

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Session annuelle  
du Conseil d'administration**

**Rome, 27 - 29 mai 1997**

## **RESSOURCES ET FINANCES**

Point 4 a) de l'ordre du  
jour



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.A/97/4-A**  
17 avril 1997  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **PLAN STRATÉGIQUE ET FINANCIER, 1998-2001**

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.

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

### **Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.**

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, SP:	John M. Powell	tel.: 5228-2600
Chargé de la planification stratégique, SPS:	Kenro Oshidari	tel.: 5228-2035

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.: 5228-2641).



# Sommaire

	<b>Paragraphes</b>
<b>I. PLAN STRATÉGIQUE</b>	<b>1-93</b>
Cadre mondial	1-4
Retour sur le plan stratégique précédent	5-7
Le nouveau cadre stratégique	8-10
Priorités stratégiques pour mettre en oeuvre une approche personnaliste de la programmation de l'aide alimentaire	11-66
Priorités stratégiques pour disposer des capacités organisationnelles et des ressources voulues	67-93
<b>II. PLAN FINANCIER</b>	<b>94-129</b>
Introduction	94-96
Systèmes de financement	97-101
Financement du budget AAP	102-104
Liquidités	105-107
Ressources et utilisation projetées	108-128
Recommandations	129
<b>ANNEXES</b>	<b>Page</b>
I. Sources des fonds par catégorie d'activités	44
II. Sources et utilisation des fonds par objet	45
III. Tableau de participation des divisions	46





# Introduction

---

Le Plan stratégique et financier pour 1998-2001 est soumis au Conseil d'administration du Programme alimentaire mondial (PAM) conformément à l'Article 6.2 du Règlement financier du PAM. Ce document a été communiqué au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) des Nations Unies et au Comité financier de la FAO, pour examen et observations. Les observations que ces organes consultatifs pourront formuler seront portées à la connaissance du Conseil dans un additif au présent document.

Le présent document est établi conformément aux orientations données par l'organe directeur précédent, le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA), à sa trente-neuvième session, à savoir:

- a) établir tous les deux ans un Plan stratégique et financier, sous la forme d'un plan mobile, ou "plan chenille";
- b) adopter le principe d'un budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) souple, fondé sur le niveau des activités;
- c) définir dans les plans futurs les facteurs déterminants de succès et les indicateurs permettant d'évaluer les progrès accomplis;
- d) exposer clairement les facteurs de risque, les problèmes et les contraintes;
- e) poursuivre, dans tous les aspects du Plan stratégique et financier, des objectifs d'efficacité financière; et
- f) établir clairement les liaisons entre les priorités et les stratégies, les budgets, les activités et la dotation en personnel de l'Organisation.





# I. Plan stratégique

## CADRE MONDIAL

1. Le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 a unanimement réaffirmé qu'il était inacceptable de tolérer que 800 millions de personnes dans le monde souffrent de la faim. La Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'action qui lui est associé engagent la communauté internationale à réduire de moitié le nombre de ceux qui ont faim d'ici à 2015. Pendant de nombreuses années encore, il sera donc capital de résoudre le problème de la faim qu'éprouvent quotidiennement des millions de pauvres, surtout ceux qui vivent dans les pays à faible revenu et à déficit alimentaire.
2. Le Conseil d'administration du PAM a affirmé que le rôle des femmes dans la sécurité alimentaire, les achats de vivres dans les pays en développement et le plaidoyer pour la cause des pauvres et des affamés sont autant de questions capitales auxquelles le PAM doit veiller tout particulièrement. Il a aussi souligné l'importance d'une coordination plus étroite de l'action au sein du système des Nations Unies.
3. Ces dernières années, le niveau de l'aide publique au développement (APD) s'est dégradé. L'aide alimentaire totale a baissé, d'un sommet de 17 millions de tonnes atteint en 1993 à environ la moitié de ce volume en 1996. La contribution minimale prévue au titre de la Convention relative à l'aide alimentaire, dont sont signataires tous les grands donateurs d'aide alimentaire, a été réduite de 7,5 à 5,3 millions de tonnes en 1996. La mise en oeuvre de l'Accord d'Uruguay rend difficile de projeter la tendance mondiale de l'aide alimentaire. Cet accord appelle certes à ce que soient mis en place tous les mécanismes permettant de corriger les effets négatifs que pourrait avoir la libéralisation des échanges commerciaux sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires dans la phase de transition, mais les mécanismes requis n'étaient pas encore en place au moment de l'établissement du présent Plan stratégique et financier.
4. Le Programme alimentaire mondial cible l'aide alimentaire sur les pauvres qui souffrent de la faim. En 1996, le PAM est venu en aide à environ 45,3 millions de personnes, dont les victimes d'une faim chronique (20,7 millions) et les victimes de catastrophes, naturelles ou dues à l'homme (24,6 millions). Le volume de l'aide alimentaire acheminée par le PAM ces dernières années a progressivement diminué, mais dans des proportions bien moindres que l'aide alimentaire globale. Les donateurs ont répondu généreusement aux appels lancés dans le cadre des grandes opérations de secours humanitaires. Parallèlement, les ressources multilatérales affectées au développement ont marqué un recul prononcé et régulier.

## RETOUR SUR LE PLAN STRATEGIQUE PRECEDENT

5. Le PAM établit ses prévisions à un horizon de quatre ans, selon un plan mobile ou "planchenille", qu'il révisé tous les deux ans. Le Plan stratégique et financier précédent, portant sur la période 1996-99, établissait cinq grandes priorités stratégiques qui ont été fermement



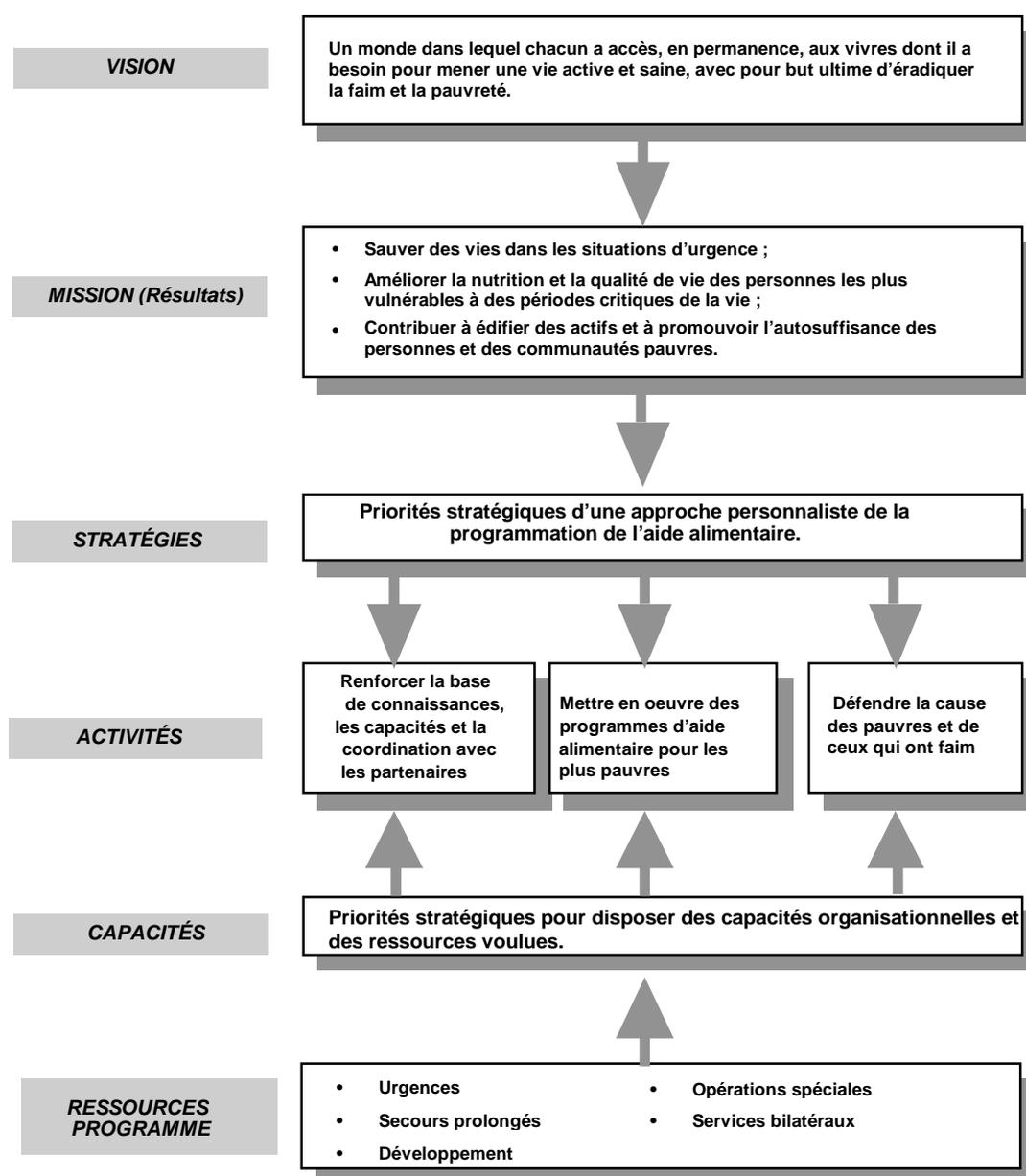
appuyées par l'organe directeur. Le PAM accomplit des progrès mesurables dans les principaux domaines définis par ce plan, à savoir notamment:

- Mise en oeuvre de plans de retrait progressif pour recentrer des ressources limitées;
  - Etablissement de schémas de stratégie de pays et de programmes de pays pour intégrer l'assistance du PAM dans les programmes nationaux des pays bénéficiaires;
  - Meilleur ciblage des bénéficiaires dans les projets nouveaux;
  - Prise en compte de la problématique homme-femme dans la définition des projets et dans la dotation en personnel;
  - Amélioration de l'efficacité et de l'efficacités des opérations;
  - Amélioration des systèmes de gestion et d'information financières;
  - Délégation accrue de pouvoirs;
  - Mise en oeuvre d'un système d'évaluation des prestations professionnelles;
  - Mise en place d'un processus de planification stratégique continue.
6. Des progrès ont été accomplis, mais le PAM doit néanmoins encore intensifier son effort dans plusieurs domaines pour satisfaire aux normes qu'il s'est lui-même imposées. En particulier, vu l'approche personnaliste de la programmation de l'aide alimentaire que le PAM a adoptée, il est devenu évident que:
- pour mieux savoir qui sont les pauvres, où ils vivent, comment ils subsistent au jour le jour, ce qui les enferme dans la pauvreté, et quel dosage de réformes macro-économiques et d'interventions ciblées sont nécessaires pour surmonter leur pauvreté, un effort plus concerté s'impose;
  - le PAM doit encore apprendre à mieux évaluer l'incidence de ses interventions sur les vies des bénéficiaires;
  - l'aide du PAM doit mettre davantage l'accent sur la préparation aux catastrophes et sur l'atténuation des conséquences de celles-ci, et doit prévoir le renforcement des capacités nationales et locales dès les phases liminaires des projets;
  - dans le domaine du plaidoyer pour la cause des pauvres, l'action doit être plus intégrée: convaincre les autorités nationales d'adopter des mesures qui bénéficient directement aux pauvres et aux affamés; diversifier les partenaires et les persuader de collaborer avec le PAM dans les régions pauvres, reculées, où vit le plus grand nombre des pauvres et des affamés; enfin engager un débat public sur la problématique de la faim et de la pauvreté, et sur les moyens concrets propres à bousculer l'ordre des choses.
7. Pour pouvoir faire ce qui s'impose dans ces domaines, le PAM se désengage ailleurs. Il intervient dans moins de pays, et prévoit de mener des programmes de pays plus modestes par le biais de ses bureaux de région. Il pourra ainsi concentrer ses effectifs limités dans les pays prioritaires. Il a réduit la gamme des interventions de développement faisant intervenir une aide alimentaire; et il resserre la plage de ses modalités d'action, par exemple en ayant moins recours à la monétisation des produits. Ces mesures permettent par ailleurs d'utiliser au mieux ses ressources humaines, calculées au plus juste. Il restructure les rapports entre le siège et les bureaux extérieurs de manière à rapprocher le processus décisionnel du terrain et des individus, au service desquels il veut oeuvrer mieux.



## LE NOUVEAU CADRE STRATEGIQUE

8. Début mars 1997, les hauts fonctionnaires du siège et des bureaux de région et de pays se sont réunis à Nairobi (Kenya) pour discuter des défis, des contraintes et des aspirations qui se dessinent pour le PAM à l'horizon 1998-2001. Les principes et les priorités stratégiques, les capacités organisationnelles et les prévisions de ressources qui sont présentés ici sont issus de ces discussions.
9. Le Plan stratégique maintient les cinq grandes priorités définies précédemment, car leur actualité demeure, et elles sont d'une importance capitale pour le PAM. Elles sont présentées d'une manière qui vise à faire apparaître avec plus de transparence les liens fondamentaux entre le mandat du PAM, ses priorités stratégiques, et les activités qui en résultent. Le nouveau cadre stratégique du PAM se présente comme suit:



10. Les priorités stratégiques sont présentées sous deux catégories distinctes : 1) les priorités stratégiques *visant à mettre en oeuvre une approche personnaliste de la programmation de l'aide alimentaire* et 2) les priorités stratégiques *visant à disposer des capacités organisationnelles et des ressources voulues*. La première catégorie regroupe les stratégies opérationnelles déterminantes qui permettent au PAM de s'acquitter de sa mission. La deuxième catégorie regroupe les stratégies que poursuivra la PAM pour s'assurer de disposer des capacités et des ressources voulues pour mener à bien les *activités* nécessaires, de manière efficace et financièrement rationnelle. Les *ressources programme* qui sont nécessaires pour financer les programmes et les activités de base du PAM, ainsi que sa capacité d'exécution, sont détaillées dans le Plan financier.



## **PRIORITES STRATEGIQUES POUR METTRE EN OEUVRE UNE APPROCHE PERSONNALISTE DE LA PROGRAMMATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE**

**Priorité 1: Renforcer la base de connaissances du PAM**

**Priorité 2: Mieux focaliser l'action du PAM sur les pays qui ont le plus besoin d'une aide alimentaire**

**Priorité 3: Mieux cibler les ressources sur les femmes et les enfants**

**Priorité 4: Promouvoir le renforcement des institutions nationales et des capacités locales dans le cadre d'une large participation populaire**

**Priorité 5: Adopter des politiques, des pratiques et des programmes opérationnels permettant de mettre en oeuvre efficacement l'aide d'urgence, l'aide au relèvement et l'aide au développement**

**Priorité 6: Placer la lutte contre la faim et la pauvreté en tête du programme d'action de la communauté internationale**

## **PRIORITES STRATEGIQUES POUR DISPOSER DES CAPACITES ORGANISATIONNELLES ET DES RESSOURCES VOULUES**

**Priorité 1: La restructuration**

**Priorité 2: Remodeler le profil des personnels**

**Priorité 3: Transparence et responsabilité financière**

**Priorité 4: Meilleure mobilisation des ressources**

## **PRIORITES STRATEGIQUES POUR METTRE EN OEUVRE UNE APPROCHE PERSONNALISTE DE LA PROGRAMMATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE**

### **Priorité 1: Renforcer la base de connaissances du PAM**

11. La sécurité alimentaire se définit comme "l'accès de tous, en tout temps, aux vivres nécessaires pour mener une vie active et saine". Pour que le PAM puisse efficacement diriger son aide alimentaire vers les plus pauvres, il doit pouvoir appréhender les causes profondes et les caractéristiques de l'insécurité alimentaire dans chaque localité, pays ou région. Pour déterminer quelles devront être les modalités les plus efficaces de l'aide alimentaire, le PAM doit connaître à fond les caractéristiques de la production vivrière locale et ses contraintes, les importations commerciales, le fonctionnement des marchés, leurs mécanismes et leurs acteurs.



