

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 21 - 23 janvier 1997**

## QUESTIONS DE POLITIQUE GENERALE

Point 3 de l'ordre du  
jour



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.1/97/3**  
7 janvier 1997  
ORIGINAL: ANGLAIS

## CONSEQUENCES DU PLAN D'ACTION DU SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION POUR LE PAM

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.



## Avant le Sommet

1. En vue du Sommet mondial de l'alimentation, le PAM a mis au point un document d'information intitulé "Remédier à la faim dans un monde d'abondance: nouvelles perspectives pour l'aide alimentaire" et a participé, en qualité d'observateur, à chacune des conférences régionales de la FAO, aux réunions du Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO et du Groupe de travail intersessions établi par ce Comité. Le PAM a également pris part à des conférences et à des séminaires organisés dans divers pays.
2. Le PAM s'est essentiellement concentré sur l'accès à la nourriture; il a constamment privilégié les cinq thèmes suivants:
  - a) La sécurité alimentaire concerne des êtres humains; il ne s'agit pas seulement d'augmenter la production vivrière, mais de mettre à la portée des individus une alimentation suffisante.
  - b) Il nous faut résoudre *aujourd'hui* le problème de la faim, car celle-ci s'auto-perpétue.
  - c) Il nous faut investir dans l'*individu* autant que dans l'agriculture, dans les producteurs autant que dans la production.
  - d) Les femmes sont un élément clef de la solution au problème de la faim. Confier des ressources aux femmes, c'est investir dans la sécurité alimentaire.
  - e) La paix est une condition préalable à la sécurité alimentaire. La faim aiguë est de plus en plus souvent associée à l'instabilité politique.

## Les engagements du Plan d'action

3. La Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation se sont faits l'écho de ces préoccupations, que partagent nombre de participants au Sommet. De ce fait, le Plan d'action concorde avec la définition du mandat du PAM sur les questions concernant le Programme, de sorte qu'il ne sera pas nécessaire de modifier le mandat du PAM ou d'opérer une réorientation majeure de ses opérations pour donner suite au Sommet mondial de l'alimentation.
4. Bon nombre des aspects du Plan d'action - par exemple ceux qui touchent à la capacité d'intervention en cas de catastrophe naturelle ou de crise d'urgence provoquée par l'homme - font partie intégrante des activités du PAM depuis plusieurs années. Il en va de même pour la liaison entre secours et développement et les opérations de déminage; la création d'emploi dans le cadre de programmes de travaux publics rentables; l'importance accordée aux investissements dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la nutrition; la mise en place de filets de protection pour les personnes les plus exposées à l'insécurité alimentaire; les programmes communautaires de sécurité alimentaire et de nutrition; les programmes d'alimentation scolaire axés sur les zones rurales, et notamment sur les filles; la nécessité de concentrer l'aide au développement sur les pays les plus démunis et d'inscrire l'aide dans le cadre de plans nationaux. Tous ces éléments sont depuis longtemps des traits caractéristiques des activités du PAM. Leur importance est considérable, mais ils nécessitent un effort soutenu plutôt qu'un changement de cap.

5. Le Plan met également en exergue certains points auxquels le PAM compte faire une plus large place et consacrer des efforts particuliers dans le cadre du suivi du Sommet. Il s'agit des questions suivantes: contribution des femmes à la sécurité alimentaire; importance des approches participatives; nécessité de disposer d'informations et de cartes sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité; et activités de plaidoyer pour donner un retentissement plus vaste aux questions de sécurité alimentaire. Ces problèmes qui sont loin d'être nouveaux, feront cependant l'objet d'efforts particuliers de la part du PAM.
6. Toutes ces questions sont compatibles avec le mandat du PAM, qui prévoit que "le PAM veille à ce que la conception et l'exécution de ses programmes d'assistance se fondent sur une très large participation" et indique que "les femmes sont le moteur du changement". Il stipule par ailleurs que le PAM fera "en sorte que le problème de la faim soit au centre des préoccupations de la communauté internationale". Quand bien même le mandat du PAM n'y fait pas spécifiquement référence, l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité sont des instruments efficaces pour axer l'aide sur les populations et les pays les plus démunis; de même, les achats locaux et les opérations triangulaires permettent indéniablement d'éviter "des répercussions négatives sur la production et les habitudes alimentaires locales et de prévenir toute dépendance à l'égard de l'aide".

