La participation

110. Avec des approches participatives et des outils, le PAM peut mieux localiser les personnes affamées et vulnérables et comprendre leurs problèmes. Les pauvres peuvent également tirer parti de la participation en acquérant des compétences nouvelles et des connaissances et une autonomie accrues. Le processus de participation renforce aussi l'approche centrée sur la personne humaine du Programme et ses Engagements en faveur des femmes.
111. Le PAM comme ses partenaires doivent être fermement résolus à soutenir le processus de participation et avoir les connaissances, le temps et les capacités techniques nécessaires pour le mettre en oeuvre si l'on veut qu'il soit efficace. La Banque mondiale, la FAO, le FIDA, le FNUAP, les ONG, l'UNICEF, le PNUD et les autres partenaires ont acquis une capacité reconnue en matière de participation communautaire. Le PAM analysera l'expérience considérable qu'il possède en matière de participation et celle de ses partenaires pour identifier les pratiques et les techniques qui sont les meilleures et en tirer des enseignements.
112. Le PAM collabore avec la FAO afin de choisir un ensemble d'outils de diagnostic participatif axés sur un nombre réduit de thèmes qui peuvent être intégrés dans différentes méthodes d'évaluation, par exemple la compréhension des mécanismes de survie des participants et la programmation dans le temps de la distribution des produits alimentaires. Cet ensemble d'outils mettra aussi l'accent sur l'adaptation des outils classiques à la situation locale, grâce à des évaluations communautaires participatives, des visites aux ménages et des entretiens semi-structurés, ainsi que la participation des intéressés au suivi et à l'évaluation aux fins d'examen en commun des résultats. Des éléments participatifs seront en outre intégrés dans les plans de formation, l'élaboration des directives, l'établissement des rapports et les accords conclus avec les partenaires.

La bonne conception des activités, clé de la qualité

113. Des activités de qualité sont des interventions bien ciblées qui répondent aux besoins identifiés d'une communauté, qui tiennent compte des capacités d'exécution locales, et qui sont techniquement bonnes, convenablement programmées dans le temps et organisées de façon à s'insérer dans les programmes plus généraux d'aide au développement. Les études techniques préalables, qui sont l'un des éléments les plus précieux pour assurer la bonne conception des activités, doivent faire plus systématiquement partie de l'élaboration des programmes.
114. Il est indispensable de renforcer les arrangements avec des organisations telles que la FAO, le FIDA, l'OMS, l'OIT et l'UNESCO. Des arrangements seront aussi recherchés avec les institutions nationales pour encourager la délégation de pouvoir aux bureaux de pays du PAM qui doivent avoir accès, en temps utile et de manière efficace, aux ressources disponibles et pouvoir faire facilement appel aux compétences nationales. Il faudra mieux définir le soutien technique dont le PAM a besoin, la manière d'y accéder et les implications pour les effectifs dans les bureaux de pays et régionaux. Le plan établira aussi des critères minimaux pour le soutien technique concernant la conception des catégories d'activités et la définition de mécanismes simples destinés à assurer la qualité technique.

Activités ayant un bon rapport coût-efficacité

115. Pour déterminer le rapport coût-efficacité, il ne suffit pas d'évaluer le coût unitaire de livraison de l'aide alimentaire, il faut aussi prendre en compte le coût par bénéficiaire de l'opportunité de développement offerte. Ce qui est important, c'est de sélectionner les



personnes voulues et de décider ensuite quelle est la meilleure façon de parvenir aux résultats souhaités¹.

116. Conformément aux décisions du Conseil d'administration, le PAM intervient dans les zones les plus pauvres des pays en développement où les mécanismes de soutien sont habituellement les plus faibles. En général, il sera plus coûteux d'obtenir le niveau souhaité d'avantages dans ces zones que dans celles qui ont un potentiel supérieur, mais qui ont moins besoin du PAM. Dans certains cas, il faut prendre une décision difficile quant à savoir si les résultats escomptés justifient la dépense.
117. L'estimation du rapport coût-efficacité est particulièrement importante lorsqu'on envisage de soutenir des activités dans des zones géographiques isolées ou particulièrement difficiles, c'est à dire celles où l'intervention du PAM est particulièrement nécessaire. Il est important de prendre en considération les coûts de transaction, le respect du calendrier de livraison des produits, le coût d'entreposage et la durée de conservation des produits, le coût du temps des participants et le renforcement institutionnel nécessaire. Ces considérations d'efficacité sont difficiles à évaluer sur le plan technique—mais il est indispensable pour améliorer le rapport coût-efficacité des programmes de développement du PAM de savoir quelle est la meilleure répartition entre les importations et les achats locaux, compte tenu des fonds limités dont dispose le PAM pour ces achats. Des directives et des plans de formation appropriés seront établis pour permettre aux bureaux de pays de mieux intégrer ces dimensions dans la conception des programmes.

Mettre en évidence les résultats

118. Pour savoir quels sont les avantages que les participants retirent de l'aide alimentaire et des activités de développement, il est indispensable de disposer d'informations sur les résultats. Le PAM rassemble en général deux catégories d'informations qui permettent de mesurer les progrès réalisés et les résultats obtenus: les informations sur les processus pour le suivi, et les informations sur l'efficacité et l'impact pour l'évaluation.
119. Les informations sur les processus concernent les intrants, les mécanismes de mise en œuvre des activités et les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs; elles permettent au PAM de savoir si le processus fonctionne bien, si le calendrier fixé est respecté et quels sont les coûts.
120. Les informations rassemblées aux fins d'évaluation portent sur la pertinence, l'efficacité, l'efficacé et l'impact (attendu comme imprévu) des interventions et sur leurs résultats par rapport aux objectifs. Les résultats de l'évaluation peuvent fournir des enseignements susceptibles d'une application plus générale et faciliter l'exécution ou la conception d'autres projets.
121. Si on s'y prend dès le début du projet, le suivi et l'évaluation permettent de recueillir au fil du temps des informations aussi bien quantitatives que qualitatives auprès de multiples sources, parmi lesquelles figurent en particulier les partenaires et les participants. Pour cela, il faut intégrer le suivi et l'évaluation dans le cycle de programmation dès le stade de

¹ Le PAM a démontré qu'on pouvait élaborer des stratégies alimentaires ayant un bon rapport coût-efficacité pour lutter contre la malnutrition précoce à l'aide de nouvelles approches. Le document intitulé *Faire parvenir l'aide aux mères et aux enfants durant les périodes critiques de leur existence*, souligne de son côté qu'un avantage donné devrait être réalisé au moindre coût et que les approches non traditionnelles permettent souvent d'y parvenir. En Inde, le PAM et ses partenaires fournissent des rations de 20 kilogrammes environ par an et par personne d'aliments composés à plus de deux millions de personnes pour un coût inférieur à 10 dollars par personne en exécutant le projet en dehors des structures traditionnelles (WFP/EB.1/97/3-B).



la conception et définir un ensemble d'indicateurs de résultat qui permettent de suivre à la fois les progrès accomplis et les résultats obtenus et peuvent être agrégés pour toutes les activités des programmes du PAM.