12. Les bureaux de pays du PAM se consacreront davantage, avec les autres organismes des Nations Unies, les institutions multilatérales de financement, les banques régionales de développement et les ONG, à l'étude approfondie de la situation propre des pays et à la recherche d'actions en partenariat. Le PAM fera participer les autorités et les établissements de recherche locaux à ses travaux d'analyse et d'évaluation. De ce fait, le PAM sera mieux placé pour exercer un rôle consultatif plus affirmé auprès des gouvernements, et d'autres organismes prestataires d'aide alimentaire, y compris des donateurs bilatéraux, sur les meilleurs moyens d'organiser les actions d'aide alimentaire dans les pays.
13. **Analyses de la vulnérabilité pour un meilleur ciblage.** Les bureaux de pays recevront un appui qui leur permettra d'effectuer des analyses de la vulnérabilité. Ces analyses livreront des informations analytiques sur les activités de développement et les opérations. Les efforts accrus déployés par le PAM en ce sens contribueront à ce qui suit:
- meilleur ciblage de ressources limitées sur des groupes de population et des localités bien définis caractérisés par l'insécurité alimentaire;
  - choix d'interventions mieux informés, grâce à une meilleure compréhension des facteurs qui déterminent la vulnérabilité;
  - stratégies mieux définies de prévention et de préparation pour les communautés et les zones menacées par des catastrophes, naturelles ou dues à l'homme;
  - meilleur suivi des effets de l'aide alimentaire sur la vie des bénéficiaires du fait d'une connaissance accrue des communautés ciblées;
  - appui à l'un des volets essentiels du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation.
14. L'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) du PAM, en collaboration étroite avec les services homologues d'autres organisations (SMIAR de la FAO, FEWS d'USAID, de l'OMS, de l'UNICEF, du HCR et d'ONG comme Save the Children Fund (SCF) et CARE), aidera les bureaux de pays à effectuer des analyses de la vulnérabilité. Des unités ACV sont déjà en place dans huit bureaux de pays du PAM. En 1997 et 1998, huit autres unités seront mises en service dans les bureaux de région stratégiquement situés et dans les grands bureaux de pays. Cela permettra au PAM d'apporter un soutien essentiel et systématique à quelque 29 pays voisins, au long des quatre années de la période de planification. Le PAM, en collaboration avec ses partenaires, appuiera les activités d'analyse de la vulnérabilité des gouvernements, et contribuera à renforcer les capacités nationales et à assurer la durabilité.

## **Priorité 2: Mieux focaliser l'action du PAM sur les pays qui ont le plus besoin d'une aide alimentaire**

15. **Focaliser l'action sur les pays les moins avancés (PMA).** Le mandat du PAM appelle celui-ci à concentrer ses efforts et ses ressources sur les personnes et les pays qui sont les plus démunis. L'organe directeur a décidé qu'au moins 90 pour cent de l'aide au développement du PAM devraient être dirigés vers les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), et au moins 50 pour cent de son aide au développement vers les pays les moins avancés (PMA). La part des PMA dans les dépenses de développement du PAM, au cours des quatre années passées, s'établit comme suit:



<b>DÉPENSES DE DÉVELOPPEMENT DANS LES PMA</b>				
	1993	1994	1995	1996 <sup>1</sup>
	<i>(en dollars)<sup>2</sup></i>			
Total	398 391	311 47	340 8	278 8
PMA	145 748	121 59	144 6i	117 9!
En pourcentage du total	36,6	39,0	42,5	42,3

<sup>1</sup> Les chiffres 1996 proviennent de l'Etat financier provisoire établi après la seconde clôture des comptes.

<sup>2</sup> Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.

16. Le PAM s'efforcera prioritairement de programmer encore plus de ressources au bénéfice des PMA. Il s'efforcera aussi d'améliorer l'efficacité opérationnelle de ses actions dans ces pays. En effet il existe des différences marquées dans la capacité de ces pays à faire le meilleur usage possible de l'aide alimentaire. En général ils connaissent des problèmes pratiques, notamment faibles capacités financières, administration peu développée, infrastructures physiques médiocres; par ailleurs, une forte proportion de la population, en particulier dans les zones rurales reculées n'a pas accès aux programmes et aux services gouvernementaux. Dans ces mêmes pays le PAM doit souvent résoudre de difficiles problèmes de logistique, manque de possibilités de collaboration avec des partenaires locaux, et dans certains cas le profil professionnel du personnel des bureaux de pays du PAM laisse à désirer. Le PAM prendra les mesures ci-après pour lever ces contraintes.
17. *Appuyer davantage le renforcement des capacités d'exécution.* Le PAM veillera de plus près aux engagements que doivent prendre les autorités nationales concernant la gestion des programmes appuyés par une aide alimentaire. Les capacités d'exécution et de suivi seront soigneusement examinées, et le PAM étudiera quel appui apporter pour combler les principales lacunes. Il collaborera avec d'autres organismes sectoriels pour apporter un soutien institutionnel propre à porter au maximum les effets concrets des programmes auxquels il concourt et à assurer leur viabilité en développant les capacités des organismes de contrepartie. Le propre rôle consultatif du PAM devra être renforcé, et davantage de possibilités de formation être offertes au personnel de contrepartie. Cette action renforcée ne pourra être menée sans coûts, qui, une fois dûment pesés et justifiés, seront imputés au soutien direct aux opérations et au développement des infrastructures nationales de mise en oeuvre des programmes, et non point aux dépenses administratives du PAM. On trouvera des indications détaillées aux paragraphes 36 et 37 de la section qui traite du renforcement des institutions nationales et des capacités locales.
18. *Concevoir les projets de manière réaliste.* Le PAM recherchera des modalités d'intervention réalistes, fiables et reproductibles. Les objectifs de projet doivent être simples et mesurables. Le PAM devra identifier les besoins d'articles non alimentaires, s'assurer de leur approvisionnement, et s'assurer aussi de pouvoir réunir les financements nécessaires aux autres coûts de soutien directement liés à la mise en oeuvre des projets. Les coûts récurrents des activités de développement appuyées par l'aide alimentaire seront aussi examinés de plus près. Ces coûts récurrents doivent normalement être pris en charge par les autorités nationales, mais si les circonstances particulières au pays bénéficiaire le justifient, le PAM pourrait inclure dans le projet un élément entretien et réparations, et dans certains cas pourrait proposer des projets spéciaux d'entretien et de réparation, de durée limitée.



19. *Diversifier les partenaires.* Le PAM, traditionnellement, travaille avec les gouvernements, mais il continuera de rechercher activement une action en partenariat avec les organismes des Nations Unies, les institutions de financement, les programmes bilatéraux, ainsi que les ONG et les groupes communautaires. Il intensifiera en particulier son effort d'association des bénéficiaires au choix, à la définition et à la mise en oeuvre des projets, à l'échelon des communautés locales, pour en multiplier les effets et accroître le sentiment de maîtrise des intéressés. Son objectif sera à cet égard de faire place à des activités modestes, bien ciblées et localisées, répondant aux besoins exprimés par les communautés elles-mêmes. Ces activités seront gérées dans le cadre d'accords de partenariat conclus localement qui assureront l'utilisation efficace et transparente des ressources du PAM. Il faudra pour cela assurer une présence plus intensive de personnel sur le terrain.
20. *Renforcer la dotation en personnel dans les PMA.* Pour que le PAM puisse agir davantage et mieux dans les PMA, il doit pouvoir assurer sur place une dotation appropriée en personnel, et la présence des compétences et des équipements de soutien nécessaires. Or tel n'est pas toujours le cas. Le PAM revoit la ventilation de son personnel et de son budget pour répondre à cette réalité. Le PAM recrutera des personnels plus expérimentés dans la planification de programmes, la conception des projets et le renforcement des institutions nationales. Il apportera aussi des soutiens de courte durée en faisant appel chaque fois que possible aux institutions nationales. Ainsi renforcés et dynamisés, les bureaux de pays seront en mesure de faire un meilleur usage des pouvoirs accrus qui leurs seront délégués, en apportant leur appui aux personnels et institutions de contrepartie, sans délai et comme de besoin, pour répondre à l'évolution des situations.
21. **Aide du PAM aux pays autres que les PMA.** Lorsqu'il apportera une aide aux pays autres que les PMA, le PAM aura attentivement étudié quel avantage comparatif apporte l'aide alimentaire, la transparence du ciblage, et le rang de priorité donné par le gouvernement bénéficiaire aux activités qu'il appuie. Le PAM renforcera aussi son rôle consultatif dans ces pays, afin d'aider les gouvernements à prendre progressivement à leur charge aussi bien la gestion des programmes d'assistance alimentaire que la dotation de ceux-ci en ressources de provenance nationale. Le PAM prendra les dispositions voulues pour organiser un transfert de compétences en vue de la définition, de la conception, de la planification, du suivi et de l'évaluation des programmes d'aide alimentaire et de préparation à d'éventuelles urgences.
22. *Partage des coûts.* Le PAM se propose d'engager une démarche explicite et systématique de partage des coûts avec les gouvernements bénéficiaires. Actuellement, toutes les activités de développement appuyées par le PAM comportent des éléments importants financés par les contributions des gouvernements. L'intention est de formaliser ces arrangements en se fondant sur le principe d'un partage accru des coûts, proportionnel à la capacité de payer du gouvernement bénéficiaire. Cela devrait avoir pour effet non seulement d'étendre la portée des activités appuyées par le PAM, mais aussi d'accroître la probabilité de leur viabilité à long terme. Il sera nécessaire d'évaluer attentivement la capacité de partage des coûts du pays hôte, et le degré de priorité que le gouvernement accorde aux activités qui bénéficient d'une aide du PAM. Il n'existe pas de formule universelle pour cela, mais quelques exemples permettront d'illustrer cette démarche. Certains pays qui entretiennent des réserves alimentaires appréciables, mais comptent aussi une population nombreuse dont le pouvoir d'achat ne suffit pas à donner l'accès aux vivres, pourraient fournir des produits alimentaires, en nature. Les pays qui disposent d'une forte capacité de transport maritime pourraient payer le fret maritime des expéditions du PAM qui leur sont destinées. Dans la période de planification considérée, le PAM a l'intention d'engager des négociations avec plusieurs pays en vue de mettre progressivement en place des arrangements de partage des coûts de cet ordre.



23. *Stratégie de retrait progressif.* Dans le cadre de l'entreprise de grande ampleur qui consiste à établir des priorités pour diriger l'assistance vers les pays qui en ont le plus besoin, le PAM a engagé un retrait progressif de ses activités opérationnelles dans 15 pays en 1996. Début 1997, le PAM intervenait dans 84 pays. Sur ce total, 23 pays ne comptent actuellement que des activités d'urgence ou de secours prolongés, mais 10 d'entre eux pourraient prochainement passer à une phase de développement. En 1997 et 1998, sept autres bureaux de pays du PAM qui ne conduisent que des activités de développement devraient être fermés, ce qui porterait à 77 le nombre des pays où le PAM a une présence opérationnelle. Bien entendu il est toujours possible que le PAM doive entreprendre des activités humanitaires dans un pays où il n'est jamais intervenu auparavant, ou bien où il aurait commencé à désengager ses activités de développement.

**NOMBRE ACTUEL DES BUREAUX DE PAYS DU PAM, PAR RÉGION ET PAR CATÉGORIE D'ACTIVITÉ**

Catégorie	Région				Total
	Afrique	Asie	Méditerranée, Moyen-Orient et CEI	Amérique latine et Caraïbes	
Développement seulement	5	4	7	12	28
Développement & secours	25	3	2	3	33
Secours seulement	6	4	13	0	23
Total partiel	36	11	22	15	84
Bureaux des achats*	1	1	1	0	3

\* Pays où le PAM dispose d'un bureau des achats couvrant aussi les pays voisins mais où il n'a pas d'activité opérationnelle en cours.

24. Pour les pays où le PAM prévoit de désengager son assistance alimentaire, il introduira une stratégie explicite de désengagement dans la définition de ses programmes ou projets, afin d'assurer une passation en bon ordre des responsabilités qu'il assume. Dans beaucoup de ces pays, le financement local des programmes nationaux d'assistance alimentaire continuera d'être appréciable. Le PAM apportera une contribution en promouvant le partage de l'expérience pratique et des connaissances spécialisées relatives à l'aide alimentaire entre les pays. Les mesures qui seront mises en oeuvre pourront notamment consister à organiser des séminaires et des ateliers, et à établir un inventaire des institutions ayant démontré leur connaissance de l'assistance alimentaire. Le PAM pourra continuer de fournir des services consultatifs pour les différents aspects du cycle de programmation des programmes nationaux d'aide alimentaire, ou organiser des prestations de cette nature comme de besoin, sur demande.

25. **Niveaux de ressources pour les programmes de pays.** Le PAM devra renouveler son approche de l'établissement des niveaux de ressources pour les programmes de pays, et de la manière dont il en réunit les financements. Le modèle prévu par les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme<sup>1</sup> correspond à une grille qui combine deux classements, par catégories d'activités (développement, secours prolongés, urgences et

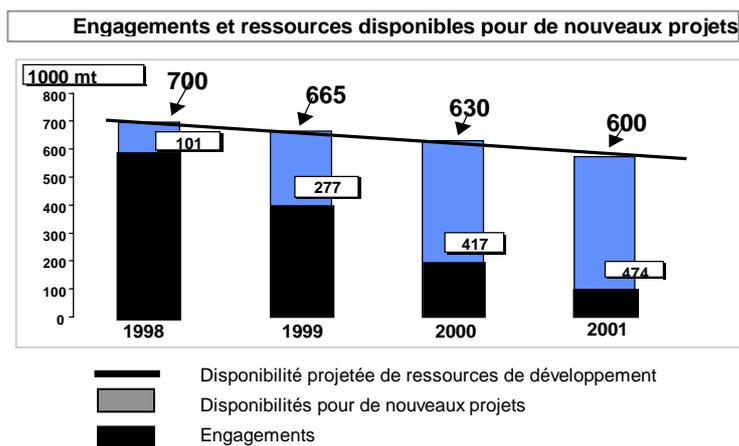
<sup>1</sup> Les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme ont été adoptées à l'essai et seront réexaminées au second semestre 1997.



opérations spéciales) et par guichets de financement (multilatéral, multilatéral à emploi spécifique et bilatéral). Lorsqu'il établit un programme de pays, le PAM peut, en application des orientations que lui donne son organe directeur, affecter lui-même les ressources apportées au guichet multilatéral au développement. Les fonds multilatéraux à emploi spécifique sont affectés à la discrétion du donateur et conformément aux priorités de celui-ci. Le PAM peut influencer en plusieurs manières sur ces décisions: choix des pays dans lesquels il choisit de travailler ; qualité des activités incluses dans le programme de pays; enfin, mesure dans laquelle elles répondent aux desiderata particuliers ou aux orientations de politique des donateurs intéressés.