### Les femmes et la sécurité alimentaire

7. L'action menée par le PAM en faveur des femmes est connue. Elle se fonde sur le principe qu'investir dans les femmes, c'est investir dans la sécurité alimentaire du ménage tout entier. Lors de la quatrième conférence mondiale sur les femmes, à Beijing, le PAM a pris une série d'engagements visant à répondre aux besoins spécifiques des femmes, à leur faciliter l'accès à l'aide alimentaire ainsi qu'aux actifs durables qu'elle permet de créer, et à accroître la participation des femmes aux prises de décisions. Le PAM prend actuellement des dispositions concrètes pour honorer ces engagements d'ici 2001.
8. Le bilan de l'action menée par le PAM pour apporter une aide aux femmes est certes positif, mais celui-ci entend faire mieux. Il a notamment l'intention de se concentrer davantage sur un groupe vulnérable particulier - les femmes enceintes, les mères allaitantes et leurs jeunes enfants - et de leur allouer plus de ressources. Les femmes qui souffrent de malnutrition donnent le jour à des enfants de taille et de poids insuffisants, ce qui compromet leur départ dans la vie; la malnutrition se répercute ainsi d'une génération à l'autre. Apporter une aide alimentaire à ces moments cruciaux de la vie, c'est permettre aux femmes et aux enfants d'apaiser leur faim dans l'immédiat, mais c'est aussi investir dans la santé et la productivité de la génération à venir. Le PAM s'emploie depuis longtemps à fournir une aide aux mères et aux enfants, mais il lui faudrait se concentrer davantage sur ce groupe cible. Plus tard dans l'année, le PAM présentera au Conseil d'administration un document exposant les raisons d'un tel investissement et sollicitera l'aval du Conseil pour renforcer la programmation dans ce domaine.

### Participation

9. En définissant ses approches participatives, le PAM a toujours insisté sur le fait que les femmes devaient participer au même titre que les hommes. Elles doivent avoir voix au chapitre dans les décisions prises à l'échelon local, par exemple pour les questions touchant à la gestion de l'aide alimentaire et des actifs créés. Ces mesures et d'autres visant à garantir l'accès et la participation des femmes sont inscrites dans la procédure de planification du PAM et figurent également dans les accords qu'il souscrit avec ses partenaires d'exécution.

10. Un module sur la participation des femmes a été mis au point pour la formation du personnel; il vise à faire prendre pleinement conscience de l'influence des activités du PAM sur la vie des bénéficiaires et des différents niveaux auxquels elle s'exerce - au niveau le plus élémentaire, elles agissent sur leur bien-être matériel; elles leur donnent accès à des biens durables; les sensibilisent aux inégalités; donnent aux femmes une chance de participer aux prises de décisions sur un pied d'égalité avec les hommes. Le personnel est formé pour mettre au point, en collaboration avec les partenaires du PAM, des mesures plus équitables en ce qui concerne la sélection des bénéficiaires, la conception des activités, la gestion des produits alimentaires, et l'élaboration de programmes d'aide alimentaire associés à des programmes d'alphabétisation et de formation à l'encadrement destinés aux femmes.
11. Le suivi et l'évaluation de la participation doivent être approfondis. L'expérience a montré que les bureaux de pays ont besoin d'un appui dans les domaines suivants: définition des indicateurs, méthodologie à suivre pour la collecte d'information, l'analyse des données et l'établissement de rapports. A cet effet, des travaux sont en cours: les plus avancés concernent les directives (pratiquement achevées) pour le contrôle de la participation aux activités touchant les ressources naturelles et la définition d'indicateurs pour les opérations de secours.