122. Au niveau du programme, des indicateurs de résultat clés seront mis au point pour déclencher le démarrage et la cessation d'une activité, et mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs. Par exemple, le capital humain ou physique créé est un bon indicateur des résultats obtenus. Les données anthropométriques (le poids par rapport à la hauteur qui permet de mesurer la maigreur ou la perte de poids et constitue donc un indicateur de la malnutrition) pourraient être utilisées à un niveau objectif pour évaluer l'état nutritionnel.
123. Combinés, le suivi de l'exécution et l'évaluation de l'efficacité et de l'impact facilitent la gestion basée sur les résultats, ce qui permet au PAM de montrer ce qu'il a pu réaliser et d'améliorer les décisions sur les changements à apporter en temps opportun aux plans d'exécution. Le schéma des résultats devrait servir de cadre à la présentation et à la fréquence des rapports, à l'agrégation des données communes à l'ensemble des activités (par exemple le nombre de bénéficiaires), à l'établissement de définitions communes et à la mise en place d'un système complet d'indicateurs de résultat.
124. La mise en place d'une gestion basée sur les résultats exigera l'introduction de nouvelles pratiques accompagnées de la formation correspondante. Avant d'ajouter de nouveaux éléments aux systèmes existants, il faudra procéder à une étude des systèmes de suivi et d'évaluation du PAM. Certaines des questions sur lesquelles portera cette étude sont indiquées ci-dessous:
- **Un cadre d'analyse** pour assurer que les liens et relations de causalité associés à l'intervention et à l'environnement (social, politique, économique, culturel, géographique et écologique) dans lequel elle est exécutée sont pris en considération.
 - **Des objectifs et indicateurs pour** obtenir la preuve quantitative et qualitative des progrès et de la réalisation des objectifs, et, par conséquent, des données de référence requises. Il faudra réfléchir sur les indicateurs les mieux adaptés aux différents types d'activités.
 - **Les données de référence** sont indispensables à la mesure de l'impact d'une intervention. On envisagera différentes méthodes pour obtenir des données de référence, par exemple des enquêtes pour mesurer tout changement intervenu dans la situation des bénéficiaires, ou des entrevues approfondies et des enquêtes informelles.
 - Des outils sur les remontées de l'information: un **système de suivi des recommandations** qui permettra de savoir si les mesures recommandées dans un rapport d'évaluation sont appliquées et si l'impact souhaité est atteint; et un **système des enseignements tirés** qui fournira au personnel chargé de la conception et de la planification des interventions des informations sur ce qui fonctionne ou non dans une situation donnée.
125. L'étude de suivi et d'évaluation prévue sera aussi axée sur les questions relatives aux rapports: calendrier, fréquence, présentation, niveaux appropriés et informations requises. Il s'agit de déterminer de quelle façon il faut procéder pour intégrer les données issues du suivi et de l'évaluation avec celles qui proviennent d'autres sources pour répondre efficacement aux besoins des participants, leur fournir de meilleurs services et évaluer les bénéfices. Un important aspect de l'étude sera l'examen des capacités du personnel existant et des organismes de contrepartie, ainsi que du soutien technique à fournir aux bureaux de pays. On déterminera à partir de là les besoins de formation.



METTRE A PROFIT LES REALISATIONS

126. L'expérience du PAM dans les domaines de l'égalité entre hommes et femmes, de l'ACV, des programmes de pays et du partenariat, constituent un bon point de départ pour la mise en œuvre des nouvelles orientations politiques. Un certain nombre d'autres initiatives aideront le PAM à intégrer ses activités dans les cadres nationaux et à rechercher une synergie avec les autres activités soutenues par l'ONU. Le PAM continuera à participer aux évaluations communes de pays et à l'UNDAF.

L'égalité entre hommes et femmes—clé de la sécurité alimentaire

127. Les engagements que le PAM a pris en faveur des femmes ont débouché sur un programme audacieux qui vise à assurer aux femmes l'accès et la pleine participation aux structures de pouvoir et de décision. Avec ces engagements, le PAM devance la plupart des organisations en mettant en place un certain nombre de mécanismes—Plan pour l'égalité entre hommes et femmes, Equipe spéciale pour la parité entre les sexes—et en adoptant une approche destinée à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes¹ par opposition à celle qui est axée sur la femme dans le développement.

128. S'il est prématuré de mesurer l'impact de ces engagements sur les participants, il ressort d'une récente étude du PAM menée par le Bureau de l'évaluation² que depuis l'adoption des engagements, le PAM a réussi à intégrer l'égalité entre hommes et femmes dans l'ensemble des activités, à renforcer les compétences en matière d'analyse de la sexospécificité et à mieux comprendre les problèmes et les contraintes relatifs aux programmes propres à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes.

129. L'étude suggère aussi que le PAM doit prendre un certain nombre d'initiatives pour que l'action en faveur des femmes atteigne un niveau plus profond. Par exemple, renforcer les données de référence afin de mieux mesurer les progrès et accroître la capacité d'analyse sur le terrain des problèmes que pose l'égalité entre les sexes. Le PAM continuera à œuvrer en faveur de l'égalité entre les sexes et de l'application des engagements en collaborant avec ses partenaires, qui jouent un rôle accru dans l'exécution, pour adopter des mécanismes de planification, de ciblage et de distribution des produits alimentaires.

Les programmes de pays

130. L'approche des programmes de pays, mise en œuvre dans le contexte de l'UNDAF, continuera de servir de cadre à la conception d'activités soutenues par le PAM et conformes aux stratégies nationales de développement et aux activités des autres partenaires travaillant pour le développement.