26. Dans l'établissement d'un programme de pays, le point de départ doit être le niveau des ressources susceptibles de devenir disponibles au guichet multilatéral de financement du développement. On aura ainsi un noyau de programme de pays. Ce niveau pourra être ajusté à la hausse si l'on peut valablement escompter d'autres financements au guichet multilatéral à emploi spécifique. On aura ainsi un programme supplémentaire. Une marge additionnelle pourrait être prévue pour permettre au PAM de mettre à profit des possibilités additionnelles qui pourraient apparaître pendant la durée du programme, et qui pourraient s'ajouter au programme supplémentaire. Les opérations d'urgence, de secours prolongés ou les opérations spéciales pourraient trouver leur place dans le programme de pays quand ces activités sont en cours ou envisagées, le niveau des ressources affectées à ces éléments devant être fondé sur l'estimation des besoins au titre des opérations précises à mettre en oeuvre.
27. Dans ces circonstances, le PAM affine sa méthodologie de ventilation entre les pays des ressources disponibles pour le développement au guichet multilatéral. En outre il prépare de nouvelles directives visant la définition des programmes de pays pour assurer que les personnels tiennent pleinement compte de la possibilité de financement des programmes qu'ils préparent. Ce souci renforcera encore la culture institutionnelle, qui doit porter à penser partenariat et collaboration dès les premiers stades de l'élaboration de programmes. Dans une perspective de mobilisation des ressources, les programmes de pays (et les activités qu'ils prévoient) doivent être conçus comme des produits vendables.
28. *Gestion des engagements passés et de la filière future.* En un temps où les ressources se contractent, l'établissement des niveaux futurs d'engagements pour les différentes activités de développement n'est pas chose facile. Le PAM doit gérer les relations entre les soldes d'engagements non versés au titre du portefeuille d'activités de développement en cours, la filière des programmes de pays et de projets correspondants, et l'affectation des ressources disponibles de manière conforme à la vocation du PAM d'axer son action sur les pays les plus nécessiteux.
29. Le PAM entreprend cette tâche en réduisant rigoureusement le solde des engagements non versés. Tous les engagements non encore versés promis au titre d'activités de développement avant le 1<sup>er</sup> janvier 1995 ont été déprogrammés et, comme les années passées, il a été mis fin aux projets qui ne donnaient pas de bons résultats. Ce n'est que grâce à ces mesures, et à l'achèvement normal de projets, que le PAM peut assurer que le portefeuille de développement s'adapte à l'équilibre délicat des ressources.





\* Note: le fléchissement de la droite des ressources représente l'estimation actuelle de l'évolution des disponibilités de ressources de développement pendant la période de planification. On trouvera des indications plus détaillées dans le Plan financier.

### Priorité 3: Mieux cibler les ressources sur les femmes et les enfants

30. La faim et la pauvreté frappent les femmes et les enfants de manière disproportionnée, tant dans les situations de conflit qu'en temps de paix. A la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, à Beijing (Chine), le PAM s'est engagé à ce que, dans les pays où les indicateurs font apparaître de graves distorsions au préjudice des femmes pour ce qui est des retombées du développement économique et social, au moins 60 pour cent de l'aide alimentaire disponible pour ces pays aille aux femmes et aux filles. Dans la période 1998-2001, le PAM travaillera à susciter des actions conjointes avec les organes gouvernementaux et les organismes partenaires pour mener des programmes de correction des inégalités entre hommes et femmes et améliorera la conception et le fonctionnement opérationnel des interventions ciblées sur les femmes et les enfants.

31. **Améliorer les interventions pour répondre aux besoins critiques des femmes et des enfants.** L'aide alimentaire apportée à des périodes cruciales de la vie d'un individu est un investissement dans sa santé et sa productivité futures. Le bien-être nutritionnel des mères et des nouveau-nés est capital. Toute insuffisance peut entraîner des dommages durables dont les conséquences sont vastes. La société dans son ensemble subit des pertes quand un enfant ne peut apprendre, quand la mauvaise santé sape l'énergie et la productivité, quand des femmes sous-alimentées donnent naissance à des enfants dont la vie est hypothéquée dès le départ. La faim est intégralement liée à tous les autres facteurs qui portent atteinte au potentiel de l'individu - mauvaise hygiène, analphabétisme, manque de structures éducatives, et mauvais accès aux soins de santé. Les programmes d'aide alimentaire aux personnes vulnérables, comme les programmes d'alimentation scolaire et les autres aides à la mise en valeur des ressources humaines resteront l'un des domaines privilégiés d'intervention du PAM, pour aider les gens à faire les premiers pas sur la voie qui les mettra à l'abri de l'insécurité alimentaire. Ils représentent un investissement direct dans la santé, l'éducation et la productivité futures des bénéficiaires, et des femmes en particulier, pour que "nul n'hérite plus de la faim".

32. *Programmes de soins de santé maternelle et infantile (SMI).* L'aide apportée par le PAM aux programmes SMI permet d'assurer des apports nutritionnels capitaux à des moments critiques de la vie. Depuis de nombreuses années, cette aide a permis d'accroître considérablement la proportion des femmes appartenant à des communautés pauvres qui fréquentent les antennes SMI. Mais le PAM est bien conscient que les interventions SMI n'entraînent pas nécessairement des résultats permanents et ne suffisent pas à prévenir la



malnutrition chronique. Les problèmes qui persistent sont le déficit énergétique, les carences en vitamines et autres micronutriments, et des conditions de vie insalubres ainsi que l'insuffisance des services d'éducation sanitaire qui permettraient de compléter l'effet nutritionnel de l'aide alimentaire. Le PAM est déterminé à améliorer l'impact nutritionnel de l'aide alimentaire qu'il apporte dans le cadre des interventions SMI. Pour ce faire, il renforce les principes de son action; il intègre les enseignements tirés de sa longue expérience dans des pays très divers; et il élabore des stratégies pour pouvoir disposer d'autres apports essentiels ou additionnels. Un séminaire sur la définition des politiques en la matière, qui réunira des membres du Conseil d'administration, et des spécialistes et praticiens des interventions SMI, se tiendra en mai 1997, et des directives opérationnelles systématiques seront établies en 1998.

33. *Alimentation scolaire et éducation.* Le PAM s'est engagé à investir au bénéfice des femmes et des filles la moitié de l'aide alimentaire dirigée vers le secteur de l'éducation dans un pays donné. Le PAM posera comme condition préalable à la poursuite de son aide aux programmes d'alimentation scolaire que les gouvernements combleront des écarts qui pourraient exister entre la fréquentation scolaire des garçons et des filles. Quand les filles sont manifestement désavantagées par les structures du système scolaire, l'aide du PAM doit être focalisée sur l'amélioration des conditions d'apprentissage des filles. Le PAM renforcera aussi son concours aux initiatives d'autres organismes et des ONG visant la formation des femmes adultes. Les projets pourront porter sur l'initiation des femmes à la lecture, à l'écriture et au calcul, les soins de santé primaires, la diversification des compétences, l'utilisation du crédit, l'organisation communautaire et l'exercice des responsabilités correspondantes.
34. **Cibler les femmes en tant qu'acteurs déterminants de la sécurité alimentaire des ménages.** Mettre des vivres à la disposition des femmes, c'est les remettre effectivement à celles qui en feront le meilleur usage dans l'intérêt du ménage tout entier, et notamment des enfants. L'aide alimentaire peut aussi contribuer à renforcer le rôle des femmes dans la sauvegarde de la communauté en temps de crise. Réduire les disparités entre les hommes et les femmes en développant les ressources humaines et physiques que contrôlent les femmes permet d'accroître la productivité agricole du ménage, d'améliorer le revenu, et la sécurité alimentaire et nutritionnelle de tous. Le PAM incorporera donc à toutes ses interventions une analyse tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes, et générera des données ventilées par sexe à des fins de planification et de suivi. Cette analyse permettra de définir la stratégie appropriée d'investissement et la démarche de mise en oeuvre qui permettront de réduire les écarts et de développer les perspectives pour que les femmes puissent effectivement exercer leur rôle de renforcement de la sécurité alimentaire, des ménages et de la communauté dans son ensemble.
35. Le PAM poursuivra activement l'habilitation des femmes, pour leur permettre de jouer un rôle à leur mesure dans la gestion de l'aide alimentaire, y compris dans la définition des projets, le ciblage, le suivi et la distribution des vivres. Dans au moins 80 pour cent des opérations gérées ou sous-traitées par le PAM, les distributions de secours alimentaires seront ciblées sur les ménages en veillant à ce que les femmes aient la maîtrise des rations familiales. Le PAM répondra par ailleurs aux carences en micronutriments des groupes vulnérables et prendra en compte les habitudes alimentaires et les traditions culinaires locales, dans toutes ses opérations. Dans les programmes vivres-contre-travail, le PAM cherchera à consacrer un quart des ressources-projet à la constitution d'actifs bénéficiant directement aux femmes dans leur vie quotidienne. Le PAM s'est en outre engagé à accroître le nombre des femmes parmi le personnel et les agents de surveillance de l'aide alimentaire,



afin d'assurer que les besoins des femmes sont pris en compte et se traduisent effectivement dans le processus de planification et la mise en oeuvre des activités du Programme.

#### **Priorité 4: Promouvoir le renforcement des institutions nationales et des capacités locales dans le cadre d'une large participation populaire**

36. **Renforcement des capacités nationales.** Le renforcement des capacités nationales est l'une des pierres angulaires du développement durable. Le mandat du PAM met celui-ci en demeure de fournir des services: avis, bons offices, soutien logistique et informations; et d'appuyer les pays dans la mise en place et la gestion de leurs propres programmes d'assistance alimentaire. Les activités de développement qu'appuie le PAM sont, dans presque tous les cas, exécutées par le gouvernement bénéficiaire. Dans les situations d'urgence complexes, le PAM peut être contraint d'agir plus ou moins directement lui-même, ou avec des organisations internationales partenaires. Il reste néanmoins possible, dans la plupart des cas, de faire participer les organes gouvernementaux, les ONG, les institutions civiles et le secteur privé.
37. Le PAM renforcera l'appui qu'il apporte aux différentes structures gouvernementales pour planifier, mettre en oeuvre, suivre et évaluer les projets de développement et les opérations de secours faisant intervenir une aide alimentaire. Cet effort sera particulièrement sensible dans les PMA où le PAM prévoit de renforcer et d'améliorer ses activités de développement. Le PAM apportera aussi son concours dans des domaines comme la préparation aux catastrophes, la gestion de l'urgence, les stratégies d'intervention logistique, l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité, et la coordination des actions internationales de secours alimentaires. Il apportera simultanément son soutien aux ONG nationales et aux autres institutions partenaires en vue de développer une capacité nationale intégrée capable de gérer des programmes d'aide alimentaire de manière durable. Le PAM aidera à mener des formations en cours d'emploi, des séminaires nationaux et régionaux, à apporter une aide en produits non alimentaires, ainsi qu'un soutien technique dans certains domaines, comme celui de la logistique. Là où cela est jugé plus efficace, le PAM désignera des conseillers qui seront affectés directement dans les structures de contrepartie pour mener des formations en cours d'activité. Le PAM prévoira et inscrira dans les budgets des coûts de soutien directs et des modalités de décaissement au titre du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention (TTEM) afin de renforcer la transparence et les capacités nationales d'exécution, aux différents niveaux.
38. **Renforcement des capacités locales par une large participation populaire.** Une étude réalisée sous l'autorité du Comité permanent interorganisations des Nations Unies (IASC), dans le cadre de l'examen global de l'aide humanitaire apportée sous l'égide des Nations Unies qu'avait demandé l'ECOSOC, a fait apparaître que l'assistance humanitaire des Nations Unies doit fonder ses interventions sur le renforcement des capacités locales et des mécanismes de survie auxquels les communautés locales peuvent avoir recours pour éviter les catastrophes, en atténuer les conséquences ou s'en relever. Les trois principes cardinaux qui en ressortent sont les suivants:
- le relèvement doit reposer sur les efforts et les actions des personnes et des communautés concernées;
  - le processus de relèvement doit s'amorcer pendant l'urgence;
  - les réponses aux besoins immédiats doivent aussi jeter les bases du relèvement.
39. Le PAM adoptera ces principes dans ses programmes de secours, de relèvement, de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets. La conception et l'exécution des opérations du PAM viseront de plus en plus à renforcer les capacités locales en suscitant une



large participation populaire des communautés concernées. Cela suppose que le PAM prenne attentivement en compte les mécanismes traditionnels de survie et les atouts disponibles localement; qu'il appuie les comités de secours ou de développement et les organisations de femmes qui pourront se constituer dans les communautés; favorise les activités génératrices de revenu tant des hommes que des femmes; et porte toute l'attention voulue à l'évolution des marchés et aux effets potentiels de l'aide alimentaire sur les échanges commerciaux.

40. Dans les situations d'urgence, le PAM fera d'abord tout ce qu'il faut pour sauver des vies. Mais il veillera aussi, avec toute la prudence qui s'impose, à planifier et à défendre la cause des plus démunis quand on envisagera de retirer les distributions alimentaires et d'activer des modalités d'aide alimentaire plus propices à l'instauration de l'autosuffisance. Le PAM étudiera une large gamme de modalités d'intervention et de partenariats avec les autres organismes des Nations Unies, les ONG et les groupes communautaires qui travaillent au niveau local. Il est fréquent que le PAM prenne en charge les coûts de logistique et de transport des ONG partenaires qui distribuent les secours alimentaires. Des dispositifs analogues pourraient devenir nécessaires pour tirer pleinement parti de toutes les possibilités de renforcer les capacités locales. Ce mode d'utilisation des ressources du PAM resterait conforme aux politiques et aux pratiques du Programme, et serait mis en oeuvre dans le cadre d'accords de partenariat conclus localement.
41. Les interventions ciblées du PAM faisant intervenir une rémunération alimentaire du travail ont des effets bénéfiques incontestables: ils répondent aux besoins urgents de sécurité alimentaire des pauvres tout en constituant des actifs fondamentaux, notamment dans le sillage des crises. Le PAM doit toutefois rester attentif à la reprise de la production vivrière et des marchés locaux. Si la situation le permet, le PAM achètera des vivres localement, ou dans la région. En particulier dans les situations qui se caractérisent par une transition entre secours et développement, le PAM envisagera l'introduction progressive d'un élément de rémunération en espèces, si cela répond mieux aux besoins des bénéficiaires, et si les marchés locaux sont en mesure de fournir les vivres nécessaires. Cette solution peut permettre de stimuler la production vivrière locale et l'économie dans son ensemble. Dans ces cas le PAM recherchera activement des organisations partenaires susceptibles d'apporter les fonds en espèces correspondants. Le PAM sollicitera aussi les donateurs pour que leurs contributions permettent d'introduire progressivement une rémunération partielle en espèces et d'appuyer les efforts locaux de renforcement des capacités et de relèvement. Une monétisation partielle de l'aide alimentaire pourrait offrir une autre possibilité.
42. *Collaborer avec le secteur privé.* Le PAM est bien placé pour contribuer à revitaliser les économies locales. Dans le cadre de ses opérations, le PAM fait souvent intervenir des négociants locaux dans l'achat de produits et des transporteurs, locaux eux aussi, pour acheminer les produits jusqu'à destination. Les marchés ainsi conclus sont souvent d'un volume financier appréciable. Dans le cadre de ses opérations spéciales, le PAM intervient directement dans la remise en état d'installations portuaires, de routes, de ponts, de voies ferrées et d'aéroports. Bien que de telles activités soient initialement entreprises pour faciliter la livraison de vivres dont il est besoin d'urgence, elles ont aussi un effet important sur la reprise de l'économie locale, car elles facilitent l'accès aux marchés et le commerce. Le PAM, notamment par le truchement de ses bureaux de région, intensifiera son effort de conception et de gestion des opérations conduites avec un élément d'aide alimentaire de manière à appuyer la reprise des marchés locaux. Par exemple dans le domaine des achats de produits alimentaires, le PAM devra être en mesure de faire alterner rapidement achats locaux, régionaux ou internationaux, d'une manière propre à concilier des impératifs de coût, de délais de livraison et d'incidence sur les marchés.



