

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 18 - 21 mai 1998

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Point 4 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/98/4-A

9 mars 2000

ORIGINAL: ANGLAIS

DE LA CRISE AU REDRESSEMENT

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:

Chef du Service des politiques: D. Spearman tel.: 6513-2601

Conseiller principal: D. Hines tel.: 6513-2233

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.: 6513-2641).



INTRODUCTION

1. Le redressement après des crises, qu'elles résultent de catastrophes naturelles ou qu'elles soient provoquées par l'homme, restera l'un des défis majeurs auxquels seront confrontés les organisations humanitaires et les organismes de développement ces prochaines décennies. Depuis 1980, plus de 50 pays ont vécu de longues années de conflits majeurs, dont beaucoup perdurent. L'on compte actuellement environ 35 millions de personnes déplacées dans 30 pays à faible revenu ou à revenu moyen. Les déplacements de populations et leur cortège de violences s'accompagnent d'une érosion des structures sociales et du capital humain, de destructions - logements, écoles, équipements sanitaires et infrastructure - et d'une baisse de la capacité de production. L'ampleur des crises se reflète dans le profil des bénéficiaires du PAM. En 1996, le PAM a fourni une aide à 16 millions de personnes déplacées, 4,5 millions de réfugiés et 4,1 millions de victimes de catastrophes naturelles (tremblements de terre, inondations ou sécheresses), soit environ quatre millions de personnes de plus que les bénéficiaires des projets de développement, au nombre de 20,7 millions.
2. La communauté internationale a réagi à cette prolifération de crises par une série de mesures - de secours, de maintien de la paix, de relèvement, d'atténuation des effets des catastrophes et de développement - et en étudiant de nouveaux mécanismes de coordination; cela s'est traduit par une baisse de l'aide au développement au profit des secours. Par exemple, l'aide publique au développement (APD) allouée aux secours a progressé, passant de deux pour cent du total en 1989 à environ 10 pour cent en 1994 (Banque mondiale, 1997). Pour le PAM, la différence est nette: en 1989, 70 pour cent de ses ressources étaient consacrées au développement, et 30 pour cent aux secours; en 1996, la proportion s'était inversée, avec 70 pour cent de l'aide du Programme allouée aux secours. Au Rwanda, l'on estime que le coût total de trois mois de conflit, y compris l'aide de secours, représente l'équivalent de plus de 10 ans d'aide publique au développement (Banque mondiale, 1997).
3. La vaste expérience acquise par le PAM dans les situations d'urgence prolongées ou complexes a montré que les interventions traditionnelles - à savoir traiter une crise comme un événement anormal de courte durée, par opposition au développement - sont souvent inadaptées aux besoins réels des personnes qui s'efforcent d'assurer leur subsistance dans une situation de conflit. Les activités de développement exécutées à l'appui d'une action humanitaire peuvent contribuer à éviter que les structures sociales et économiques ne continuent de se dégrader, à poser les bases du redressement et de la réconciliation et à éviter que le conflit ne suscite d'autres crises.
4. Pour ce qui est des situations d'urgence déclenchées par des catastrophes naturelles telles que des tremblements de terre ou des sécheresses, l'expérience montre aussi que les réponses à ces crises nécessitent souvent plus qu'une intervention ponctuelle de courte durée. Parce que les situations de crise déclenchées par des phénomènes naturels ou une dégradation des ressources affectent la consommation alimentaire immédiate et perturbent la production à plus long terme, des approches à plus longue échéance s'imposent qui doivent combiner des mesures de prévention, de planification préalable et d'alerte rapide.
5. La tâche accomplie par le PAM dans le cadre des interventions de redressement se rapporte directement à l'Engagement Cinq du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, et notamment aux objectifs 5.4 b) et c) qui préconisent un renforcement des



liens entre opérations de secours et programmes de développement et encouragent la transition des secours au redressement, puis au développement.

6. Le Comité administratif sur la coordination (CAC) de l'ONU estime lui aussi que les interventions de secours et de développement doivent nécessairement être complémentaires et qu'il convient d'élaborer des stratégies intégrant mieux programmes de secours et programmes de développement. Avec son double mandat, qui consiste à fournir des secours et une aide au développement, le PAM est particulièrement bien placé pour faciliter, en collaboration avec des partenaires, le passage des situations de crise au redressement. Dans ce contexte, le PAM collabore avec la Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies et fait en sorte de promouvoir l'accès des personnes vulnérables à la nourriture.
7. Le présent document a pour objet d'exposer les problèmes de politique générale et problèmes opérationnels auxquels le PAM se trouve confronté lorsqu'il s'agit de faciliter la transition entre crise et redressement. Il met en évidence la nécessité de définir une stratégie de redressement pour aider à faire la soudure entre opérations de secours et programmes de développement. Il traite également des mesures à prendre pour assurer une transition méthodique: effectifs nécessaires, formules de financement et mécanismes d'examen préalable/conception et de suivi. En conclusion, le document présente un certain nombre de recommandations.