131. Le PAM a pris un certain nombre de mesures visant à renforcer les orientations destinées au terrain, mais plusieurs questions doivent être approfondies. Il n'a pas encore trouvé le moyen de parvenir à plus de cohérence et de complémentarité entre les activités au sein des programmes de pays et entre le développement et les activités d'urgence et de redressement qui représentent désormais deux tiers environ de ses activités. Des orientations sur le choix

¹ L'approche destinée à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes adopte un plus large point de vue qui prend en considération les relations entre les femmes, les hommes et les enfants, ainsi que la nécessité de comprendre ces relations cas par cas.

² Examen à mi-parcours des engagements en faveur des femmes, 1996-2001 (WFP/EB.A/99/4-B).



et l'évaluation des activités, conformément aux directives de politique, doivent être fournies.

132. Une des faiblesses passées tient au manque de ponctualité de la fourniture des articles non alimentaires. Les *politiques de dotation en ressources et de financement à long terme*, approuvées par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1999, devraient permettre aux bureaux de pays d'obtenir plus facilement les apports techniques nécessaires et les articles non alimentaires complémentaires, puisque les coûts seront prévus dans l'enveloppe budgétaire approuvée.

Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV)

133. L'Unité ACV permet au PAM d'améliorer l'efficacité de ses programmes en repérant avec précision les zones géographiques où règne l'insécurité alimentaire ainsi que les populations qui souffrent de la faim, et en ciblant sur elles l'aide alimentaire. Pour mieux comprendre la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire et assurer leur intégration efficace dans les programmes du PAM, celui-ci a affiné et régularisé la collecte et la gestion des données secondaires sur la vulnérabilité. Un important aspect du travail de l'Unité est le renforcement ou la création des moyens institutionnels et humains requis pour soutenir la collecte et l'analyse des données par le PAM et les institutions gouvernementales concernées. A la fin de l'an 2000, tous les bureaux des pôles régionaux du PAM de même que les bureaux indépendants seront couverts par les activités d'ACV.

Les partenariats

134. Le PAM doit opérer des choix pour garantir l'efficacité des partenariats. Cela signifie souvent qu'il faut rechercher des partenaires ayant un mandat semblable au sien pour aider les victimes de la pauvreté extrême, par exemple: le FIDA et la Banque mondiale apportent des ressources supplémentaires et leur capacité de conception; la FAO ses compétences en matière d'analyse et son appui technique; le PNUD et l'UNICEF un financement pour d'autres apports des projets; les grandes ONG internationales leurs compétences techniques et socio-économiques; et les ONG nationales leur capacité d'exécution au niveau des collectivités et toute la gamme de possibilités de développement dont elles peuvent faire profiter les participants.

Pour mettre en oeuvre ces orientations de politique générale les produits suivants doivent être élaborés:

- *inventaire des meilleures pratiques et enseignements retirés;*
- *outils et méthodes adaptés; et*
- *programmes de formation.*

PLAN D'ACTION

135. Le PAM s'est engagé à mettre en oeuvre les recommandations de politique générale de manière pratique et échelonnée dans le temps, compte tenu du fait que tous les systèmes et tous les programmes de pays ne peuvent être modifiés d'un seul coup et qu'il ne dispose



pas d'un nombre illimité de fonctionnaires qualifiés pour élaborer de nouvelles méthodes de travail et les adopter. Les changements recevront un degré élevé de priorité mais prendront du temps car les ajustements nécessaires sont importants.

136. L'engagement du PAM est réel et mesurable. Au cours des deux années et demi à venir, il renforcera les systèmes de conception, d'exécution et de suivi des principaux programmes, de manière à réaménager la plus grande partie (en valeur) du portefeuille de développement conformément aux orientations de politique générale, et il mettra en place et en pratique une stratégie de partenariat.
137. Pour conserver l'élan acquis, le PAM constituera une équipe spéciale qui devra mettre en oeuvre en temps utile le Plan d'action et faire un rapport à ce sujet.

Aux termes du Plan d'action, le PAM s'engage à:

- *élaborer un plan d'exécution détaillé suivant les décisions prises par le Conseil d'administration en mai 1999;*
- *appliquer immédiatement les mesures qui sont le plus nécessaires pour renforcer les systèmes;*
- *faire réaménager par le Conseil d'administration, d'ici à la fin de 2001, plus de 75 pour cent (en valeur) du portefeuille de développement pour assurer que les opérations sont conformes aux nouvelles orientations de politique; le Directeur exécutif reverra avec autant d'attention les activités qu'elle modifiera ou qu'elle approuvera dans le cadre des pouvoirs qui lui sont délégués;*
- *affecter des ressources humaines et financières appropriées pour mener à bien cette activité; et*
- *situer des repères pour évaluer les résultats obtenus et en rendre compte à la session annuelle de 2000 du Conseil d'administration.*

CALENDRIER

138. Les décisions de politique approuvées par le Conseil prendront effet le 1er janvier 2000, ce qui donne au PAM environ six mois bien organiser la mise en oeuvre du Plan d'action de manière rapide mais durable et pour contrôler le processus de changement. La démarche du PAM consistera à: 1) renforcer simultanément les systèmes d'appui essentiels, par exemple le ciblage et le suivi; 2) réaménager le portefeuille de développement; et 3) établir des partenariats réels et travailler au sein de l'UNDAF. Les activités se rapportant à ces éléments sont décrites ci-après.
139. Un bilan intérimaire sera présenté au Conseil à sa session annuelle de 2000 et un rapport d'activité plus complet à la session annuelle de 2001.