**Priorité 5: Adopter des politiques, des pratiques et des programmes opérationnels permettant de mettre en oeuvre efficacement l'aide d'urgence, l'aide au relèvement et l'aide au développement**

43. **Préparation et capacité de réaction du PAM en cas de catastrophe.** Sur dix dollars d'aide, sept vont actuellement aux opérations d'urgence et aux interventions de secours prolongées: la préparation et la capacité de réaction aux urgences restent donc les éléments cruciaux de la mission du PAM pour le début du siècle prochain.
44. *Planification d'urgence.* La capacité d'anticiper et de prévoir d'éventuelles crises est la clef de l'efficacité avec laquelle on pourra remédier aux souffrances et utiliser au mieux des ressources toujours rares. Le PAM juge prioritaire de mener un programme visant à améliorer ses capacités de planification d'urgence, en particulier dans les domaines de l'analyse du risque, de la coopération interorganisations et des technologies de l'information. La portée des travaux actuels d'analyse de la vulnérabilité (AV) sera élargie pour faire place à de plus nombreux facteurs de risque. Le PAM met en oeuvre les technologies modernes d'information pour accroître l'exactitude des données et accélérer les flux d'informations vers les planificateurs et les décideurs sur le terrain. Il continuera de renforcer ces capacités, et recherchera activement la participation et les concours d'autres organisations.
45. *Intervention rapide.* Les systèmes d'alerte rapide et la planification d'urgence sont de peu d'effet s'ils ne s'accompagnent pas de moyens d'intervention rapide. Le PAM renforcera sa capacité de répondre rapidement aux urgences en mobilisant sans délai des vivres, du personnel et du matériel, de manière économiquement rationnelle. Une capacité accrue de réaction lorsqu'éclate une crise suppose un renforcement des capacités internes et des moyens extérieurs susceptibles d'être mobilisés immédiatement. Les mécanismes actuels dont dispose le PAM, par exemple avec l'Équipe d'intervention rapide (EIR) et l'Équipe renforcée d'intervention logistique d'urgence (ALITE), sont en permanence tenus à jour et renforcés. L'ouverture de bureaux de région donne une dimension nouvelle aux capacités d'intervention rapide du PAM.
46. *Renforcement des modalités de distribution.* L'objectif ultime, dans les crises humanitaires, est que les secours alimentaires parviennent à ceux qui en ont besoin. Pour améliorer le ciblage et la fiabilité de son assistance humanitaire, le PAM assumera un rôle plus direct dans la distribution finale des produits. Il renforcera les moyens de ciblage et d'enregistrement de ses bénéficiaires, et assurera la distribution et le suivi de l'aide alimentaire dans les situations d'urgence. Tandis que la distribution finale des produits est souvent assurée par des partenaires d'exécution, le PAM doit se mettre en mesure d'assurer que les procédures de distribution sont conformes aux politiques du PAM, et que la chaîne de responsabilités est continue. Ces principes sont incorporés dans le Mémorandum d'accord, récemment révisé, conclu entre le HCR et le PAM. Aux termes de ce nouvel arrangement, les modalités de distribution et les attributions du partenaire d'exécution font l'objet d'un accord tripartite signé par les HCR, le PAM et le partenaire d'exécution.
47. *Collaboration dans les situations d'urgence.* Le système des Nations Unies a déjà fait beaucoup pour se donner les moyens de répondre aux crises humanitaires de façon coordonnée et complémentaire. Mais il faut aller plus loin: le PAM participe pleinement à l'action entreprise pour donner suite à la résolution 1995/56 adoptée par l'ECOSOC en ce qui concerne le renforcement de la capacité du système des Nations Unies de répondre aux



crises humanitaires. Les mesures que le PAM a engagées ou qu'il s'apprête à mettre en oeuvre sont pleinement conformes à l'esprit de cette résolution.

48. **Relèvement après les crises.** Le PAM continue d'exercer un rôle majeur en contribuant au rapatriement des réfugiés, à la réinsertion des personnes déplacées et des rapatriés, et à la démobilisation des insurgés ou des recrues des forces armées. Ces opérations sont en général entreprises dans des conditions qui se caractérisent par des infrastructures nationales affaiblies, par l'insécurité, des taux de chômage élevés et l'absence d'apports importants de la part des grands organismes de développement. Dans de telles circonstances, l'incitation au travail, le transfert de revenu et le soutien budgétaire que représente l'aide alimentaire continuera de constituer une ressource efficace.

<b>DÉPENSES DE SECOURS DANS LES PMA</b>				
	1993	1994	1995	1996 <sup>1</sup>
	<i>(en dollars)</i>			
Opérations d'urgence-IPS, TOTAL	865 820	873 500	613 920	715 390
Opérations d'urgence-IPS, PMA	488 282	498 570	461 010	466 940
Opérations d'urgence-IPS, PMA (pourcentage)	56,4	57,1	75,1	65,3

<sup>1</sup> Les chiffres pour 1996 proviennent de l'état financier provisoire établi après la seconde clôture des comptes.

49. En 1995, 75 pour cent des ressources absorbées par les opérations d'urgence et les secours prolongés sont allés aux PMA. Le PAM estime que le rôle de pré-investissement de l'aide alimentaire dans le continuum secours-développement présente un avantage comparatif inestimable. La présence du PAM sur le théâtre de toutes les grandes opérations d'urgence met l'organisation dans une situation privilégiée pour monter ensuite rapidement des programmes efficaces de reconstruction et de relèvement, même dans les circonstances les plus défavorables. Dans les PMA, ces programmes devraient déboucher sur des activités bien ciblées et intégrées de développement menées en collaboration étroite avec les partenaires gouvernementaux, les communautés locales et les autres acteurs du développement.
50. *S'inscrire dans le continuum.* Le PAM explore les solutions qui lui permettraient d'améliorer la dotation en ressources du continuum secours-développement. Les activités de développement engagées dès la phase d'urgence ou de relèvement immédiat sont définies et, très souvent, gérées par les collectivités locales. Elles ne doivent pas être supprimées avant d'avoir produit des résultats durables. Non seulement le développement y aurait tout à perdre, mais le relèvement s'en trouverait ralenti, et l'on risquerait de basculer de nouveau dans l'insécurité. Le facteur déterminant est donc d'établir la nécessité et l'utilité de l'aide alimentaire dans le contexte de chacun des pays bénéficiaires. Le défi consiste à trouver les moyens novateurs de financer les activités de manière compatible avec le modèle de dotation en ressources et de financement à long terme, et avec les possibilités réelles de financement des donateurs. Cette question sera traitée lorsque les nouveaux dispositifs de financement seront examinés fin 1997.



## Pour une amélioration spectaculaire de la qualité et des résultats des activités de développement du PAM

51. *Notes de stratégie nationale (NSN), schémas de stratégie de pays (SSP) et programmes de pays (PP).* Le PAM doit assurer que ses activités s'intègrent bien dans les priorités et les programmes nationaux du pays bénéficiaire. Il attache un intérêt tout particulier à prendre une part active aux travaux de l'équipe de pays des Nations Unies, menée par le Coordonnateur résident, qui aide les pays à établir la Note de stratégie nationale. Une pleine participation à ce processus non seulement renforce la liaison entre les programmes propres aux organismes internationaux et les programmes nationaux, elle offre aussi au PAM la possibilité, très souhaitable, d'harmoniser son cycle de programmation avec ceux des autres organismes, tout en assurant que ses propres activités sont bien comprises et épaulées par les organisations soeurs.
52. Le passage du PAM à une approche programme, portant sur plusieurs années, facilite la négociation d'apports supplémentaires du gouvernement, des autres organismes du système des Nations Unies, et d'autres partenaires. La collaboration et l'intégration des approches de l'utilisation de l'aide alimentaire s'en trouvent facilitées. Le cadre souple du programme de pays permet mieux au PAM de relever rapidement de nouveaux défis, y compris de répondre aux urgences locales, ainsi qu'aux besoins de relèvement et d'atténuation des effets des catastrophes. D'ici à 2001, le PAM escompte que 40 à 42 pays mettront en oeuvre des activités dans le cadre d'un programme de pays.

	SSP	Total,	PP	Total,
	Calendrier de présentation	SSP	Calendrier de présentation	PP
1993	2	2		
1994	4	6		
1995	8	4		
1996	8	22	3	3
1997	11	33	6	9
1998	4	37	11	20
1999	8 - 10	45 - 47	4	24
2000	8 - 10	53 - 55	8 - 10	32 - 34
2001	8 - 10	61 - 63	8 - 10	40 - 42

53. *Définition d'indicateurs de résultats/succès pour l'évaluation des effets.* Le PAM s'efforcera davantage encore d'évaluer et de mesurer les effets de l'aide alimentaire qu'il achemine sur la vie des personnes, des ménages et des communautés. Cela signifie dépasser les instruments traditionnels de mesure des apports (tonnage livré et dollars dépensés) et



s'assurer que les vivres atteignent effectivement les groupes bénéficiaires visés. Il faut donc définir et appliquer des indicateurs et des modes d'évaluation qui permettent de bien comprendre dans quelle mesure les objectifs visés par chaque intervention ont effectivement été atteints.

54. Pour étudier les effets à relativement long terme, notamment en ce qui concerne les améliorations nutritionnelles globales ou le succès économique des groupes de population cibles, il faudra avoir réalisé des études de référence, et disposer de méthodes complexes d'évaluation pour mesurer le changement. Il est en effet difficile d'isoler l'effet d'une intervention unique d'aide alimentaire. La rapidité du changement social, économique et politique dans les situations de crise et la période consécutive, qui sont de plus en plus celles dans lesquelles le PAM intervient, ne facilite pas l'évaluation des effets de l'intervention sur les bénéficiaires. Il n'existe souvent pas de données fiables de référence, et il est le plus souvent impossible d'effectuer des enquêtes systématiques.
55. Le PAM visera à définir une série d'indicateurs réalistes et chiffrés, *axés sur la personne humaine*, auxquels mesurer ses activités. Ces indicateurs devraient en principe être quantifiables pendant la mise en oeuvre du projet appuyé par le PAM. Il pourra s'agir aussi bien de taux de fréquentation ou d'assiduité scolaire, ou dans les dispensaires ou autres institutions, ou de l'accès aux produits alimentaires de base grâce à l'amélioration du revenu du ménage ou à des prix de marché plus abordables. Dans les projets ciblés à participation communautaire, le taux de participation des femmes peut être considéré en soi comme un indicateur valable de succès social. Le PAM intensifiera l'usage des outils d'évaluation comme la technique de l'évaluation rapide, celle du suivi des contacts avec les bénéficiaires ou la modélisation de l'économie alimentaire des ménages, qui donnent en un laps de temps relativement bref une assez bonne indication de la situation.
56. Le PAM intensifiera son effort pour définir et quantifier ces indicateurs, et évaluer les impacts dans le cadre même de ses activités de développement et de secours. Des directives et des formations seront formulées en priorité, et un appui budgétaire et technique sera apporté aux bureaux de pays à cet effet.
57. *Le principe de projets/programmes régionaux.* A mesure que les bureaux de région du PAM deviendront opérationnels, il deviendra possible d'analyser à l'échelon régional les problèmes relatifs aux besoins d'aide alimentaire. Il deviendra donc possible d'identifier des activités et projets sectoriels s'inscrivant dans les programmes de pays qui pourront prendre une dimension régionale, et induire une coopération à l'échelle des régions, en stimulant l'affectation efficace des ressources, des produits, du soutien technique et de l'appui à la gestion. Cette perspective pourrait même permettre, dans certains pays, de poursuivre des projets d'une taille trop réduite pour qu'il soit rentable que le PAM continue de les appuyer s'ils ne s'inscrivaient pas dans un projet/programme régional. Le concept de projet/programme régional n'en est qu'à un stade préliminaire, mais le PAM prévoit d'étudier attentivement la praticabilité de cette approche.

### **Priorité 6: Placer la lutte contre la faim et la pauvreté en tête du programme d'action de la communauté internationale**

58. Il est des ménages dont le revenu est bas et instable, qui n'ont guère autre chose que leurs bras pour produire, pas même de savoir-faire négociable, et pratiquement personne pour défendre leur cause. Ce sont ceux-là qui vivent dans la pauvreté chronique. Ils sont des centaines de millions à gagner moins d'un dollar par jour, et à devoir dépenser en gros l'équivalent de 70 cents pour tenter de se nourrir, ce qui les enferme dans une pauvreté absolue et les laisse en proie à la faim.



59. Le PAM renouvelle son effort pour défendre la cause de ces pauvres, victimes toutes désignées de la faim. Tout d'abord le PAM, en sa qualité d'organisme des Nations Unies chargé de l'aide alimentaire, donnera activement suite à la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et au Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. Le PAM défendra sur la scène mondiale la cause des 800 millions de pauvres et d'affamés et y fera valoir que les problèmes de la faim et de l'insécurité alimentaire perdureront inmanquablement, et pourront même s'aggraver spectaculairement dans certaines régions si des mesures urgentes, résolues et concertées ne sont pas prises. C'est aujourd'hui qu'il faut faire taire la faim présente, tout en mettant en place les mesures qui permettront de parer à la faim future. Comme le PAM l'a expliqué au Sommet mondial du développement social à Copenhague en 1995, le développement social est un mirage pour les millions de personnes qui sont quotidiennement aux prises avec la faim. Le PAM travaillera dans le sens des engagements pris à la Conférence mondiale sur les femmes à Beijing en 1995, reconnaissant la contribution fondamentale des femmes à la sécurité alimentaire, et l'impératif d'assurer l'égalité entre les hommes et les femmes. Enfin le PAM, en tant qu'acteur de premier plan dans les interventions humanitaires, défendra la cause de la paix et de la stabilité sociale qui seules permettent aux pays de faire passer au premier plan la sécurité alimentaire et l'éradication de la pauvreté. La tâche de relèvement après les crises que mène le PAM est aussi un investissement en vue de la paix.
60. Le PAM mettra à profit sa situation d'organisme de Nations Unies chargé de la lutte contre la faim et de l'aide alimentaire. Le Conseil d'administration du PAM est l'instance internationale de consultation intergouvernementale sur les politiques et programmes d'aide alimentaire. En plaidant sans relâche, tant au siège que dans ses bureaux de région et de pays et d'autres instances, le PAM devrait influencer les gouvernements et les autres partenaires et les inciter à unir leurs efforts pour réaliser la mission la plus haute du PAM - éradiquer la faim et la pauvreté. Le PAM travaillera en association étroite avec les autorités nationales pour promouvoir les programmes qui bénéficient directement aux pauvres qui ont faim. Il peut créer un réseau d'alliances avec d'autres organismes pour rendre plus efficaces les programmes de lutte contre la faim. Le PAM interviendra dans le débat public sur la faim et la pauvreté, et discutera des mesures qui peuvent être prises conjointement. Dans l'avenir, le PAM prévoit d'utiliser des outils d'information et de sensibilisation toujours plus efficaces, avec notamment des rapports des bureaux de pays sur la faim, l'aide alimentaire et la sécurité alimentaire, ainsi que des ateliers sur des questions précises.
61. Le PAM intensifiera aussi son effort pour se faire connaître comme le chef de file de la lutte contre la faim et la pauvreté, et plaidera cette cause pour mobiliser les ressources qui lui sont nécessaires pour s'acquitter efficacement de son mandat.
62. Le PAM adoptera une stratégie double de défense des affamés et de mobilisation de ressources. La première voie consistera à mener une campagne volontariste, par voie de presse quotidienne et hebdomadaire, à la radio, à la télévision et sur l'Internet afin de mieux faire connaître le PAM au grand public. La deuxième voie consistera à mener des campagnes de sensibilisation dans les grands pays donateurs, axées sur une meilleure connaissance des problèmes de la faim, tout en associant le PAM à ces questions dans l'esprit du public.
63. Pour capter l'attention du public et transmettre son message, le PAM mettra tactiquement en relief, dans les médias et auprès des donateurs, le rôle qu'il exerce dans les situations d'urgence, de manière systématique et quand l'action bat son plein. Cet effort de communication devra à la fois rehausser le prestige de l'organisation, et faire connaître l'avantage comparatif considérable dont elle jouit dans la mobilisation et la livraison de l'aide alimentaire. Tout en mettant l'accent sur les urgences, le PAM ne ménagera par



ailleurs aucun effort pour faire connaître les besoins tout aussi pressants, quoique moins spectaculaires, de tous ceux qui souffrent de la faim et dont on ne parle pas, et faire admettre l'impératif de l'éradication de la faim dans le monde. Le PAM devra aussi argumenter ouvertement son choix et faire valoir sa capacité de cibler directement les pauvres ainsi que l'avantage comparatif et les contraintes de l'aide alimentaire.