ENSEIGNEMENTS

8. La préparation du présent document a nécessité un travail de recherche, notamment une étude des publications actuelles sur les secours humanitaires, axées sur les questions concernant les liens à établir entre secours et développement et un examen des politiques et des stratégies suivies en la matière, par exemple par la Commission des communautés européennes, le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE), la FAO, le FIDA, le Département des affaires humanitaires (aujourd'hui devenu le Bureau de la coordination des affaires humanitaires), le PNUD, le HCR, l'UNICEF et la Banque mondiale.
9. Cette recherche a montré que l'idée d'établir une corrélation entre secours et développement est attrayante mais que plusieurs facteurs gênent l'établissement de tels liens, notamment l'incompatibilité souvent intrinsèque entre la perspective à court terme des opérations de secours et celle à plus long terme des activités de développement, la coordination sur le terrain, les rapports entre les organisations d'aide humanitaire et d'aide au développement et la nécessité d'adopter des stratégies intégrées, la tendance à reporter inutilement la mise en oeuvre des activités de développement, l'imprévisibilité des secours d'une année sur l'autre et la difficulté de mobiliser un financement pour les activités de relèvement, de reconstruction et de redressement.
10. En outre, à deux reprises récemment, le PAM a tiré les enseignements de ses plus de 20 ans d'expérience d'aide aux populations touchées par des crises:
 - a) à l'occasion de missions en Angola, au Cambodge, au Mozambique et au Soudan, qui ont analysé les questions de redressement dans le cadre d'opérations d'urgence complexes;



- b) lors d'une série d'études de cas réalisées dans des pays dont elles ont analysé les programmes de développement, de transition et de secours: Ethiopie, Guatemala, Kenya, Mali et Pakistan.
11. La FAO, l'OIT, l'UNESCO et l'OMS ont participé à ces missions.
12. L'on trouvera ci-dessous les six enseignements les plus importants tirés de la recherche bibliographique et de la vaste expérience acquise par le PAM dans les domaines du redressement et du relèvement.

Enseignement 1. Le redressement est fortuit, inégal et complexe

13. Le fait qu'une crise crée des situations inégales et fortuites met à rude épreuve la capacité des individus, des communautés, des autorités locales et des donateurs de promouvoir la transition des secours au redressement. Le passage à des approches davantage axées sur le développement sera erratique, caractérisé par un va-et-vient entre secours/redressement et redressement/développement, en fonction de la sécurité et de la stabilité dans la région touchée et des besoins immédiats des groupes affectés. Les situations d'urgence, aussi bien complexes (par exemple au Rwanda et en Angola) que "chroniques" (comme en Afghanistan ou au Soudan), tendent à amalgamer secours, redressement et développement au point que le clivage entre intervention d'urgence et effort de développement s'estompe.

L'évolution de la situation en Angola ces dernières décennies montre que la phase de transition entre secours et développement tient plus du pendule que d'un continuum. Des intervalles de paix relative ont permis de lancer des activités de relèvement par à-coups, avec plus de succès dans certaines régions que dans d'autres. WFP Rehabilitation Angola Case Study, 1997.

Enseignement 2. Il est indispensable d'établir une stratégie qui intègre des perspectives de développement dans les programmes de secours et de redressement

14. Secours et développement ne sont pas des phases sans rapport explicite l'une avec l'autre. La fourniture de secours indispensables (vivres, vaccins, eau et abris) a certes permis de sauver des millions de vies humaines, mais les programmes de secours peuvent donner de meilleurs résultats si on leur applique une stratégie à plus long terme, comprenant des perspectives de développement. Telle est la conclusion à laquelle sont parvenus aussi bien le PAM que ses partenaires. De même, il importe d'introduire dès les premiers stades d'une crise des perspectives et des activités de développement, même en l'absence d'une réelle planification stratégique.

Il ressort de l'analyse effectuée par le HCR sur son programme de réinsertion au Mozambique que: l'impact, la durabilité et l'efficacité économique de l'opération du HCR auraient pu être renforcés, et ce de diverses manières. Concernant la planification du programme, il aurait fallu formuler plus tôt la stratégie de réinsertion, en faisant une plus large place aux rapports avec les organismes d'aide au développement¹.