### **Achats locaux et opérations triangulaires**

12. Dans les années 90, le PAM a acheté trois fois plus de produits alimentaires dans les pays en développement que dans les années 80. Quelque 20 pour cent de l'aide alimentaire fournie par l'intermédiaire du PAM sont achetés dans des pays en développement. Environ 75 pour cent sont destinés à des opérations de secours d'urgence, pour lesquelles la ponctualité des livraisons est de la plus haute importance. Les achats dans les pays en développement s'avèrent également la solution la plus avantageuse si l'on prend en compte les coûts de transport.
13. D'ordinaire, le PAM n'achète dans les pays en développement que lorsqu'ils disposent d'excédents de production. En ce cas, les achats locaux et les opérations triangulaires présentent d'autres avantages: ils encouragent la production vivrière et les exportations, stimulent les échanges à l'échelon régional et permettent de fournir des denrées bien acceptées par les bénéficiaires. Ces avantages l'emportent souvent sur les problèmes que peuvent parfois poser les opérations d'achat sur des marchés moins bien établis de pays en développement.
14. Des fonctionnaires chargés des achats qualifiés et chevronnés ont été affectés par le PAM dans ses bureaux de pays; ils sont responsables d'un volume considérable d'achats de produits alimentaires. Ces derniers mois, le Directeur exécutif a délégué un surcroît appréciable de pouvoirs aux bureaux de pays en ce qui concerne les achats et les procédures d'examen et d'approbation ont été simplifiées. Ces mesures ont permis au PAM de renforcer ses capacités d'achat sur place, mais elles laissent toute latitude pour travailler de concert avec d'autres acheteurs d'aide alimentaire et d'autres bailleurs de fonds en vue d'améliorer les achats locaux de produits alimentaires:
  - a) Coordination: une coordination insuffisante entre les organisations qui achètent des produits alimentaires peut perturber les marchés locaux et compromettre l'efficacité des achats locaux.
  - b) Connaissance des marchés: un meilleur partage de l'information entre les organisations qui achètent des produits alimentaires serait profitable aux acheteurs

mais aussi aux bénéficiaires, qui recevraient ainsi en temps voulu des quantités plus importantes de produits alimentaires adaptés à leurs besoins.

- c) Amélioration du calendrier des achats: pour être le plus rentable possible, les achats devraient avoir lieu vers l'époque des récoltes. Lorsque les donateurs versent leurs contributions en temps voulu, le PAM parvient à tirer le meilleur parti possible des achats locaux.

## Analyse et cartographie de la vulnérabilité

15. L'information concernant l'insécurité alimentaire et les facteurs qui déterminent la vulnérabilité, une fois ventilée et analysée, peut aider les gouvernements, les donateurs, les organismes internationaux et les ONG à identifier les problèmes qui se font jour et à cibler utilement l'aide. De nombreuses organisations, parmi lesquelles le PAM, disposent de l'expérience et des compétences nécessaires et l'ampleur de la tâche appelle une coordination des apports de divers acteurs.
16. La FAO, par exemple, couvre principalement le domaine des approvisionnements - production, marchés et aspects macro-économiques; avec le SMIAR, elle est bien placée pour donner rapidement l'alarme si un problème de sécurité alimentaire surgit aux niveaux national et régional. D'autre part, *Save the Children Fund* (SCF) a mis au point une "Approche relative à l'économie alimentaire des ménages" qui rassemble l'information sur les facteurs déterminants (production, revenus, moyens de faire face aux crises) de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité des ménages ruraux.
17. Le PAM, pour sa part, a créé une Unité de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV) qui joue un rôle dans la prise de décisions au niveau opérationnel. Cette unité sert les activités de développement: elle identifie les groupes cibles spécifiques qui ont le plus besoin d'une aide alimentaire et explicite les causes de leur vulnérabilité. Cela permet au PAM de mieux concevoir ses interventions et est utile à la programmation par pays et à la bonne exécution des projets. L'ACV, en tant qu'élément crucial de la gestion prévisionnelle, contribue également à l'efficacité des interventions d'urgence. Le PAM a adopté une approche axée sur la personne humaine qui se concentre sur divers éléments contribuant à la sécurité alimentaire des ménages et sur le rôle que peut jouer l'aide alimentaire - notamment en cas de crise - pour améliorer la sécurité alimentaire, préserver les actifs et renforcer les mécanismes mis en place pour faire face aux crises.
18. Le problème qui se pose sera de réunir les diverses organisations, de confronter leurs méthodologies et de les utiliser de manière à ce qu'elles soient complémentaires, en évitant les chevauchements. Un pas important a été franchi en décembre 1996, lorsque des ateliers ont été organisés pour permettre aux principaux intervenants d'échanger des vues sur les questions de méthodologie, tirer les enseignements du passé, et étudier les possibilités de renforcer le lien entre l'analyse de la vulnérabilité et la prise de décisions. Il faudra entretenir un dialogue permanent, et éventuellement mettre au point des mécanismes mieux structurés de collaboration. L'approche générale du PAM sera la suivante:
  - a) l'objectif de l'ACV tel que conçu par le PAM, est opérationnel; elle a pour but d'aider le PAM à mieux planifier et exécuter ses activités;
  - b) le PAM n'adoptera pas de méthodologie rigide, normalisée; il aura plutôt recours aux outils et aux sources d'information disponibles dans chaque pays pour trouver l'approche la mieux adaptée;
  - c) le PAM travaillera en étroite collaboration avec les gouvernements nationaux. Les cellules ACV du PAM sur le terrain s'adapteront à la situation locale et élaboreront