64. Le PAM assurera que les donateurs disposent toujours des informations les plus à jour sur les besoins, les insuffisances et les succès, globalement et pour chaque opération. Le siège continuera d'exercer son rôle fondamental : contacts avec les donateurs, coordination d'ensemble des activités de plaidoyer et de mobilisation des ressources, et mission d'orientation et d'information auprès des bureaux de région, de pays et autres bureaux. Ces différents bureaux intensifieront les flux directs de communication entre eux et avec le siège, de manière à ce que les décideurs, dans les pays donateurs, reçoivent sans délai toutes les informations utiles.
65. La mission de plaidoyer, à l'échelon des bureaux de région et de pays, consistera à assurer que l'on dispose de tous les moyens et de toutes les informations nécessaires pour bien connaître et comprendre le degré de sécurité alimentaire de chaque pays, et le rôle que joue et peut jouer l'aide alimentaire, du PAM ou d'autres provenances. A partir de quoi les bureaux de région et de pays se feront les défenseurs de la cause des pauvres et des affamés. Leur démarche sera volontariste, à l'échelon du pays, pour faire connaître la situation et mobiliser les ressources de donateurs. Ils agiront aussi bien directement, en nouant de bonnes relations avec les représentants locaux des donateurs et en assurant un échange fourni d'informations avec eux, qu'indirectement, par le canal des médias.
66. Le PAM devra renforcer son action de communication pour la défense des affamés de manière économiquement efficace. Pour permettre au personnel de s'acquitter de ses responsabilités dans ce domaine, le PAM lui offrira de nouvelles perspectives de formation à la communication. En outre une formation plus systématique aux divers aspects des relations avec les médias, des interventions en public, de l'organisation de manifestations publiques et de campagnes de communication et de sensibilisation sera assurée.

## **PRIORITES STRATEGIQUES POUR DISPOSER DES CAPACITES ORGANISATIONNELLES ET DES RESSOURCES VOULUES**

### **Priorité 1: La restructuration**

67. La vocation du PAM a changé. Le PAM est de plus en plus appelé à traiter des crises humanitaires complexes, qui se caractérisent par des problèmes géopolitiques, des déplacements massifs de populations par delà les frontières, et l'effondrement des infrastructures institutionnelles. Pour utiliser l'aide alimentaire à l'appui de projets de développement, le PAM doit focaliser son action sur les pays où les besoins sont grands mais où les conditions de mise en oeuvre des programmes sont notoirement difficiles. Le PAM doit relever les défis que pose l'exécution d'opérations de plus en plus exigeantes. Il doit aussi gagner en efficacité et en efficacité financière pour démontrer qu'il est à la pointe du processus de réforme globale du système des Nations Unies. Le PAM est par conséquent engagé dans une restructuration majeure et fondamentale. Cette initiative, à de nombreux égards, établit la base rationalisée et décentralisée dont a besoin le PAM pour donner corps aux priorités stratégiques énoncées dans le présent Plan.



68. **La décentralisation.** D'ici au début de 1998, l'initiative de restructuration, entreprise en 1996, sera pleinement opérationnelle. Neuf bureaux de région sur les onze prévus auront été établis pour rapprocher les centres décisionnels des bénéficiaires et des partenaires d'exécution. Des pouvoirs accrus auront été délégués aux chefs régionaux et aux directeurs des bureaux de pays, qui auront des attributions élargies et assumeront des responsabilités accrues en ce qui concerne les résultats des programmes menés sous leur autorité. Les compétences de gestion du personnel de terrain seront renforcées pour qu'il puisse mieux exercer des fonctions plus exigeantes. L'effectif du siège sera réduit et restructuré, et les fonctions seront redéfinies de manière à ce que le personnel au siège soit à même d'apporter au personnel de terrain tout l'appui dont il pourra avoir besoin. Ces changements auront pour effet un moindre rôle du siège dans les décisions opérationnelles et une participation moins directe aux activités de terrain. En contrepartie le siège s'occupera davantage de l'élaboration de stratégies et de la définition de politiques, de l'établissement de priorités et de l'assurance de la qualité des programmes. Du point de vue opérationnel, la nouvelle structure décentralisée donnera au PAM les moyens de:

- prendre des décisions rapidement, avec confiance et compétence, sur la base d'une connaissance approfondie des situations locales;
- concevoir et exécuter des opérations d'urgence complexes selon une approche régionale coordonnée;
- mieux prendre en compte dans la conception des programmes les caractéristiques et les contraintes propres aux pays en matière de sécurité alimentaire;
- assurer une direction ferme et plus proche du terrain en ce qui concerne la gestion et l'appui technique;
- gérer les ressources et la filière d'activités en toute connaissance de cause;
- effectuer les achats régionaux et locaux de produits alimentaires et d'articles non alimentaires pour toutes les opérations relevant des compétences locales;
- disposer rapidement du personnel nécessaire aux interventions d'urgence;
- faire la synthèse des activités et faire rapport, systématiquement et avec exactitude, au siège et aux donateurs, sur tous les aspects des opérations.

69. **Communication.** Le personnel du PAM a pour mission de mettre en oeuvre des programmes qui revêtent des aspects multiples, dans des environnements divers. Aucune opération du PAM n'est identique à une autre. Entre autres choses, une bonne communication est fondamentale pour induire le sentiment d'une mission commune et la détermination qui placent le PAM en première ligne de la lutte mondiale contre la faim. Une bonne communication est aussi capitale quand les fonctions sont décentralisées. Le PAM s'efforcera de générer une solide culture de la communication, en agissant dans les domaines suivants:

- Diffuser des informations claires, accessibles et actualisées sur les politiques, les attributions, les procédures et les procédés pour aider le personnel à aborder son travail quotidien en confiance;
- Promouvoir la communication horizontale entre services, divisions, bureaux de terrain et entre collègues;
- Accélérer l'échange des données entre le siège et le terrain et promouvoir l'acquisition des techniques et du matériel permettant un libre flux de l'information;



- Mettre à jour les manuels, orientations et directives, et les diffuser sans délais sur le terrain.
70. **Rationalisation des procédures.** L'Initiative de restructuration a favorisé la poursuite de l'efficacité avec le travail de l'équipe interdivisions dite de "*la rationalisation des procédures*". Pour assurer que ce processus devienne un trait permanent de la culture du PAM, une Equipe d'examen des procédures a été constituée pour appuyer la rationalisation bien comprise des procédures décentralisées, et pour identifier et examiner les causes d'inefficacité, et engager des actions correctives.
71. **Planification stratégique.** Il est essentiel de planifier pour parvenir à une coordination et à une harmonisation des activités à l'échelle du Programme tout entier; la planification revêt une importance toute particulière dans un environnement décentralisé, où les décisions sont prises à différents niveaux de la structure organisationnelle. Le processus de planification est aussi capital pour réunir les moyens d'évaluer l'efficacité de la gestion d'ensemble et d'en tirer les enseignements nécessaires, tant au fur et à mesure du processus de planification lui-même que par l'analyse rétrospective des résultats effectifs en regard des objectifs planifiés. Le PAM développera encore son activité de planification stratégique avec pour objectifs ce qui suit:
- établir des liaisons claires entre les priorités stratégiques organisationnelles du PAM et les programmes de travail des divisions, des services et des bureaux extérieurs;
  - établir des liaisons claires entre les programmes de travail des divisions, des services et des bureaux extérieurs et les exercices d'évaluation des prestations professionnelles (MAP) individuelles;
  - définir et suivre des indicateurs de résultats;
  - appuyer et suivre les efforts de restructuration et de décentralisation;
  - faire participer le personnel des bureaux extérieurs à l'élaboration des stratégies.

## Priorité 2: Remodeler le profil des personnels

72. Dans les années 80, le principal de l'effectif du PAM était composé d'agents à recrutement international qualifiés dans le domaine du développement, nommés par roulement, constituant le Service unifié. Comme l'effectif s'amplifiait dans les années 90 pour mettre en oeuvre un programme beaucoup plus vaste, et à forte composante d'opérations d'urgence, l'effectif de base n'a pas été renforcé. Le PAM a renforcé sa dotation en personnel en recrutant des agents sous contrat de durée déterminée de projet, des administrateurs auxiliaires, des volontaires des Nations Unies, des administrateurs nationaux, des consultants internationaux et divers agents temporaires (locaux et internationaux). L'effectif actuel, qui se compose d'un noyau central relativement restreint en nombre, et d'un effectif temporaire qui peut être élargi ou réduit selon les besoins opérationnels, se révèle adapté, et offre une solution efficace pour un programme de plus en plus tourné vers les urgences. Outre la nécessité de consolider cette tendance, il est aussi un besoin urgent de transformer le profil du personnel du service unifié pour répondre aux besoins actuels du Programme.
73. Le personnel du Service unifié devra devenir plus mobile pour mener les grandes opérations d'urgence. Le PAM doit être en mesure de dépêcher des personnels qualifiés du Service unifié vers les opérations d'urgence, en cours ou potentielles, pour éviter de dépendre trop d'agents de projet sous contrat temporaire ou de consultants à des postes de responsabilité. Ces membres du personnel pourront aussi être appelés à effectuer, à court préavis, des missions de durée limitée pour renforcer la préparation du PAM et épauler ses



opérations. Le PAM facilitera la planification stratégique des ressources humaines en établissant un répertoire des compétences du personnel et des besoins d'effectifs, et en normalisant les descriptions de postes. Cela permettra de mieux appairer les disponibilités de personnel et les besoins du Programme, et de prévoir les besoins futurs de dotation en personnel et de formation. Les chefs régionaux seront habilités à réaffecter le personnel temporaire dans la région.

74. Le personnel du Service unifié devra posséder de solides compétences de gestion de l'urgence, notamment dans les domaines de la logistique, de la passation de marchés, de l'administration du personnel, des finances et des relations publiques. Parallèlement il devra être bien au fait des questions de développement et de l'élaboration des programmes afin de pouvoir guider la transition vers des programmes de relèvement et de développement. Le PAM recrutera activement du personnel de projet sous contrat possédant ces qualifications pour occuper les postes qui deviendront vacants. Dans tous les cas, l'égalité des sexes et l'équilibre des nationalités seront des critères déterminants dans le recrutement et le maintien en fonctions des agents du PAM, et les gestionnaires engageront leur responsabilité dans ce domaine.
75. En ce qui concerne le personnel de projet sous contrat de durée déterminée et les personnels temporaires qui ne font pas partie de l'effectif de base, la sélection et le recrutement seront entièrement délégués aux bureaux de région et de pays, de manière à ce que les besoins opérationnels locaux correspondent au mieux aux profils de fonctions. Le recrutement, le maintien dans les fonctions et la formation d'administrateurs et d'agents nationaux seront traités comme prioritaires. Le recrutement de personnel national et l'affectation de ces agents à des fonctions de responsabilité présentent de nombreux avantages pour le PAM et pour les programmes qu'il appuie. Par exemple le personnel national peut distinguer plus facilement ce qui fonctionne, ce qui ne marche pas, et pourquoi. Employer du personnel national permet en outre de contribuer au renforcement des capacités locales. Cette option permet par ailleurs au Programme d'opérer de façon financièrement avantageuse, et de multiplier les possibilités de recruter des femmes bien formées et dûment qualifiées.
76. **Formation.** Le PAM estime que la formation relève de la responsabilité de toutes les parties: direction, membres du personnel et organisation. Le PAM proposera un programme de formation renforcé pour combler les lacunes qui peuvent apparaître dans la formation des personnels, aussi bien que pour les préparer aux nouvelles attributions qui les attendent dans un environnement en évolution constante. Pour appuyer ses priorités stratégiques, le PAM élabore un plan de formation sur trois ans, lequel ventile les compétences exigées du personnel de base en trois catégories: compétences de gestion; compétences professionnelles et techniques; enfin compétences d'appui administratif.
77. Pour appuyer ces efforts parallèles, trois mécanismes de financement différents seront mis en place. Le premier servira à financer la formation organisationnelle qui sera élaborée et administrée centralement, et ne portera que sur les compétences de base spécifiques qui seront convenues par la direction. Le deuxième consistera à affecter des fonds aux divisions, et aux bureaux de région et de pays. Ces fonds serviront à appuyer les formations qui auront été recommandées dans le cadre de l'initiative de restructuration et qui seront définies par les directeurs de division, les chefs régionaux et les directeurs de bureaux de pays. Le troisième consistera à affecter des fonds aux bureaux de pays en vue du renforcement des capacités et de la formation d'homologues gouvernementaux et des partenaires d'exécution.
78. Un programme de cours sera établi pour chacune des catégories de personnel. Le programme général sera axé sur la gestion, la communication, l'élaboration de programmes



et de projets, l'informatisation, et les opérations financières. La première série de cours offerts dès 1997 sera axée sur la gestion et les activités d'urgence, à savoir: conduite d'équipes; formation à la gestion pour les directeurs des bureaux de pays; formation à la gestion de l'urgence; et formation aux opérations d'urgence.