¹ Rebuilding a War-torn Society - A Review of the UNHCR Reintegration Programme for Mozambican Returnees, UNHCR, July 1996.



Enseignement 3. La planification préalable est importante pour les opérations logistiques

15. Avant d'entreprendre une opération d'aide alimentaire, le PAM doit procéder à une évaluation rapide de l'infrastructure de transport afin d'estimer les ressources à mobiliser pour la logistique et d'identifier les maillons déficients dans la chaîne de livraison des secours.

L'opération du PAM dans le Caucase a montré qu'une planification préalable et la mise en place de mécanismes de coordination rendent le flux d'aide alimentaire moins aléatoire et moins coûteux et réduisent les pertes, assurant ainsi de meilleures chances de gagner la confiance des donateurs et de bénéficier de leur soutien. Rapport résumé d'évaluation, EB.2/97/5/Add.4.

Enseignement 4. Les interventions individualisées sont celles qui donnent les meilleurs résultats

16. Les meilleures approches en matière de redressement sont celles qui, une fois passée la période initiale de la crise d'urgence, traitent les pénuries alimentaires qui persistent comme une situation spécifique, qui sont spécialement conçues pour faire face aux besoins alimentaires immédiats et à plus long terme des bénéficiaires ciblés, hommes et femmes, et qui permettent une certaine flexibilité. Certains programmes parmi les plus réussis prévoient des modalités telles que: travailler en collaboration avec les institutions locales ou par leur entremise, consulter les habitants pour connaître leurs opinions et leurs besoins, faire participer les communautés à la planification, à l'exécution et au suivi, et associer les activités aux programmes en cours.

Pour l'opération au Cambodge, il a été appliqué à la phase de transition des secours au redressement des modalités spécifiques consistant à éliminer le plus rapidement possible les distributions générales de vivres, à intégrer les groupes cibles aux projets vivres-contre-travail et à faire correspondre d'aussi près que possible les activités et les besoins des groupes cibles. WFP Cambodia case study, 1996.

Enseignement 5. Des normes doivent être adoptées pour le redressement

17. Les interventions de redressement peuvent créer les conditions nécessaires à un développement futur. Quand bien même les activités mises en oeuvre durant la phase de redressement suivront une approche fondée sur le développement, leurs résultats, leur qualité et leur impact seront plus modestes. Les éléments communément pris en considération pour la programmation du développement - durabilité, rendement des investissements, risques, qualité technique, retrait progressif de l'aide, capacité des institutions à prendre en charge les projets et critères de suivi et d'évaluation - doivent s'adapter à la réalité des situations de crise et de redressement dans un contexte géographique spécifique. Peut-être une route rurale construite durant la phase de redressement sera-t-elle plus rudimentaire qu'une route construite dans le cadre d'un projet de développement bénéficiant d'une aide technique plus importante. Toujours est-il qu'elle répondra aux besoins immédiats d'une communauté et qu'elle pourra être améliorée un jour.

Au Soudan, le PAM a aidé à reconstruire des écoles détruites en utilisant des matériaux que les parents pouvaient obtenir sur place. Vu la qualité des matériaux, il est apparu dès le début que les bâtiments ne dureraient probablement pas plus de cinq ans et seraient plus vulnérables en cas d'attaque. Mais ces contraintes n'ont pas fait reculer les parents qui, même en temps de guerre, étaient résolus à rebâtir la vie de leurs enfants. WFP Rehabilitation Sudan Case Study, 1997.



Enseignement 6. Les mécanismes de financement doivent faciliter l'effort de redressement

18. Force est de reconnaître qu'une coordination insuffisante de la planification et de la mobilisation des ressources de la part des organismes de secours et d'aide au développement a créé des lacunes, des retards et même des chevauchements d'efforts. En outre, les activités de redressement sont souvent financées par des mécanismes à court terme - d'environ 12 mois en général - qui privilégient les projets d'impact rapide dont la mise en oeuvre est simple sur les plans administratif ou technique. Or, de tels mécanismes laissent peu de place à des interventions susceptibles de renforcer les capacités.

Le problème du financement est de première importance dans le contexte du redressement au Soudan. Les ONG s'efforcent de repousser les limites de ce que les donateurs sont prêts à accepter afin de pouvoir élaborer des interventions plus souples, novatrices et durables pour faire face à la sécheresse¹.