Le calendrier suivant est prévu:

PREMIÈRE ÉTAPE DU PLAN D'ACTION JUN 1999–OCTOBRE 2001	
ACTION	DATES
Période préparatoire	juin 1999–janvier 2000
Rapport d'activité intérimaire au Conseil d'administration	session annuelle (mai) 2000
1. Renforcement des systèmes	
examens	juin 1999–février 2000 (neuf mois par examen en moyenne—tous les examens doivent être entrepris pendant cette période)
mise au point de méthodes et d'instruments	juin 1999–juin 2000 (action à entreprendre pendant la période d'inventaire)
mise au point de directives	à mettre définitivement au point pour janvier 2001
lancement de la formation	à entreprendre progressivement à partir de janvier 2000
2. Examen des programmes de pays et réaménagement du portefeuille de développement	
Examen par le Conseil d'administration de plus de 75 pour cent en valeur du portefeuille de développement et réaménagement d'autres activités de développement	troisième session ordinaire du Conseil d'administration en 2001
3. Stratégie de partenariat	
	à mettre au point pour mai 2000

PRODUITS ET RESULTATS

Systemes renforcés

140. L'amélioration des systèmes posera les fondations des nouvelles générations de programmes de pays et tirera profit des améliorations entreprises et des directives en vigueur. Elle sera réalisée en consultation avec les bureaux de pays puis appliquée à titre pilote et essayée dans les bureaux de pays qui travaillent à la prochaine génération de programmes de pays. Les partenaires du PAM tels que la FAO, l'OIT, l'UNESCO, l'UNICEF et l'OMS, des ONG et des établissements nationaux de recherche participeront également activement à la mise au point des outils et des méthodes. Cette amélioration des systèmes comporte notamment les éléments suivants:

Inventaire des meilleures pratiques et des enseignements tirés:

- *manuel de conception des programmes et examen du processus de conception des activités*: procédures visant à renforcer le processus de programmation par pays, examen du cycle des projets, procédures de conception et d'évaluation préalable et soutien requis par les bureaux régionaux et nationaux.
- *examen des pratiques en matière de ciblage, d'évaluation des besoins et d'analyse de la vulnérabilité*: renforcement des pratiques actuelles de ciblage et de gestion de



l'information, y compris l'utilisation des bases de données existantes et la mise au point de nouvelles procédures de collecte et d'analyse et d'instruments de ciblage.

- **examen des approches participatives:** inventaire des pratiques et approches en matière de participation, des outils de participation mis en place et des mesures supplémentaires à l'appui des Engagements du PAM en faveur des femmes, des approches et de la mise au point de nouveaux outils de participation.
- **besoins d'appui technique:** un plan d'appui technique sera élaboré pour identifier les mesures visant à renforcer l'appui technique aux bureaux régionaux et nationaux, à resserrer les relations avec les institutions spécialisées des Nations Unies (FAO, OIT, OMS, UNESCO) et avec les établissements et organisations locaux.
- **directives sur la rentabilité:** identification des procédures et méthodes permettant d'évaluer les coûts des transactions, analyser les questions de rentabilité et incorporer l'analyse de l'efficacité dans la conception des programmes.
- **examen du suivi et de l'évaluation:** examen des processus actuels de suivi et d'évaluation; identification d'éléments permettant d'améliorer les mécanismes de collecte, d'analyse et de retour de l'information, notamment les éléments de gestion axée sur les résultats.

Méthodes et outils directement adaptés au terrain:

- méthodes de ciblage;
- méthodes qualitatives et quantitatives d'évaluation des besoins et d'analyse de la sécurité alimentaire des ménages;
- série d'instruments de participation;
- directives pour l'évaluation de la rentabilité;
- méthodes de suivi et d'évaluation avec indicateurs clés et éléments axés sur les résultats.

Programmes de formation sur les méthodes, instruments et directives ci-dessus. Le PAM:

- élaborera un plan de formation visant à renforcer les capacités du personnel et accélérer la mise en oeuvre de nouvelles orientations de politique;
- évaluera les compétences de base pour veiller à ce que les bureaux de pays les possèdent et mettra à jour les compétences au moyen de stages de formation périodiques.

Réaménagement des programmes de pays

141. Les nouvelles approches seront introduites durant la préparation de nouveaux schémas de stratégie de pays (SSP), de programmes de pays, d'examen à moyen terme des programmes de pays et d'évaluation des programmes de pays et de projets de développement. Le PAM discutera avec les gouvernements bénéficiaires des stratégies à mettre en place pour le retrait progressif de certaines activités qui ne sont plus conformes aux nouvelles politiques et pour le lancement progressif de nouvelles activités qui le seront.
142. A la fin de l'année 2001, plus de 75 pour cent du portefeuille de développement du PAM aura été réexaminé par le Conseil d'administration. Tout de suite après la décision du



Conseil d'administration au sujet du présent document, les SSP, programmes de pays et projets de développement seront revus pour s'assurer qu'ils sont conformes aux nouvelles orientations en matière de développement. En ce qui concerne les programmes de pays que doit examiner le Conseil d'administration jusqu'à la fin de 2001, 11 pays doivent participer au processus de l'UNDAF et d'autres pourraient être ajoutés.

Stratégie de partenariat

143. Lorsque le processus existe, l'UNDAF facilitera la mise en place de la stratégie de partenariat; l'expérience a montré jusqu'ici qu'elle donne aux bureaux de pays du PAM une occasion incomparable de mieux coordonner les ressources du système des Nations Unies et de synchroniser les programmes de pays du système des Nations Unies les uns avec les autres et avec les plans gouvernementaux.
144. Le PAM doit choisir ses partenaires sur la base de leurs compétences spécialisées et de leur aptitude à fournir des ressources complémentaires et un soutien technique. Il devra également prendre d'autres facteurs en considération. Certains partenaires comme le FIDA n'ont pas de bureaux de pays tandis que d'autres comme la FAO et l'UNICEF ont un réseau étendu de bureaux. Dans le cas des partenaires potentiels sans bureaux de pays, le siège du PAM devra diriger les arrangements de partenariat. Dans le cas de ceux qui ont des bureaux de pays, par contre, le siège du PAM pourra négocier un accord cadre général mais la direction des opérations se situera au niveau du pays, dans le contexte de l'UNDAF. L'élément déterminant dans le choix du partenaire du PAM sera les besoins spécifiques du pays. Le même partenaire ne conviendra pas dans tous les pays. Lorsque les institutions spécialisées des Nations Unies n'ont pas de programmes appropriés, il y aura une relation différente, des services étant fournis au PAM et le PAM rétribuant l'institution spécialisée.
145. Le tableau de l'annexe I illustre la gamme de partenaires avec lesquels le PAM pourrait collaborer, les domaines de collaboration possible et les mesures immédiates proposées aux niveaux du siège et du terrain. Il tient compte des changements apportés par le PAM qui ont modifié les relations entre le siège et le terrain par la décentralisation et la délégation accrue de pouvoirs aux bureaux de pays. Le tableau reflète aussi la volonté du PAM d'améliorer la qualité technique de ses activités de développement, en particulier en ranimant sa collaboration avec les institutions des Nations Unies, tant au siège que dans les bureaux de pays.