### **Priorité 3: Transparence et responsabilité financière**

79. **Le programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP).** Le FMIP reste la pierre angulaire de l'effort organisationnel de renforcement des capacités de gestion financière et de la transparence des opérations du PAM. Le développement d'un vaste assortiment de projets FMIP, hautement intégrés et articulés sur le remplacement systématique des systèmes d'information existants est désormais bien engagé; le principe directeur en est une méthodologie de développement de systèmes avancés et évolutifs. Actuellement le travail avance dans plusieurs domaines clefs, notamment le suivi des produits, la gestion de la mobilisation des ressources, la gestion financière et la gestion des ressources humaines, et le service de la paie. En outre une approche permettant de faire appel au maximum à la participation du personnel, en n'ayant recours à des services de consultants en gestion et d'experts techniques qu'en cas de stricte nécessité, a été adoptée.
80. Le développement actuellement en cours du nouveau système organisationnel d'information du PAM se poursuivra très avant dans la période 1998-2001 pour appuyer la rénovation structurelle de la gestion financière et des mécanismes redditionnels de l'organisation. Les huit composants intégrés du système définis dans le Plan stratégique d'information (PSI) qui est désormais arrêté, et qui sont traduits dans le Plan de mise en oeuvre du FMIP actuellement en cours commenceront, d'ici à 1998, à fournir un appui décisif aux fonctions de gestion financière les plus importantes, en accroissant l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des ressources financières et en appuyant l'activité redditionnelle correspondante. Cela permettra au PAM de communiquer aux donateurs, systématiquement et sans délais, des informations à jour sur la situation de leurs contributions et leur utilisation.
81. Le FMIP concourra à l'effort de décentralisation de fonctions fondamentales du PAM vers ses bureaux de région et de pays. Pour ce faire, des fonds ont été affectés pour permettre le déploiement progressif de logiciels, de personnels, de formations et de procédures nouveaux. Pour appuyer et maintenir ces améliorations, un réseau de communication grand domaine, actuellement mis en place dans le cadre du FMIP, permettra aux bureaux du PAM répartis dans le monde entier d'avoir accès aux systèmes de données de l'organisation. Ces nouveaux systèmes sont les vecteurs qui permettent d'accroître la couverture, l'exactitude et la rapidité des échanges d'informations.
82. Dans la période 1998-2001, la superbase de données sera entièrement institutionnalisée, ce qui complétera la transition prévue des systèmes dont avait hérité le PAM vers le nouveau modèle client/serveur de gestion de l'information. La superbase de données permettra à la haute direction et aux cadres d'avoir accès à toutes les informations les plus utiles pour appuyer la prise de décisions.
83. **Améliorer la transparence opérationnelle.** Le PAM améliorera la transparence de son activité redditionnelle vis-à-vis du Conseil d'administration sur tous les aspects de ses opérations. Rendre compte fidèlement des opérations du PAM suppose: 1) de mesurer les effets de l'aide alimentaire sur les bénéficiaires à chacun des niveaux d'intervention et l'avancement du Programme en direction de sa première priorité stratégique - à savoir l'approche personnaliste de la programmation de l'aide alimentaire ; et 2) d'évaluer la



manière dont procède le PAM - les processus, les procédés, et les normes observées dans toute la gamme des activités de l'organisation, laquelle détermine l'efficacité de l'action et l'efficacité financière du Programme.

84. *Evaluation.* Aussi bien au siège que sur le terrain, le PAM renforcera la *culture du suivi et de l'évaluation*. Sur le front de l'évaluation formelle, le PAM s'efforcera de réaliser des études périodiques de l'impact de chacun des programmes, projets et opérations de secours, ainsi que des évaluations des principales stratégies de mise en oeuvre et des initiatives exposées dans le présent Plan stratégique. Plus précisément, l'évaluation portera sur ce qui suit:
- a) *Opérations d'urgence et interventions prolongées de secours:* quand près de 70 pour cent des ressources du PAM sont affectés aux activités de secours et de relèvement, il est de toute évidence nécessaire d'accroître et de renforcer appréciablement l'activité d'évaluation dans ce domaine. Sur la base des indicateurs spécifiques qui ont été définis, l'évaluation portera sur l'impact de l'aide alimentaire, en commençant par le processus de ciblage, la participation communautaire et le renforcement des capacités locales, et l'avancement du relèvement en direction de l'autodépendance. Les modalités de collaboration opérationnelle avec le HCR, les autres organismes des Nations Unies, les donateurs et les ONG seront aussi soigneusement examinées.
  - b) *Programmes de pays:* à mesure que le PAM met globalement en pratique l'approche programme, l'évaluation devra s'adapter pour mesurer efficacement les facteurs qui déterminent le succès des programmes de pays. Outre l'étude des effets pour les bénéficiaires par élément d'activité, l'évaluation portera aussi sur ce qui suit: intégration dans les programmes nationaux, renforcement des capacités nationales, initiatives visant les besoins fondamentaux des femmes et des enfants, et intégration des activités du PAM dans l'action de développement du système des Nations Unies et d'autres organisations.
  - c) *Focalisation du PAM sur les pays les plus démunis:* l'évaluation portera tout particulièrement sur le travail du PAM dans les PMA. Elle s'intéressera en particulier à la capacité d'absorption, au continuum secours - développement le cas échéant, au partenariat avec les ONG au niveau local, au renforcement de capacités locales, aux besoins de soutien direct pour assurer des résultats opérationnels effectifs, et aux coûts correspondants.
  - d) *Retrait progressif:* le PAM examinera sa stratégie de retrait progressif des pays bénéficiaires. Il s'efforcera d'évaluer les effets du désengagement dans quelques pays où son assistance directe a déjà pris fin, les besoins et l'utilité d'un soutien continu du PAM aux programmes nationaux d'assistance alimentaire, là où il en existe, et les enseignements qui permettent de planifier et de préparer le PAM et les pays bénéficiaires à un désengagement futur.
85. *Les modalités d'action du PAM: efficacité et rapport coût efficacité.* Outre les responsabilités décisionnelles qui seront déléguées au terrain, les bureaux de région et de pays exerceront des responsabilités accrues en matière de finances, de ressources humaines, de logistique, de passation de marchés, d'administration, de rapports avec les médias et de mobilisation de ressources. Le corollaire au renforcement des pouvoirs décisionnels est d'avoir à rendre compte de la régularité, du caractère approprié et des résultats des décisions qui auront ainsi été prises.
86. Les bureaux de la Vérification interne des comptes (OEDA) et de l'Inspection et des enquêtes (OEDI) intégreront à leur plan de travail annuel des stratégies adaptées à la



nouvelle structure décisionnelle du PAM. Les rapports de gestion relatifs aux activités de terrain et aux divers aspects de l'exercice des pouvoirs qui seront délégués fonderont une grande partie du travail de supervision. Un cycle de vérification de la gestion et des comptes sera institué pour assurer la bonne vérification des opérations, en visant à renforcer la confiance faite par les donateurs à la gestion des activités du PAM et aux mécanismes de supervision du Programme.

#### **Priorité 4: Meilleure mobilisation des ressources**

87. **Renforcement des relations avec les gouvernements donateurs.** En 1996, six donateurs ont apporté 74,1 pour cent du soutien global au Programme. A une époque où les ressources se contractent, il est capital que le PAM, avant toute chose, fidélise ces donateurs pour qu'ils maintiennent le flux de ressources qu'ils apportent à son niveau actuel au moins, ou l'accroissent. Deuxièmement, le PAM doit parvenir à élargir sensiblement la base de donateurs pour le long terme. Il conviendra donc de solliciter les pays qui sont en croissance économique pour qu'ils se joignent à la communauté internationale des donateurs qui appuient le PAM. Cet élargissement permettra de se prémunir d'éventuelles variations des ressources apportées par les principaux donateurs.
88. Le maintien et l'éventuelle croissance des contributions des donateurs seront fonction de plusieurs facteurs, et notamment de l'excellence des services fournis, de l'attention portée aux préoccupations des donateurs, et de l'aptitude de l'organisation à leur communiquer sans délai des rapports fidèles sur l'utilisation de leurs contributions. La capacité du PAM de s'acquitter de ce rôle sera renforcée dans l'avenir, par deux moyens: le premier sera la pleine application des procédures normalisées d'établissement de rapports définies dans le document sur la dotation en ressources et le financement à long terme du PAM; le second résultera de la pleine application du nouveau Système de mobilisation des ressources (SMR) en cours d'élaboration dans le cadre du projet FMIP, et qui devrait être opérationnel fin 1997.
89. Le PAM doit aussi faire l'effort d'assurer que sa base de ressources soit non seulement élargie mais gagne aussi en souplesse pour permettre de mieux relever les défis que représentent les opérations d'urgence complexes. Des instruments comme les contributions multilatérales à la Réserve alimentaire internationale d'urgence (RAIU) et au Compte d'intervention immédiate (CII), dont le niveau d'objectif a récemment été porté de 30 à 35 millions de dollars, sont les moyens les plus efficaces d'appuyer le PAM dans son effort de consolidation de ses capacités de réaction rapide face aux situations d'urgence. Ces instruments ont eu un rôle capital dans l'intervention du PAM à l'occasion de la crise récente dans l'Est du Zaïre.
90. **Mobilisation de ressources par les bureaux de région et de pays.** La tâche qui consiste à rechercher des donateurs et à répondre à leurs attentes ne saurait être la prérogative du seul siège. Les bureaux de région et de pays mèneront une action volontariste de communication et de mobilisation de ressources. La plupart des grands donateurs prennent l'avis de leurs représentations locales avant de décider de leurs contributions au PAM, même si la décision officielle est prise à l'échelon central. Avec la réorganisation du PAM, les chefs régionaux et les directeurs des bureaux de pays exerceront un rôle de plus en plus important dans l'établissement de relations et la recherche de l'appui des représentants des donateurs. Les bureaux du PAM tiendront les représentants des donateurs bien informés des activités du PAM en organisant des réunions régulières, en leur adressant les rapports et en effectuant avec eux des visites sur le terrain. Mobiliser efficacement des ressources à l'échelon local suppose que l'on ait accès à des informations à jour sur les donateurs et que l'on puisse très



bien communiquer avec le siège. L'effort visant à mettre à la disposition des intervenants dans les opérations de terrain des informations en ligne, par exemple en rendant accessibles aux bureaux extérieurs du PAM des informations importantes sur les ressources via le site WEB du PAM, sera donc poursuivi. Rien ne saurait en effet remplacer l'expérience du terrain de ces responsables dans la mobilisation efficace de ressources.

91. Parallèlement à la recherche des possibilités de partager davantage les coûts avec les gouvernements hôtes, les bureaux de région et de pays noueront des relations plus étroites avec les partenaires d'exécution, par exemple avec les autorités locales, les ONG et les organisations communautaires, en vue de renforcer la convergence des intérêts de tous dans l'action de communication et de recherche de financements. Certains donateurs peuvent mettre des fonds à la disposition de leurs représentations locales pour affectation et décaissement dans le pays. Des orientations seront définies d'ici à la mi-1997 pour permettre aux directeurs des bureaux de pays d'accepter, d'utiliser et de rendre compte des contributions faites localement.
92. **Trouver de nouvelles sources de financement pour le PAM.** Pour que la stabilité de la base de ressources soit mieux assurée, le PAM recherchera des sources non traditionnelles de financement. Les entreprises commerciales, qui peuvent apporter des contributions financières directes ainsi que des ressources en nature, seront sollicitées. L'association du PAM à des campagnes commerciales de publicité fera connaître le Programme, affirmera son image, et enracinera dans le grand public des pays donateurs les idées et la cause qu'il défend.
93. Dans le même temps, les donations financières individuelles de fondations, de sociétés industrielles et commerciales et de personnes privées seront recherchées, notamment en développant des organisations comme les Amis du PAM, qui a récemment été créée aux Etats-Unis et qui sera élargie à d'autres pays. Cet effort contribuera à élargir la base de contributions, tout en constituant un réseau à la fois public et privé de soutien pour l'Organisation.



## II. Plan financier

### INTRODUCTION

94. Le Plan financier permet de traduire les opérations du PAM en termes financiers. Il comporte des estimations des ressources de toutes provenances, et présente leur utilisation prévue dans le cadre des opérations et du soutien. Outre les programmes, projets et opérations approuvés et à approuver par le Conseil d'administration, l'utilisation des ressources inclut des estimations concernant les opérations bilatérales et celles des fonds fiduciaires, ainsi que les estimations des dépenses administratives et d'appui aux programmes (AAP) qui devront être prévus au budget.
95. Le Plan financier ne se substitue pas au Budget biennal du PAM, qui sera soumis au Conseil à sa troisième session ordinaire, en octobre 1997. L'objet du Plan financier est d'interpréter en termes financiers la disponibilité projetée de ressources sur les quatre années que couvre la période de planification, et de projeter la disponibilité de ressources par catégories opérationnelles (urgences, secours prolongés, développement et opérations spéciales) ainsi que par grandes catégories de dépenses (produits alimentaires; transport maritime; transport terrestre, entreposage et manutention (TTEM); coûts de soutien directs; et AAP). Ce travail de projection est nécessaire pour établir une base de planification financière permettant de mettre en oeuvre les priorités stratégiques exposées dans le Plan stratégique. Le prochain budget biennal du PAM proposera des affectations budgétaires correspondant aux divers éléments approuvés du Plan stratégique et financier, et définira plus précisément le programme de travail du PAM pour 1998-1999.
96. Le présent Plan financier repose sur plusieurs hypothèses. Bien que les prix des produits alimentaires de base soient un facteur crucial pour le PAM, il est extrêmement difficile de projeter leur évolution avec une quelconque précision à l'horizon envisagé. Aussi, pour estimer la valeur des contributions, on prend pour hypothèse que l'assortiment alimentaire actuel pour les différentes catégories d'activités et les niveaux de prix correspondants se maintiendront dans toute la période de planification. De même la proportion actuelle des différents éléments de coûts, opérationnels et de soutien directs, est supposée rester constante. Enfin le taux de recouvrement des coûts de soutien indirects observé en 1997 est supposé se maintenir dans toute la période envisagée.

### SYSTEMES DE FINANCEMENT

97. Le PAM reçoit ses ressources sous forme de contributions volontaires. A sa quarantième session, en novembre 1995, le Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA) a approuvé de nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, qui ont pris effet en janvier 1996. Celles-ci prévoient un modèle de dotation en ressources.
98. Ce modèle comporte trois éléments: les guichets de financement, les catégories d'activités et les coûts. Les guichets de financement se répartissent comme suit: multilatéral, multilatéral à emploi spécifique et bilatéral, selon le degré de conditionnalité et la souplesse d'emploi autorisée. Les ressources apportées à ces trois guichets sont acheminées vers les



quatre catégories d'activités du PAM: développement, interventions prolongées de secours (IPS), opérations d'urgence et opérations spéciales (OS). Il est entendu que toutes les contributions sont faites sur le principe du recouvrement intégral des coûts, à savoir que chaque contribution doit comprendre la valeur des produits, le transport maritime, les coûts de TTEM, les coûts de soutien directs et les coûts de soutien indirects.

99. L'appui aux programmes et le soutien administratif apportés aux différents programmes sont classés sous deux rubriques: soutien direct ou soutien indirect. Les coûts de soutien directs sont variables et peuvent être directement associés au soutien apporté à une activité, et ils n'ont plus lieu d'être quand l'activité cesse. Ces coûts sont estimés pour chaque projet ou opération, au cas par cas. En raison du caractère provisoire par définition des opérations d'urgence, une fraction appréciable du soutien qui leur est apporté entre dans la catégorie du soutien direct. Le soutien indirect est apporté à l'exécution des projets et des activités, mais ne peut être directement associé à leur exécution proprement dite. Les coûts correspondants sont calculés selon un barème arrêté par le Conseil. Le recouvrement des coûts de soutien indirects constitue la principale source de financement du budget administratif et d'appui aux programmes (AAP).
100. Il convient de noter que le budget AAP, comme le dénote son nom, comprend les coûts de soutien aux programmes opérationnels, y compris de transport et de logistique, au siège et dans les bureaux extérieurs, ainsi que les prestations de soutien à la gestion (direction exécutive, relations extérieures, information du public) et de services d'appui (gestion financière, gestion des ressources humaines et gestion administrative). Quoique les taux actuels des coûts de soutien indirects soient basés sur le total des deux catégories de coûts inscrits au budget AAP, il pourrait être plus commode dans l'avenir de séparer les coûts d'appui aux programmes des coûts d'administration et de gestion. Cette question sera examinée de plus près dans le projet de budget.
101. Outre les contributions fournies aux quatre catégories d'activités par le biais des trois guichets de financement, le Plan financier donne une estimation des recettes résultant de l'investissement des soldes en espèces, des prestations de services bilatéraux, et d'autres opérations spéciales, comme le programme d'administrateurs auxiliaires.