MISE EN PRATIQUE DES ENSEIGNEMENTS RETIRES - PROBLEMES OPERATIONNELS

Redressement - Rétablir les moyens de subsistance

19. Dans une situation d'urgence, le PAM a pour mandat de sauver des vies. Cela accompli, l'objectif de tout programme de redressement bénéficiant d'une aide alimentaire du PAM est de permettre aux individus de retrouver un mode de subsistance qui leur permette de satisfaire leurs besoins alimentaires immédiats et à plus long terme.
20. Les interventions de redressement offrent la possibilité d'aller au-delà d'un simple retour au statu quo - qui serait revenir à la situation qui a conduit à la guerre ou à la sécheresse - qui n'est d'ordinaire pas souhaitable. Le PAM peut contribuer à transformer une situation précaire et peu sûre en une situation stable et durable grâce à des activités permettant de:
- a) satisfaire les besoins alimentaires des plus vulnérables grâce à une aide ciblée;
 - b) permettre la récupération nutritionnelle des femmes et des enfants souffrant de malnutrition aiguë;
 - c) recréer l'autosuffisance et restaurer les mécanismes positifs de défense;
 - d) rétablir la cohésion sociale et les capacités humaines en misant sur le rôle important que jouent les femmes dans ces domaines;
 - e) améliorer l'accès à la nourriture en renforçant les systèmes locaux de distribution et de commercialisation des denrées alimentaires;
 - f) restaurer/constituer un potentiel de production et remettre en état/construire des éléments d'infrastructure qui bénéficieront directement aux groupes ciblés, s'attaquer aux problèmes qui contribuent à l'insécurité alimentaire des ménages (notamment le manque de capacité de travail et d'énergie) et libérer des revenus et du temps qui puissent être consacrés à d'autres activités de développement.
21. Dans la mesure du possible, le redressement doit être le prolongement de l'aide humanitaire visant à conserver ou à renforcer les capacités locales et à éviter une

¹ Harvey, Paul. Care, Rehabilitation and Greater Horn Project: Rehabilitation in Sudan. IDS, 1997.



dégradation intolérable des services fournis à la population. Par exemple, la population des camps de personnes déplacées a accès à une nourriture et à des soins de santé suffisants. Il faudrait pouvoir le leur assurer également durant le processus de réinstallation.

Inversement, la phase de redressement visant à réduire les effets pervers que peut parfois avoir l'aide humanitaire, il faudrait veiller à éliminer progressivement les interventions ayant un effet perturbateur (par exemple la dépendance à l'égard des secours) en introduisant des mécanismes d'auto-assistance et de paiement qui permettront de supprimer le rôle de substitution économique que jouent l'aide et les organismes qui la fournissent.

En période de crise, par exemple en période de sécheresse, le Gouvernement éthiopien, lorsqu'il reçoit de grandes quantités de secours, les achemine vers les zones sinistrées; les activités de développement sont alors élargies en fonction de plans préexistants afin d'employer, dans le cadre d'activités vivres-contre-travail, un grand nombre de personnes touchées mais aptes au travail. La mise en oeuvre d'activités de développement conçues pour éviter d'autres catastrophes se poursuit afin d'éloigner le spectre de la famine et de la faim, de relier secours et développement et d'éviter une dépendance à l'égard des distributions gratuites d'aliments. WFP Ethiopia case study, 1997.

Où le redressement commence-t-il et où prend-il fin?

22. Il n'existe pas de seuil précis entre l'intervention d'urgence et le redressement. Loin d'être un processus séquentiel, le redressement recouvre à la fois les secours d'urgence et l'aide au développement pour les raisons suivantes:
- a) **les besoins liés aux situations d'urgence et à la guerre sont complexes.** Les situations de conflit sont caractérisées par un nombre considérable de victimes, l'effondrement de l'infrastructure sociale et matérielle, de vastes groupes de population contraints à ne plus produire, et de forts contingents de réfugiés et de personnes déplacées qui ont des besoins différents et appellent des formes d'assistance différentes. Il faut donc spécialement veiller à satisfaire les besoins particuliers de chaque groupe.
 - b) **Les situations de secours et de développement présentent des éléments communs.** Les besoins des personnes touchées par des catastrophes d'origine naturelle ou humaine sont très semblables à ceux des personnes qui, à proximité, vivent dans la pauvreté absolue. Les besoins des femmes pauvres, par exemple, sont comparables à ceux des femmes qui vivent en situation de crise.
23. Prolonger à l'excès la phase de secours proprement dite risque de dénaturer les structures économiques et sociales, de freiner le processus de reconstruction et de retarder l'apparition de systèmes locaux d'approvisionnement alimentaire. Il importe donc de bien programmer le passage à la phase de redressement afin:
- a) d'éviter de créer une dépendance en réduisant les distributions générales gratuites à mesure que la population progresse vers l'autosuffisance;
 - b) de faire en sorte que les groupes cibles soient effectivement les plus vulnérables et ceux qui ont le plus besoin d'une aide alimentaire;
 - c) d'aider la population à assurer à nouveau sa subsistance et à satisfaire ses besoins alimentaires; et
 - d) d'éviter de nouvelles crises ou d'en atténuer les effets et d'améliorer la capacité de la population à y faire face.