RENFORCEMENT DES CAPACITES ET DES RESSOURCES HUMAINES

Formation

146. Le PAM formera du personnel et des homologues à l'utilisation des approches, outils et méthodes dont dépend l'exécution de programmes de développement de qualité. Dans la mesure du possible, les nouveaux modules de formation seront rattachés aux programmes de formation en cours et du personnel choisi recevra une formation à long terme dans des institutions de développement. Les bureaux régionaux, en particulier les conseillers de programmes régionaux ainsi que leur contrepartie dans les bureaux de pays indépendants contribueront à diriger une action intensive pour mettre à l'essai les nouvelles approches et élaborer de nouveaux SSP et de nouveaux programmes de pays.



Capacité du personnel

147. Pour orienter l'intégration du Plan d'action dans la programmation du PAM, une équipe spéciale sera constituée pour une période de deux à trois ans. Tandis que le Département des opérations sera chargé de diriger la mise en oeuvre des changements nécessaires, l'appui de tous les services de l'organisation sera indispensable. L'action concentrée initiale sera confiée à un groupe de fonctionnaires clés, y compris des conseillers de programmes régionaux et du personnel du Bureau de l'évaluation et de la Division des stratégies et des politiques.

FINANCEMENT

148. Les améliorations à apporter au Plan d'action, dont beaucoup consistent à exploiter ou à développer les activités existantes, profiteront également aux activités de développement, aux interventions d'urgence et aux interventions prolongées de secours et de redressement. Ainsi, un bilan des résultats devra tenir compte de toutes les activités du Programme et pas seulement de celles intéressant le développement. De même, les changements aux méthodes de suivi et d'évaluation seront applicables à toutes les catégories de programmes. Un coût qui n'est pas attribuable à une catégorie de programme donnée et qui est nécessaire pour mettre en oeuvre les activités de programme est un coût d'appui indirect (CAI). Il peut donc être couvert par le budget AAP. En conséquence, l'allocation budgétaire prévue pour mettre en oeuvre les propositions de politique seront intégrées dans le budget AAP pour 2000-2001 qui sera examiné par le Conseil d'administration à sa troisième session ordinaire d'octobre de l'année en cours.

149. Les coûts supplémentaires afférents au "démarrage" pourraient être couverts par le budget AAP ou par une allocation non renouvelable de crédits provenant d'une partie non réservée du Fonds général. Comme les besoins des bureaux de pays et du siège au titre de l'AAP et des coûts d'appui directs (CAD) sont actuellement évalués dans le cadre du processus d'établissement du budget, il n'est pas possible de fournir dans le présent document le montant exact des coûts supplémentaires ni leur justification. Même s'ils atteignaient cinq millions de dollars et en utilisant les projections du Plan stratégique et financier 2000-2003, ces coûts de démarrage représenteraient environ 0,2 pour cent du taux CAI utilisé pour le recouvrement des dépenses AAP. Une fois couverts les frais de démarrage, la modernisation des matériels, les stages de recyclage et la formation normale des nouveaux membres du personnel seront considérés comme faisant partie du programme de travail financé par l'AAP.

150. Les changements apportés aux programmes de pays et aux activités/projets existants ne sont pas des CAI mais des CAD selon les catégories de coûts approuvées par le Conseil d'administration. Il pourrait être nécessaire d'augmenter la capacité des bureaux de pays en recrutant des spécialistes locaux pour une période limitée, par exemple pour intégrer les éléments axés sur les résultats au système de suivi. Le coût de l'introduction de ces systèmes dans les activités et programmes de pays s'ajouteraient normalement à celui des activités concernées et serait couvert en augmentant l'allocation prévue au titre des CAD par une révision du budget consacré aux activités. Là encore, l'autre solution serait de couvrir le coût supplémentaire par une allocation du Fonds général. On pourrait envisager une combinaison de CAD accrus et d'allocation du Fonds général. Tant que tous les budgets n'ont pas été révisés, le coût supplémentaire ne peut être précisément estimé. A mesure que les futurs programmes et projets de développement sont présentés, le Conseil aura la possibilité d'examiner l'équilibre entre le niveau et la composition du budget des



coûts d'appui directs par rapport à la taille et à la complexité du programme de pays à exécuter et aux normes appropriées de performance et de responsabilité.

REPERES

Mesure	Repère	Date
Décisions du Conseil d'administration sur le document de politique	Le PAM adopte de nouvelles orientations de politique du développement	Mai 1999
Examen intérimaire	Rapport intérimaire au Conseil d'administration	Mai 2000
Examen	Rapport au Conseil d'administration	Mai 2001
Elaboration d'une stratégie de partenariat	Mise en application de la stratégie de partenariat	Déc. 2000
Renforcement des systèmes	Achèvement des examens, plans, série d'instruments et orientations	Déc. 2000
Réaménagement des programmes de pays	Réaménagement de plus de 75 pour cent du portefeuille de développement examiné par le Conseil d'administration	EB3/2001
Lancement de la formation	Etablissement et lancement du plan de formation	Mars 2000

CONCLUSION

151. Les décisions que le Conseil d'administration prendra au sujet de ces propositions mettront fin à un débat engagé il y a longtemps sur la meilleure façon d'utiliser l'aide alimentaire pour soutenir le développement. Le PAM est fermement déterminé à introduire les nouvelles orientations de politique générale, et a élaboré à cet effet un Plan d'action difficile mais réalisable. Cela lui permettra d'utiliser l'aide alimentaire, en liaison avec d'autres mesures de développement, où et quand l'aide alimentaire sera la plus efficace, et ce par le biais d'activités bien conçues et efficacement suivies. Ce faisant, le PAM jette les bases d'un flux sûr et accru de ressources au service du développement pour aider les pauvres qui souffrent de la faim sur la voie de la sécurité alimentaire durable.