avec les gouvernements des mécanismes visant à intégrer les principales techniques d'ACV, ses résultats et ses procédures dans des initiatives plus larges de suivi de la pauvreté et d'alerte rapide. Le PAM recrutera des fonctionnaires nationaux qui recevront une formation leur permettant de prendre en charge les activités ACV une fois que le personnel international se sera retiré;

- d) le PAM n'établira pas d'unités ACV dans tous les pays, mais il entend disposer d'une telle capacité dans les pays où il mène d'importantes opérations; à cet effet, il pourra soit intégrer dans ses bureaux régionaux des cellules ACV qui apporteront leur concours aux bureaux de pays qui en relèvent, soit établir des cellules ACV sur le terrain, d'un type analogue aux huit déjà existantes en Ethiopie, en Tanzanie, au Malawi, en Zambie, au Sénégal, au Mozambique, en Angola et au Cambodge;
- e) le PAM continuera de travailler en étroite collaboration avec les ONG, les organisations des Nations Unies et les gouvernements nationaux. L'Unité ACV du PAM entretient des rapports particulièrement étroits avec le SMIAR de la FAO, le Système d'alerte rapide en cas de famine des Etats-Unis (FEWS) et Save the Children Fund (Royaume-Uni). Au Malawi et en Zambie, le PAM a mis en oeuvre un programme en association avec FEWS et dans le cadre de l'opération au sud Soudan, le bureau du PAM pour le secours au Soudan compte un responsable de terrain de SCF. Il opère également avec CARE, le Service de secours catholique, et la Fédération internationale de la Croix-Rouge. Les caractéristiques d'une telle collaboration peuvent se modifier en fonction de la conjoncture, mais pour le PAM, c'est au niveau du terrain plutôt que du siège que cette collaboration doit s'exercer.

### Activités de plaidoyer

19. La réorganisation actuellement en cours au PAM se fonde, entre autres, sur le principe selon lequel le PAM doit plaider la cause des pauvres qui souffrent de la faim. A la mi-janvier, l'équipe de réorganisation sur les activités de plaidoyer et la mobilisation des ressources présentera à la direction du PAM des recommandations concernant les moyens à la disposition du Programme pour plaider plus efficacement la cause des pauvres et des populations souffrant de la faim. S'il est prématuré d'annoncer les mesures précises qui seront prises à cet effet, on peut toutefois indiquer que le PAM part du principe qu'il a un rôle de plaidoyer important à jouer, lequel doit se baser sur les activités opérationnelles du Programme au lieu d'en être séparé. Par exemple, les activités de plaidoyer figureront parmi les principales responsabilités des Directeurs régionaux, et le personnel au siège aura également un rôle à jouer.

### Conclusion

20. Toutes les activités du PAM sont véritablement conformes au Plan d'action et peuvent aider à remplir les engagements qui ont été pris. Le "suivi" est déjà intégré dans les activités et les plans opérationnels du PAM; son mandat ne devra pas être modifié.
21. Toutes les organisations du système des Nations Unies sont concernées par le suivi du Sommet mondial de l'alimentation, et le PAM collaborera sans réserve avec les autres intervenants, qu'il s'agisse d'organismes des Nations Unies, de gouvernements nationaux ou d'ONG. Le PAM est d'avis que la coordination doit s'effectuer au niveau des pays, en ayant recours au système de coordonnateur résident des Nations Unies; le Conseil n'aura pas oublié que le PAM s'est engagé à améliorer et à renforcer cette coordination. D'autres mécanismes de suivi seront examinés en avril 1997 à l'occasion de la réunion du Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO.

22. Pour conclure, conformément à l'objectif 7.3 du Plan d'action, le Conseil d'administration du PAM présentera "des rapports sur l'application du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation au Conseil économique et social, par l'intermédiaire du CSA et du Conseil de la FAO" et le PAM présentera à "l'ECOSOC, conformément aux procédures établies, des rapports sur le suivi du Sommet mondial de l'alimentation tel qu'il est assuré par les organismes des Nations Unies".