## FINANCEMENT DU BUDGET AAP

102. Le budget AAP du PAM est en partie proportionnel au volume des opérations. Il comporte des éléments de coûts fixes et variables. Au nombre des coûts fixes figurent les frais généraux, qui sont indépendants du niveau des opérations, ainsi que d'autres dépenses engagées pour renforcer prévisionnellement les capacités. On a pris pour hypothèse que les coûts fixes resteront au niveau actuel dans la période envisagée, tandis que les coûts variables varieront avec le niveau des opérations.
103. Comme on l'a déjà dit, le budget AAP est financé par le recouvrement des coûts de soutien indirects de toutes les catégories d'activités. Le barème de recouvrement des coûts de soutien indirects est établi en ventilant les dépenses AAP sur toutes les dépenses opérationnelles effectives au titre des différentes catégories d'activités encourues dans l'exercice précédent. Sont déduites du montant estimatif total des dépenses AAP les contributions des gouvernements bénéficiaires aux dépenses locales de fonctionnement et les recettes résiduelles provenant du versement d'intérêts échus au titre de la période visée.



104. Le PAM a pour objectif d'aligner ses dépenses AAP sur les ressources disponibles. Cet objectif pourra être atteint en suivant régulièrement toutes les ressources et dépenses potentielles pendant toute la durée de l'exercice. Cependant, vu que le budget AAP comprend des éléments de coûts fixes, et que toute modification de la proportion des opérations des différentes catégories d'activités entraîne des différences de niveaux de recouvrement des coûts de soutien indirects, il se peut que le niveau du budget AAP ne corresponde pas tout à fait exactement au recouvrement des coûts de soutien indirects. Quand tel est le cas, une fraction des recettes d'intérêts acquis est utilisée. Lorsque les montants recouverts dépassent le niveau du budget AAP, l'excédent est reporté pour réduire les besoins de financement AAP dans l'exercice suivant.

## LIQUIDITES

105. Les ressources du PAM se composent de produits et d'espèces. Les contributions en produits sont livrées directement du pays donateur au pays bénéficiaire. Le PAM a cependant besoin de faire des avances en regard de contributions confirmées pour effectuer les dépenses en espèces en attendant que les montants engagés par les donateurs soient effectivement transférés à ses comptes. Le PAM dispose d'une réserve opérationnelle de 57 millions de dollars, qui sert à effectuer ces avances. En outre le PAM conserve normalement des soldes en espèces d'un montant conséquent (de 400 à 600 millions de dollars en permanence depuis cinq ans), qui correspondent aux contributions reçues pour régler les dépenses opérationnelles de livraison des produits alimentaires, dans l'attente des décaissements effectifs.
106. Les dépenses opérationnelles en espèces ne sont engagées qu'après confirmation des contributions. Par conséquent les avances faites sur la réserve opérationnelle à cet effet ne sont en règle générale que de courte durée. Par ailleurs les dépenses AAP sont planifiées et affectées sur la base des contributions attendues. Ces dépenses sont régulièrement réparties sur l'année. Les recettes correspondant au recouvrement des coûts de soutien indirects arrivent en tant que pourcentage du montant des contributions apportées au titre des opérations. Une petite proportion des contributions sont aussi spécifiquement affectées au budget AAP, par exemple les contributions de contrepartie, en espèces, des gouvernements (CEEG). Par conséquent le prélèvement sur la réserve opérationnelle pour les dépenses AAP est d'une durée relativement plus longue au cours de l'exercice biennal.
107. Les montants qu'il n'est pas nécessaire de conserver en caisse pour régler immédiatement des dépenses sont investis. Les intérêts produits par les dépôts constituent une source qui permet de combler d'éventuels manques à percevoir et d'assurer les dépenses administratives et d'appui aux programmes.

## RESSOURCES ET UTILISATION PROJETEES

108. Aux fins de la planification, le PAM considère que les tendances récentes des flux de ressources sont le principal facteur déterminant sur lequel baser les projections des niveaux d'opérations dans les années à venir. Comme dans le passé, le PAM projette la disponibilité de ressources selon trois hypothèses - basse, moyenne et haute. *Les prévisions stratégiques et financières du présent document sont fondées sur l'hypothèse moyenne.* Le PAM continuera d'exprimer le niveau de ses opérations en tonnage de produits à livrer.



109. On constate un fléchissement régulier des disponibilités d'aide alimentaire au développement. Après avoir atteint 1,3 million de tonnes en 1992, le volume de l'aide alimentaire au développement est tombé à 835 000 tonnes en 1996, sur lesquelles 668 000 tonnes ont été livrées. Le volume projeté pour 1997 est de 720 000 tonnes. Il apparaît que ces ressources pourraient encore se réduire en 1998-1999 à raison d'environ cinq pour cent par an. Le PAM estime que le volume d'aide alimentaire disponible pour le développement s'établirait à 700 000 tonnes en 1998, et perdrait environ cinq pour cent par an les trois années suivantes.
110. Le volume de l'aide alimentaire destinée aux opérations de secours humanitaires, opérations d'urgence et interventions prolongées confondues, atteignait 2,23 millions de tonnes en 1992. En 1996, ce volume a été de 1,82 million de tonnes dont 1,44 million de tonnes effectivement livrées. Le volume des ressources disponibles pour livraison en 1997 devrait descendre à environ 1,60 million de tonnes. Pour estimer les besoins pour la période 1998-2001, le PAM a pris en compte une baisse des besoins pour les deux grandes opérations, en ex-Yougoslovie et dans la région des grands lacs en Afrique, et l'absence de nouvelles situations d'urgence majeures. Pourtant il existe dans le monde de nombreuses situations susceptibles de donner lieu à des crises humanitaires de grande ampleur. En outre, la menace de crises alimentaires résultant de catastrophes naturelles de grande amplitude, et notamment d'inondations ou de sécheresses, est toujours présente. Compte tenu de ces facteurs, le PAM projette que le volume de l'aide alimentaire nécessaire aux opérations de secours humanitaires s'établira à 1,47 million de tonnes par an dans la période de planification. Ce niveau représente une estimation prudente et modeste, nettement inférieure à la moyenne des opérations des cinq années précédentes.

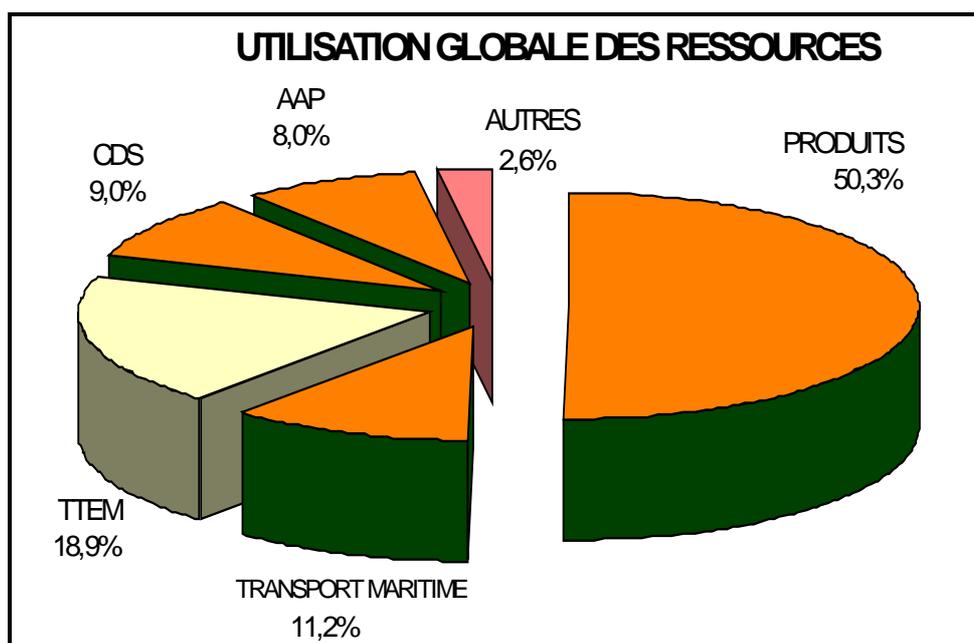
### LIVRAISONS PREVUES

(en milliers de tonnes)

AN.	DÉVELOPPEMENT			I. PROLONGÉES			URGENCES			TOTAL		
	H	M	B	H	M	B	H	M	B	H	M	B
1998	775	700	650	650	520	440	1 050	950	700	2 475	2 1	1 7
1999	735	665	620	650	520	440	1 050	950	700	2 435	2 1	1 7
2000	700	630	585	650	520	440	1 050	950	700	2 400	2 1	1 7
2001	665	600	555	650	520	440	1 050	950	700	2 365	2 0	1 6

111. Le volume des opérations du PAM sur les quatre années de la période de planification devrait donc s'établir à environ 8,475 millions de tonnes de produits. On peut estimer la valeur des opérations, y compris la totalité des coûts liés aux produits et correspondant aux autres activités, à environ cinq milliards de dollars. En valeur, 50,3 pour cent des ressources totales correspondront à des produits alimentaires, reçus en nature ou achetés, 11,2 pour cent correspondront au transport maritime et aux coûts annexes à celui-ci, 18,9 pour cent aux dépenses de TTEM, 9,0 pour cent au soutien direct, 2,6 pour cent au poste des coûts divers, et 8,0 pour cent au poste AAP. La ventilation des sources et de l'utilisation des fonds est indiquée dans les tableaux des annexes I et II. Le graphique ci-après illustre l'utilisation des ressources.





CSD = Coûts de soutien directs

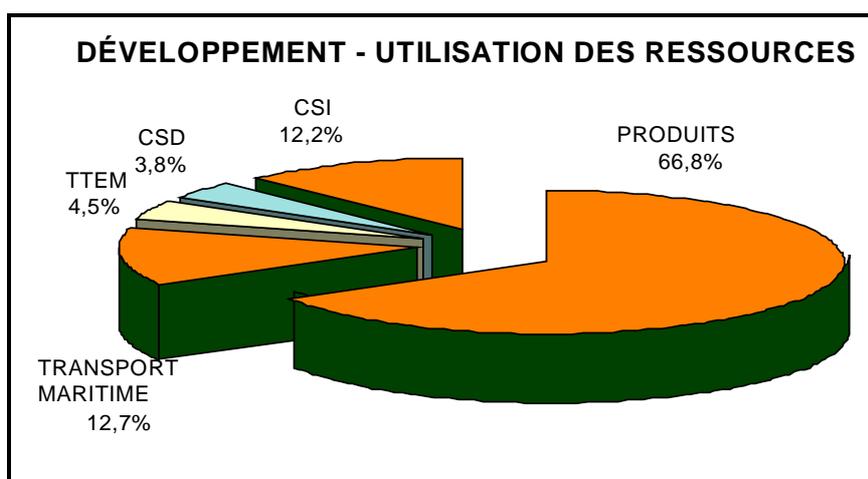
112. On estime que les coûts AAP pour la fourchette considérée (acheminement de 1,7 à 2,5 millions de tonnes de produits par an) seront de l'ordre de 188 millions à 219 millions de dollars pour le premier exercice. Selon l'hypothèse la plus probable, le budget AAP devrait être de l'ordre de 205 millions de dollars, alors que les recouvrements de coûts de soutien indirects pour les différentes catégories d'activités s'élèveront à 192 millions de dollars. La différence de 13 millions de dollars devra être financée par les recettes correspondant aux intérêts acquis. L'estimation de 205 millions de dollars pour le budget AAP représente une réduction de 12,3 pour cent par rapport au budget 1996-1997. La réduction du volume total des produits dans la même période sera de 22 pour cent.
113. La section ci-après indique les sources et l'utilisation des ressources pour chacune des catégories d'activités.

## Développement

114. Les annonces de contributions ordinaires représentent le principal mécanisme de contribution aux activités de développement. Les estimations faites aux fins du Plan financier sont en général inférieures à la valeur d'objectif fixée pour les contributions biennales. Les valeurs d'objectif expriment des aspirations, tandis que les chiffres de planification stratégique sont plus pragmatiques. La majeure partie des contributions aux activités de développement annoncées dans le cadre du mécanisme d'annonces de contributions ordinaires doit logiquement être versée au guichet multilatéral.
115. Le niveau le plus vraisemblable qu'atteindront les contributions pour le développement en 1998 est estimé à 700 000 tonnes. Par la suite, on prévoit une tendance à la baisse estimée à cinq pour cent par an. La valeur des contributions apportées pour les activités de



développement est estimée à 1 244 millions de dollars<sup>1</sup>, sur la base d'un recouvrement intégral des coûts, pour la période 1998-2001. Le total se ventile comme suit: produits alimentaires, 66,8 pour cent; transport maritime, 12,7 pour cent; TTEM, 4,5 pour cent; coûts de soutien directs, y compris articles non alimentaires, 3,8 pour cent; et contributions de recouvrement des coûts de soutien indirects (équivalent à 13,9 pour cent des coûts directs), 12,2 pour cent. Le montant généré au titre du recouvrement des coûts de soutien indirects est estimé pour la période à 152 millions de dollars, pour financement du poste AAP. Une partie des coûts AAP sera remboursée par les gouvernements bénéficiaires au titre de leur contributions aux dépenses encourues localement. Le graphique ci-après illustre l'utilisation des ressources disponibles pour les programmes de développement.



CSI = Coûts de soutien indirects

116. Fin 1996, le PAM comptait 174 projets de développement, l'effectif des bénéficiaires s'élevant à environ 20,7 millions de personnes. Au cours de la période de planification, le PAM se désengagera dans sept pays, et opérera une réaffectation des ressources en mettant l'accent sur les pays les moins avancés (PMA).
117. La focalisation sur les PMA, qui visera à améliorer les résultats opérationnels dans ces pays, supposera de manière générale que le PAM renforce son action de soutien direct, et donc supporte une majoration des coûts correspondants dans au moins 55 des pays bénéficiaires. La décentralisation et d'autres initiatives opérationnelles de développement auront pour effet qu'une part accrue du budget AAP sera affectée au terrain, notamment pour mettre en oeuvre des mesures d'amélioration des effets des projets et programmes.