ANNEXE I







ANNEXE II

LE PLAN D'ACTION DU SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION ET LES ORIENTATIONS DE POLITIQUE DU PAM: OEUVRER POUR FAIRE RECULER LA FAIM

1. Les orientations de politique du PAM, exposées dans le présent document, se rapportent aux importantes questions soulevées lors du Sommet mondial de l'alimentation (SMA). Elles contribueront à la mise en oeuvre des engagements énoncés dans le Plan d'action du Sommet et guideront les actions de développement du PAM en vue de réaliser l'un des principaux objectifs fixés lors du Sommet: réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde d'ici à 2015 au plus tard. Le PAM mettra à profit les qualités qui distinguent l'aide alimentaire des autres formes d'assistance, en l'utilisant pour répondre aux besoins de consommation tout en permettant aux familles victimes de l'insécurité alimentaire de tirer parti des opportunités de développement, et de contribuer ainsi à leur sécurité alimentaire.
2. Le Plan d'action du Sommet souligne que l'éradication de la pauvreté est essentielle pour assurer l'accès à la nourriture. Conformément aux engagements énoncés dans le Plan d'action, le PAM vise à créer un environnement propice à la réduction de la pauvreté et à la sécurité alimentaire, et à faciliter la participation des populations pauvres au processus de développement.
3. Reconnaissant que "l'aide alimentaire est l'un des nombreux instruments disponibles pour promouvoir la sécurité alimentaire", le Plan d'action du SMA énonce sept engagements qui forment le cadre de la collaboration nécessaire pour atteindre les objectifs du Sommet. Les nouvelles orientations de politique du PAM renforcent le Plan d'action général du SMA en contribuant à la réalisation de tous les engagements. On résume dans les sections ci-dessous les éléments clés des orientations de politique proposées en rapport avec chaque engagement.

Engagement Un: créer un environnement propice

4. La faim est une cause aussi bien qu'un symptôme de la pauvreté—c'est un piège dont il est extrêmement difficile de s'échapper. Grâce à ses nouvelles orientations, le PAM sera mieux en mesure de permettre aux familles pauvres de briser ce cercle vicieux. Les orientations mettent l'accent sur la création d'un environnement propice à la lutte contre la pauvreté qui permettra d'atteindre les personnes dont le manque de nourriture entrave le développement.
5. Les personnes qui souffrent de la faim vivent dans les zones rurales et dans les bidonvilles. La faim est enracinée dans les zones où sont concentrées la pauvreté, la dégradation des ressources et les crises alimentaires répétées, ainsi que parmi les populations qui restent en marge du développement général. Où qu'ils se trouvent, les femmes et les enfants, et spécialement les filles, sont surreprésentées dans la population des pauvres et des affamés. Les nouvelles orientations de politique du PAM renforcent un environnement propice à la lutte contre la pauvreté:

en ciblant les pays les plus pauvres et les populations marginalisées de ces pays;



- en continuant à répondre aux besoins spéciaux des femmes enceintes et des mères allaitantes ainsi que des jeunes enfants afin d'empêcher la faim de se transmettre d'une génération à l'autre;
- en recherchant des partenaires qui ont aussi pris l'engagement d'aider les personnes très pauvres et peuvent offrir des opportunités de développement en liaison avec les interventions du PAM;
- en appliquant les engagements en faveur des femmes pris à Beijing – spécialement en plaçant les vivres entre les mains des femmes, ce qui profite au ménage et spécialement aux enfants, et renforce l'autonomie des femmes; et
- en faisant davantage appel aux approches participatives afin d'impliquer les communautés dans la sélection et la conception des activités et de mieux atteindre les personnes vulnérables au sein d'une communauté.

Engagement Deux: Améliorer l'accès à la nourriture

6. Les personnes marginalisées sont souvent incapables de bénéficier des opportunités qui peuvent être offertes dans le cadre des programmes de développement. Les nouvelles orientations du PAM s'attaquent au défi de l'intégration en agissant sur les choix que les ménages doivent faire et en faisant pencher la balance en faveur de l'investissement—dans les personnes elles-mêmes et dans l'amélioration de leur sécurité alimentaire.
7. Grâce à la collaboration avec des partenaires pour le développement, les activités soutenues par le PAM fourniront à la fois une aide à la consommation alimentaire immédiate à ceux qui en ont besoin, et apporteront un bénéfice durable aux ménages victimes de l'insécurité alimentaire. L'aide alimentaire fournie de cette manière permettra aux personnes concernées de rechercher les opportunités de développement et d'y participer, ce qui conduira à une croissance généralisée, et à une amélioration de la sécurité alimentaire, spécifiquement:
 - en aidant les familles à acquérir des actifs, qu'il s'agisse du capital humain—qualifications ou meilleure santé – de technologies améliorées ou d'actifs matériels;
 - en protégeant les actifs en cas de revers, par une intervention précoce destinée à éviter aux familles d'avoir à vendre leurs actifs ou à hypothéquer leurs terres;
 - en préservant les actifs, par l'encouragement de modes de développement durable; et
 - en investissant dans l'avenir par l'alimentation des jeunes enfants et l'appui à la fréquentation scolaire, spécialement pour les filles.

Engagement Trois: Encourager l'exploitation durable des ressources

8. Les populations qui vivent dans des zones à faible productivité doivent concilier leur capacité à se procurer de la nourriture à court terme et à se doter de moyens de subsistance durable à long terme. Aider les familles à préserver leurs ressources naturelles en vue du lendemain est d'une importance cruciale pour le PAM: la mauvaise gestion des ressources naturelles réduit la capacité de production de la terre et fait le lit des futures crises alimentaires.
9. De nombreuses personnes n'ont pas le choix et sont contraintes de dégrader leurs ressources naturelles pour nourrir leurs familles. Leur vulnérabilité devient structurelle et non plus temporaire. La solution est de trouver les technologies appropriées et d'autres sources de subsistance. Toutefois, avant qu'un agriculteur puisse adopter des nouvelles



méthodes ou entreprendre une formation, il doit tout d'abord nourrir sa famille. La nouvelle priorité du PAM axée sur les zones marginales et la gestion des ressources favorisera l'utilisation durable des ressources naturelles:

- en intervenant à temps, avant que les ressources naturelles ne soient dégradées;
- en conservant une approche centrée sur les personnes, c'est-à-dire en ne soutenant que les activités de gestion des ressources naturelles qui apportent des avantages aux personnes et aux communautés qui souffrent de la faim;
- en recourant à des approches participatives destinées à aider les communautés à élaborer les solutions qui leur conviennent le mieux à long terme;
- en programmant les activités de manière à ce que la fourniture de l'aide alimentaire coïncide avec les pénuries alimentaires qui frappent les familles, et à réduire ainsi les pressions qui conduisent à la surexploitation des ressources; et
- en étant préparé à la fourniture d'une assistance périodique jusqu'à ce que les familles commencent à bénéficier des pratiques de gestion améliorée.

Engagement Quatre: Développer les marchés

10. Les nouvelles orientations de politique du PAM s'attachent particulièrement à ce que l'aide alimentaire soit fournie d'une façon qui tienne compte des marchés locaux. Par exemple, l'engagement du PAM en faveur des achats locaux et régionaux contribuera à fournir des débouchés aux agriculteurs qui sont en mesure de produire un excédent, et à créer une infrastructure commerciale dans le pays et au niveau international.
11. Les marchés des produits alimentaires sont souvent faibles dans les zones marginales et ils ne fournissent pas suffisamment de vivres à des prix abordables pour la population. Il peut aussi y avoir réellement pénurie de nourriture, mais seulement à certaines époques, en général pendant la période de soudure ou durant les années de mauvaises récoltes. En outre, certains marchés ne peuvent pas fournir des aliments spéciaux tels que les aliments de sevrage qui satisfont les besoins nutritionnels des jeunes enfants. Le PAM continuera à soutenir le développement des marchés des denrées alimentaires tout en atteignant ceux qui en sont exclus:
 - en continuant, dans la mesure du possible, à effectuer des achats locaux et régionaux;
 - en intervenant dans les zones où les disponibilités alimentaires à des prix abordables sont insuffisantes;
 - en ne programmant des activités et en ne fournissant des vivres que pendant les périodes de pénurie alimentaire;
 - en fournissant des aliments spéciaux tels que les aliments de sevrage mélangés et les aliments enrichis pour les femmes enceintes de manière à veiller à ce que ceux qui ont besoin d'un complément nutritionnel le reçoivent; et
 - en utilisant l'ACV pour mieux déterminer les lieux et les époques où le manque de nourriture et la pauvreté coexistent.

Engagement Cinq: Atténuation des effets des catastrophes et relèvement après les crises

12. Le relèvement après une crise est une phase transitoire, une situation fluide qui exige un dosage de secours traditionnels et de mesures à long terme. Pour les personnes vivant dans



la précarité, il suffit de peu de choses pour que la faim s'aggrave. Il est beaucoup plus probable que la difficulté se manifesterait sous la forme d'une mauvaise récolte ou de la perte d'un emploi hors de l'exploitation que d'une famine. Il n'y a souvent pas de délimitation claire entre les secours et le développement, entre une crise et un revers qui pourrait être surmonté avec une modeste quantité d'aide. Dans les deux cas, l'aide alimentaire du PAM peut être un facteur propice: elle permet de sauvegarder les actifs et laisse aux partenaires la possibilité d'entreprendre des investissements en faveur du développement. Les nouvelles orientations de politique du PAM apporteront un soutien à la gestion des crises:

- en permettant d'intervenir à un stade précoce afin de sauver les actifs;
- en renforçant les liens entre les opérations de secours et les programmes de développement;
- en reliant les communautés qui se trouvent dans la zone intermédiaire entre crise et normalité avec les opportunités de développement offertes par les partenaires;
- en portant systématiquement attention à l'atténuation des effets des catastrophes dans les zones sujettes aux catastrophes naturelles, y compris au stade de la préparation de manière à assurer une intervention précoce et à disposer de projets prêts à l'exécution; et
- en exerçant un suivi minutieux de façon à identifier les communautés où les stratégies de survie commencent à mettre en péril les actifs productifs.

Engagement Six: Faciliter l'investissement dans les zones marginales

13. Pour les familles les plus pauvres, le choix entre la consommation alimentaire et la satisfaction des autres besoins essentiels se solde habituellement à la fois par une nourriture insuffisante et par une capacité d'investissement nulle. Privées de capitaux, de temps pour la formation et de réserves contre les risques, ces familles ont peu de chances d'échapper à la pauvreté. Comme il est indiqué dans le présent document, le PAM remédiera à cette situation en apportant un soutien à la consommation tout en aidant les personnes à adopter de nouvelles technologies et des systèmes de culture plus durables ou à diversifier leurs sources de revenus.
14. Le Sommet mondial de l'alimentation a reconnu que l'investissement, spécialement dans les zones à faible potentiel, est crucial pour la sécurité alimentaire future. Toutefois, les agriculteurs victimes de l'insécurité alimentaire n'ont souvent pas les moyens de réaliser les investissements nécessaires ou de prendre le risque d'un échec en adoptant une nouvelle méthode. Pour les familles les plus pauvres, il n'y a pas de solution à long terme sans que soit tout d'abord résolu leur problème à court terme: le manque de nourriture de la famille. La nouvelle approche du PAM est particulièrement orientée vers le soutien de l'investissement dans les zones à faible potentiel:
 - en reliant la consommation à l'investissement, l'amélioration de la consommation alimentaire servant de levier pour permettre aux pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver;
 - en accordant une attention particulière au facteur saisonnier, de façon à intervenir à temps et à savoir quand il convient de mettre fin aux interventions; et
 - en établissant des partenariats à caractère plus séquentiel, spécialement pour encourager les autres organisations internationales à augmenter leur soutien aux zones marginalisées.



Engagement Sept: Travailler en partenariat

15. De nombreuses opportunités de développement existent tout à fait indépendamment du PAM. En général, il est difficile aux pauvres de les mettre à profit. Pour permettre aux ménages pauvres d'avoir accès aux opportunités de développement, le PAM doit travailler en partenariat: l'aide alimentaire n'est presque jamais utilisée seule et elle est le plus efficace lorsqu'elle permet aux personnes victimes de l'insécurité alimentaire de mettre à profit ces opportunités. C'est le créneau du PAM et il est bien placé pour contribuer à la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation.

16. Une caractéristique essentielle de la nouvelle orientation du PAM est la nécessité de rechercher des partenaires. Aucune activité ne sera élaborée sans qu'un partenaire adapté n'ait été trouvé pour fournir des ressources complémentaires ou une assistance technique et autres apports et, ce qui est plus important encore, pour offrir des opportunités de développement dont pourront bénéficier les participants à l'activité. En outre, le PAM s'assurera qu'il s'agit d'un partenaire de confiance, qui livrera les vivres au moment opportun et en quantités appropriées. Le PAM travaillera en partenariat:

avec les autorités nationales—premiers partenaires du PAM—afin d'assurer un soutien et un engagement politiques aux activités du PAM;

avec la société civile, en travaillant avec les ONG locales, le secteur privé et les collectivités locales et en renforçant la collaboration avec les ONG internationales;

avec les autres organisations internationales, notamment en renforçant la collaboration avec les partenaires de longue date et en mettant à profit l'UNDAF pour explorer de nouvelles possibilités de complémentarité et de renforcement mutuel des activités; et

avec la FAO, afin d'atteindre les objectifs et de réaliser les engagements énoncés dans le Plan d'action du SMA.