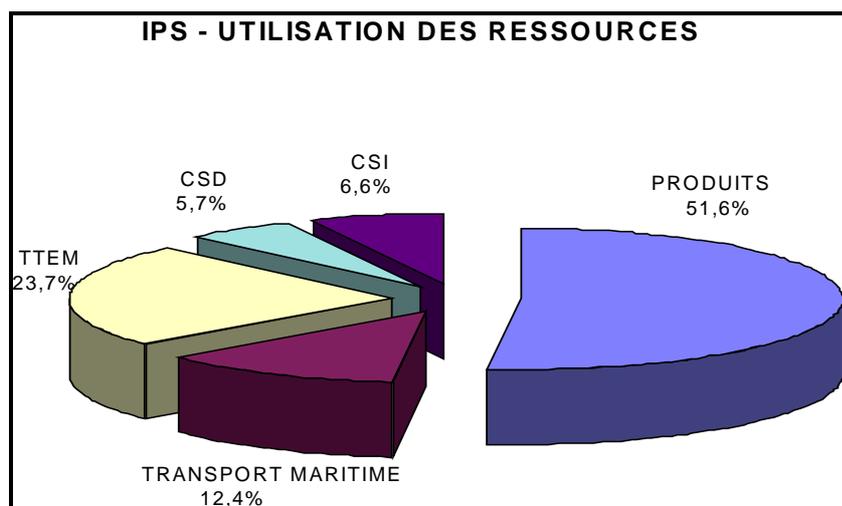
### Interventions prolongées de secours (IPS)

118. Les IPS relèvent d'un compte spécial des contributions ordinaires, bien qu'il ne lui soit pas officiellement fixé de niveau d'objectif. Il a pour objet d'assurer des disponibilités alimentaires plus certaines aux réfugiés et aux personnes déplacées dont la situation se prolonge (au-delà d'un an). Une forte proportion des contributions au titre des activités IPS devrait être versée au guichet multilatéral.
119. La projection à l'horizon de planification indique un niveau de 520 000 tonnes par an dans l'hypothèse la plus probable pour l'élément IPS. La valeur des contributions apportées au

<sup>1</sup> Tous les chiffres sont provisoires.



titre des interventions prolongées de secours est estimée à 1 132 millions de dollars, sur la base d'un recouvrement intégral des coûts. Le total se ventile comme suit: produits alimentaires, 51,6 pour cent; transport maritime, 12,4 pour cent; TTEM, 23,7 pour cent; coûts de soutien directs, y compris articles non alimentaires, 5,7 pour cent; et recouvrement des coûts de soutien indirects (équivalant à 7,1 pour cent des coûts directs), 6,6 pour cent. Le montant généré au titre du recouvrement des coûts de soutien indirects est estimé pour la période à 76 millions de dollars, pour financement du budget AAP approuvé. Le graphique ci-après illustre l'utilisation des ressources disponibles pour les interventions prolongées de secours.



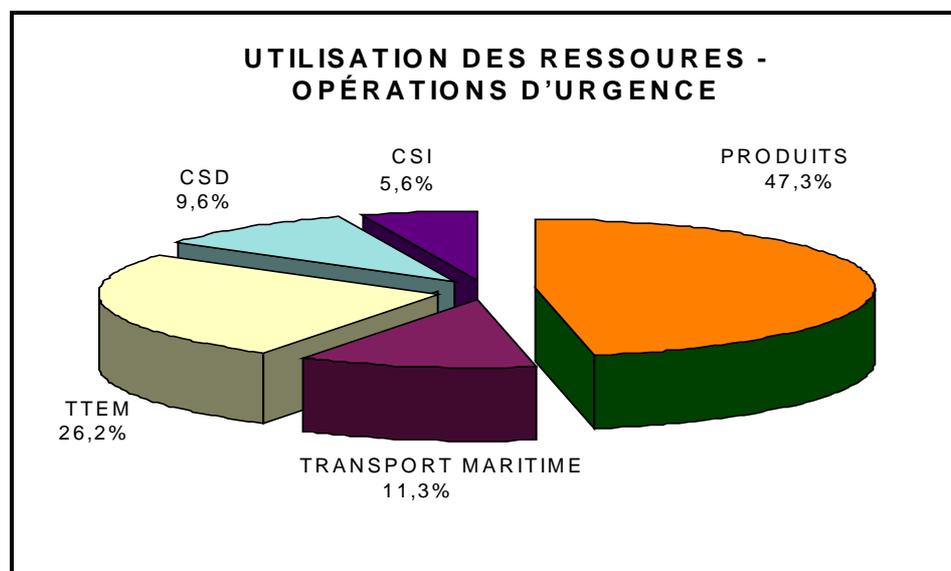
120. Fin 1996, le PAM comptait 22 interventions prolongées de secours, avec un effectif estimatif de 9,8 millions de bénéficiaires; 14 de ces interventions avaient été approuvées en 1996. Outre la continuation des besoins de l'effectif actuel de bénéficiaires dans le cadre des IPS en cours, plusieurs opérations d'urgence seront converties en IPS.
121. Le PAM renforcera son action dans certains domaines, comme le ciblage, le renforcement des capacités locales et le suivi des IPS. Le coût des améliorations dans ces domaines sera principalement imputé au poste du soutien direct, mais les structures décentralisées du PAM apporteront aussi leur concours.

### Opérations d'urgence

122. La Réserve alimentaire internationale d'urgence, créée en 1976, est le principal mécanisme qui permet d'acheminer une aide alimentaire dans le cadre de situations d'urgence. L'objectif annuel plancher de la RAIU est de 500 000 tonnes de céréales. Le Compte d'intervention immédiate est une composante de la RAIU qui permet de disposer d'espèces pour acheter des produits et financer les coûts liés à ceux-ci pour intervenir rapidement dans les situations d'urgence. Une petite part des contributions faites au titre des opérations d'urgence est versée au guichet multilatéral, le plus gros étant versé au guichet multilatéral à emploi spécifique.
123. Dans la période de planification, on escompte que le PAM acheminera 950 000 tonnes de produits par an. La valeur des contributions apportées au titre des opérations d'urgence est estimée à 2 412 millions de dollars, sur la base d'un recouvrement intégral des coûts. Le total se ventile comme suit: produits alimentaires, 47,3 pour cent; transport maritime, 11,3



pour cent; TTEM, 26,2 pour cent; coûts de soutien directs, y compris articles non alimentaires, 9,6 pour cent; et recouvrement des coûts de soutien indirects (équivalant à 6,0 pour cent des coûts directs), 5,6 pour cent. Le montant généré au titre du recouvrement des coûts de soutien indirects est estimé pour la période à 136 millions de dollars, pour financement du budget AAP approuvé. Le graphique ci-après illustre l'utilisation des ressources disponibles pour les opérations d'urgence.



124. Fin 1996, 35 opérations d'urgence étaient en cours, dont 16 avaient été nouvellement approuvées ou reconduites au cours de l'année. Ces opérations intéressaient 14,8 millions de personnes dont la survie ou l'état nutritionnel dépendaient étroitement de l'aide du PAM. Ces situations d'urgence étaient soit dues à l'homme, soit dues à des catastrophes naturelles.
125. Le PAM prévoit de renforcer ses mécanismes de préparation et s'efforcera aussi d'établir des modalités économiquement efficaces en vue de l'approvisionnement, de la livraison et de la distribution des produits. Un appui logistique et des moyens de communication massifs sont en règle générale d'une importance capitale pour mettre en œuvre les opérations d'urgence, et ces éléments ne sont pas ni ne peuvent être entièrement financés par les moyens normaux. Les besoins particuliers à cet égard devront donc être examinés séparément.

### Opérations spéciales

126. Les opérations spéciales (OS) sont des opérations qui ne comportent pas une composante importante d'aide alimentaire bien qu'elles soient destinées à fournir un appui à des opérations d'urgence alimentaire de grande envergure. Elles constituent une catégorie d'activités distincte, qui regroupe les grandes activités visant à répondre rapidement aux situations d'urgence et à atténuer les effets des catastrophes en améliorant les infrastructures ou en mettant en place les moyens qui permettent l'acheminement rapide et efficace de l'aide alimentaire. Les OS sont le vecteur par lequel le PAM appuie le relèvement et fonde le développement futur. Elles sont autant d'éléments vitaux de la réponse globale du PAM aux situations d'urgence, et représentent des investissements qui permettent de réduire le coût d'opérations ultérieures.



127. La plupart des contributions apportées au titre des OS devraient normalement être versées au guichet des contributions multilatérales à emploi spécifique. Leur valeur devrait se maintenir au niveau actuel de 30 millions de dollars par an. Elles sont en général ventilées entre coûts de soutien directs (90 pour cent) et recouvrement de coûts de soutien indirects (10 pour cent) (équivalant à 11,9 pour cent des coûts directs).

### **Autres activités**

128. En sus des quatre grandes catégories d'activités, le PAM assure une gamme diversifiée de services pour le compte de donateurs dans le cadre de leurs opérations bilatérales. Ces services consistent normalement à acheter des produits alimentaires, ou à les transporter, ou les deux. Le PAM se charge de ces opérations en complément de ses propres activités dans les pays bénéficiaires. Les donateurs remboursent les coûts de soutien indirects conformément au barème établi par le Conseil. En outre le PAM participe au programme d'administrateurs auxiliaires, au titre duquel il assure la formation en cours d'emploi de jeunes cadres, cette activité étant intégralement financée par les gouvernements donateurs. On estime que ces diverses activités représentent environ 33 millions de dollars par an.

---

## **RECOMMANDATIONS**

129. Le Directeur exécutif recommande au Conseil:

- a) d'approuver les orientations générales du Plan stratégique et financier pour 1998-2001;
- b) d'approuver la préparation d'un budget consolidé d'environ 2,6 milliards de dollars pour les opérations, dont 205 millions de dollars (aux prix courants) au titre des dépenses administratives et d'appui aux programmes, pour la période 1998-1999, lequel sera examiné par le Conseil d'administration à sa troisième session ordinaire, en octobre 1997.



## ANNEXE I

## SOURCES DES FONDS PAR CATÉGORIE D'ACTIVITÉS

(En millions de dollars)

Catégorie d'activités	Chiffres effectifs		Niveau de planification				Hypothèse haute				Hypothèse basse			
	1996 *	1997 **	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
<b>SOURCES DES FONDS</b>														
Développement	330	371	333	318	303	290	369	351	337	321	310	298	281	269
IPS	334	450	283	283	283	283	353	353	353	353	239	239	239	239
Urgences	583	696	603	603	603	603	667	667	667	667	444	444	444	444
Opérations spéciales	34	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Bilatéraux et autres	14	49	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
Fonds général (Annexe 2)	41	36	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
<b>TOTAL</b>	<b>1 336</b>	<b>1 632</b>	<b>1 316</b>	<b>1 301</b>	<b>1 286</b>	<b>1 273</b>	<b>1 486</b>	<b>1 468</b>	<b>1 454</b>	<b>1 438</b>	<b>1 090</b>	<b>1 078</b>	<b>1 061</b>	<b>1 049</b>

\* Les chiffres pour 1996 se réfèrent aux chiffres effectifs des Etats financiers provisoires

\*\* Les chiffres pour 1997 comprennent les reports de 1996.



## SOURCES ET UTILISATION DES FONDS PAR OBJET

TOTAL	Chiffres effectifs	Prévisions	Niveau de planification				Hypothèse haute				Hypothèse basse			
	1996 *	1997 **	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
	(Milliers de tonnes)													
Volume	2 113	2 780	2 170	2 135	2 100	2 070	2 475	2 435	2 400	2 365	1 790	1 760	1 725	1 695
	(En millions de dollars)													
<b>SOURCES DES FONDS</b>														
Contributions en produits	428	541	427	418	410	403	484	474	466	458	356	349	340	333
Contributions ERP	308	259	228	225	222	220	261	258	255	252	185	183	180	178
Total partiel, contributions en produits	736	800	655	643	632	623	745	732	721	710	541	532	520	511
Autres contributions en espèces	559	796	627	624	620	616	707	702	699	694	515	512	507	504
Fonds général														
Contributions générales	6	6	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Intérêts acquis	33	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
CCEG	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Coûts de soutien indirects (voir Utilisation)</b>	<b>80</b>	<b>134</b>	<b>97</b>	<b>95</b>	<b>93</b>	<b>91</b>	<b>109</b>	<b>107</b>	<b>105</b>	<b>104</b>	<b>82</b>	<b>80</b>	<b>79</b>	<b>77</b>
Total partiel, Fonds général	41	36	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
<b>TOTAL SOURCES</b>	<b>1 336</b>	<b>1 632</b>	<b>1 316</b>	<b>1 301</b>	<b>1 286</b>	<b>1 273</b>	<b>1 486</b>	<b>1 468</b>	<b>1 454</b>	<b>1 438</b>	<b>1 090</b>	<b>1 078</b>	<b>1 061</b>	<b>1 049</b>
<b>UTILISATION DES FONDS</b>														
Produits alimentaires, en nature	428	579	427	418	410	403	484	474	466	458	356	349	340	333
Produits alimentaires, achetés	257	289	228	225	222	220	261	258	255	252	185	183	180	178
Total partiel	685	868	655	643	632	623	745	732	721	710	541	532	520	511
Autres dépenses de projet, en espèces														
Transport maritime	101	211	145	143	141	139	165	163	160	159	119	117	115	113
TTEM	179	341	238	239	240	240	273	274	275	275	186	186	187	187
Coûts de soutien directs	75	201	114	114	113	113	126	125	125	124	95	95	94	94
<b>Coûts de soutien indirects (voir Sources)</b>	<b>80</b>	<b>134</b>	<b>97</b>	<b>95</b>	<b>93</b>	<b>91</b>	<b>109</b>	<b>107</b>	<b>105</b>	<b>104</b>	<b>82</b>	<b>80</b>	<b>79</b>	<b>77</b>
Total partiel	355	753	497	496	494	492	564	562	560	558	400	398	396	394
Dépenses AAP	107	119	103	102	101	100	110	109	108	107	94	94	93	92
Autres dépenses	38	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
<b>TOTAL, UTILISATION</b>	<b>1 185</b>	<b>1 773</b>	<b>1 288</b>	<b>1 274</b>	<b>1 260</b>	<b>1 248</b>	<b>1 452</b>	<b>1 436</b>	<b>1 422</b>	<b>1 408</b>	<b>1 068</b>	<b>1 057</b>	<b>1 042</b>	<b>1 030</b>

\* Les chiffres pour 1996 se réfèrent aux chiffres effectifs des Etats financiers provisoires.

\*\* Les chiffres pour 1997 comprennent les reports de 1996.



## ANNEXE III

TABLEAU DE PARTICIPATION DES DIVISIONS

	OED	OD	ODT	ODP	OT	RE	FS	HR	SP	OEDE	OEDA	OEDI	MS	LO	RO/CO
<b>1. Priorités stratégiques pour une approche personnalisée de la programmation de l'aide alimentaire</b>															
1.1 Renforcer la base de connaissances du PAM;	X	X	X			X			X	X				X	X
1.2 Focaliser le PAM sur les pays qui ont le plus besoin d'une aide alimentaire;	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X	X
1.3 Mieux cibler les ressources sur les femmes et les enfants;	X	X	X			X	X	X	X	X				X	X
1.4 Promouvoir le renforcement des institutions nationales et les capacités locales en favorisant une large participation populaire;		X	X		X		X	X	X	X					X
1.5 Adopter des politiques, des pratiques et des programmes opérationnels propres à mettre en oeuvre une aide d'urgence, une aide au relèvement et une aide au développement efficaces;	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1.6 Inscrire les questions de la faim et de la pauvreté au centre des préoccupations internationales;	X	X	X			X			X	X				X	X
<b>2. Priorités stratégiques concernant les capacités et les ressources organisationnelles</b>															
2.1 Restructuration;	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2.2 Remodeler les personnels du PAM;	X	X						X							X
2.3 Transparence et responsabilité financière;	X	X	X	X	X		X			X	X	X	X	X	X
2.4 Meilleure mobilisation des ressources.	X	X		X		X	X							X	X
OED	Bureau du Directeur exécutif					RE				OEDA					Bureau de la vérification interne des comptes
OD	Département des opérations					FS				OEDI					Bureau de l'inspection et des enquêtes
ODT	Service de soutien technique					HR				MS					Division des services de gestion
ODP	Service de la programmation					SP				LO					Bureaux de liaison
OT	Division du transport et de la logistique					OEDE				RO/CO					Bureaux de région/de pays