ACTIONS VISANT À INSTAURER DES PARTENARIATS

Catégorie d'institutions	Domaines de partenariat	Programmation en collaboration (essentiellement par le biais du CDF/UNDAF)	Analyse nationale/ sectorielle; identification et évaluation des besoins	Conception et évaluation préalable des activités	Gestion, suivi et évaluation de la mise en oeuvre des projets/activités	Etudes spéciales	Mesures requises	
							Siège	Terrain
Institutions du Groupe de développement des Nations Unies	Oui, dans le contexte de l'UNDAF (ou du CDF) ou d'autres arrangements de coordination dans le cadre de programmes.	Aux niveaux national, sous-national, sectoriel et d'activité	Compétences techniques	Appui technique et apports/ressources	Oui	Engager des discussions avec l'UNICEF au sujet d'un éventuel Mémoire d'accord cadre couvrant le développement. Explorer la possibilité d'étendre l'arrangement au PNUD et au FNUAP	Collaboration dans le cadre des évaluations communes de pays/ UNDAF et ensuite des SSP/programmes de pays	
FAO	Oui, essentiellement par l'intermédiaire de programmes spéciaux (par exemple Programme spéciale pour la sécurité alimentaire)	Aux niveaux national, sous-national, sectoriel et sous-sectoriel	Compétences techniques payées par le PAM	Appui technique payé par le PAM et apports/ressources par le biais de programmes spéciaux	Oui	Formaliser des arrangements pour renforcer le soutien technique au travail de développement du PAM tant pour le siège que pour les bureaux de pays Renforcer les relations dans le cadre d'une série de mémorandums d'accord portant sur des questions clés	Associer des institutions spécialisées aux processus des évaluations communes de pays/ UNDAF, etc. Rechercher des moyens d'assurer un appui technique à toutes les phases du cycle de projets/activités Explorer les moyens de collaborer à des programmes spéciaux	
FIDA	Oui, dans le contexte de l'UNDAF (ou du CDF) et dans le contexte des secteurs/ activités	Aux niveaux sous-national, sectoriel et des activités	Oui	Appui technique/ financement complémentaire	Oui	Engager des discussions sur un éventuel Mémoire d'accord cadre	Collaborer avec des missions du FIDA et assurer que le FIDA a la possibilité de participer à des processus débouchant sur des SSP/programmes de pays	

ACTIONS VISANT À INSTAURER DES PARTENARIATS

Catégorie d'institutions	Domaines de partenariat	Programmation en collaboration (essentiellement par le biais du CDF/UNDAF)	Analyse nationale/ sectorielle; identification et évaluation des besoins	Conception et évaluation préalable des activités	Gestion, suivi et évaluation de la mise en oeuvre des projets/activités	Etudes spéciales	Mesures requises	
							Siège	Terrain
OMS, UNESCO, OIT	Oui, essentiellement par l'intermédiaire de programmes spéciaux	Aux niveaux national, sous-national, sectoriel et sous-sectoriel	Compétences techniques payées par le PAM	Appui technique payé par le PAM et apports/ ressources par le biais de programmes spéciaux	Oui	<p>Formaliser des arrangements pour renforcer le soutien technique au travail de développement du PAM tant pour le siège que pour les bureaux de pays</p> <p>Explorer les moyens de collaborer à des programmes spéciaux</p>	<p>Associer des institutions spécialisées aux processus des évaluations communes de pays/ UNDAF, etc.</p> <p>Rechercher des moyens d'assurer un appui technique pour toutes les phases du cycle de projets/activités</p> <p>Explorer les moyens de collaborer à des programmes spéciaux</p>	
Institutions financières internationales	Oui	Aux niveaux national et sectoriel	Oui	Appui technique et apports/financement complémentaire	Oui	<p>Identifier deux ou trois domaines pour commencer à travailler ensemble, par exemple explorer des moyens d'associer la Banque mondiale à l'action que le PAM pourrait mener dans le domaine de l'alimentation complémentaire</p> <p>Engager des discussions sur un éventuel Mémoire d'accord cadre avec la Banque mondiale</p> <p>Explorer la possibilité d'élargir le concept aux banques régionales</p>	<p>Missions conjointes dans certains pays</p> <p>Explorer les possibilités de collaboration dans le cadre de secteurs convenus et au sein des programmes de pays existants</p> <p>Intégrer les stratégies/ activités convenues dans le CDF/UNDAF</p>	

ACTIONS VISANT À INSTAURER DES PARTENARIATS

Catégorie d'institutions	Domaines de partenariat	Programmation en collaboration (essentiellement par le biais du CDF/UNDAF)	Analyse nationale/ sectorielle; identification et évaluation des besoins	Conception et évaluation préalable des activités	Gestion, suivi et évaluation de la mise en oeuvre des projets/activités	Etudes spéciales	Mesures requises	
							Siège	Terrain
Organisations non gouvernementales								
Nationales	Oui, en partie dans le contexte de l'UNDAF mais peut être limitée	Oui, en particulier aux niveaux local et des activités par le biais des RRA et identification des besoins grâce à une approche participative	Oui	Compétences techniques et appui et apports aux activités	Oui, mais en général à une échelle limitée	Encourager les bureaux de pays	Entreprendre/renforcer des partenariats avec les ONG tant dans le contexte des évaluations communes de pays/UNDAF que, ultérieurement, dans celui des projets/activités	
Internationales	En partie, de préférence dans le contexte de l'UNDAF	Comme ci-dessus, mais comprend également une méthode d'évaluation des besoins	Oui	Compétences techniques et appui et apports aux activités/financement complémentaire éventuel	Oui, y compris des études d'impact	Développer les mémorandums d'accord existants avec de grands partenaires opérationnels pour couvrir le développement Utiliser les consultations annuelles PAM/ONG pour faire avancer les choses	Initiative revenant aux bureaux de pays	
Institutions nationales	Pas normalement	Aux niveaux national, sectoriel et local	Spécialisation technique	Compétences techniques	Oui, y compris des études d'impact	Appui aux bureaux de pays pour étendre les contacts et la collaboration	Initiative revenant aux bureaux de pays	