24. Le PAM peut entamer la phase de redressement lorsque les conditions suivantes sont réunies:

- a) **l'aide alimentaire est en mesure de répondre à des besoins d'un autre type.** Une fois surmontée la phase initiale de la crise alimentaire, les vivres ne servent plus uniquement à assurer la survie: avec le retour dans certaines zones d'une sécurité et d'une stabilité politique relatives, les groupes nécessiteux deviennent plus facilement accessibles et les distributions générales d'aide alimentaire gratuite sont progressivement remplacées par une aide ciblée destinée à des groupes sélectionnés. Au Cambodge par exemple, les activités appuyées par une aide alimentaire ont permis d'accroître la productivité des travailleurs et, au-delà de la satisfaction des besoins alimentaires immédiats de la population, d'encourager les individus à faire le nécessaire pour se nourrir eux-mêmes.
- b) **Il apparaît différents groupes cibles n'ayant pas tous les mêmes besoins.** L'insécurité alimentaire devient le fait de groupes cibles spécifiques qui ne sont toujours pas en mesure d'avoir recours aux stratégies de défense préalables à la crise. De nouveaux mécanismes doivent être mis en place pour faire face aux différents types de besoins. Au Soudan, par exemple, le PAM a adapté son aide aux personnes qui ne peuvent avoir recours aux mécanismes traditionnels de défense: les femmes et leurs enfants ont reçu des rations complémentaires, le PAM a aidé les agriculteurs à reprendre leurs activités en associant distributions de vivres et distributions de semences et d'outils, et, dans une troisième région, le PAM a contribué à sécuriser l'alimentation en renforçant les marchés.
- c) **Le volume de l'aide alimentaire nécessaire diminue en même temps que le ciblage s'améliore.** Pour atteindre les personnes touchées et répondre à l'évolution de leurs besoins, il est indispensable d'affiner le ciblage et d'évaluer les activités d'un point de vue technique.
- d) **L'économie monétaire recommence peu à peu à fonctionner.**
- e) **Il devient moins nécessaire de s'en remettre aux distributions alimentaires et aux structures de gestion extérieures.** Durant la phase de redressement, les structures de secours deviennent moins nécessaires et peuvent être progressivement remplacées par les administrations locales et des structures communautaires réorganisées.
- f) **La sécurité de l'environnement de travail est rétablie.**
- g) **L'appui des donateurs aux activités de redressement et de développement est assuré.**

UNE REPONSE STRATEGIQUE

Une stratégie de redressement

25. L'approche traditionnellement adoptée pour la phase de redressement a été fondée sur les instruments et les méthodes utilisés pour la planification d'urgence, qui par leur nature même comportent une perspective à court terme. L'on ne s'est pas suffisamment efforcé d'établir d'emblée une réelle corrélation avec la phase de développement. Or, il est indispensable de prévoir dès le stade de la conception des opérations de secours des objectifs de redressement et de développement afin que la phase de secours ne compromette ni le redressement ni le développement à plus long terme et ne crée pas de



dépendance. Avec une stratégie de redressement, le PAM aura la souplesse dont il a besoin pour s'adapter à l'évolution des situations et répondre aux besoins de développement dans le cadre de situations de secours prolongées et de redressement. Une telle stratégie devrait être périodiquement revue et mise à jour chaque année pour tenir compte de l'évolution de la situation.

26. La stratégie de redressement, comprenant des activités de programme et une proposition de financement, fera pendant au schéma de stratégie et au programme de pays, qui sont eux orientés vers le développement. La stratégie de redressement expliquera pourquoi il y a lieu d'intervenir dans le cadre de situations prolongées de secours et de redressement; elle déterminera les situations où l'aide alimentaire constitue une réponse appropriée et où elle peut être utilisée utilement et efficacement pour garantir un apport alimentaire suffisant; elle définira les interventions de redressement qui sont susceptibles de promouvoir les efforts déployés par le PAM pour faire en sorte que son mandat soit axé sur la personne humaine et différencié selon les sexes et elle identifiera avec précision les partenaires possibles du PAM ainsi que les mécanismes de renforcement des capacités et de coordination à mettre en oeuvre. La proposition de financement couvrira une période maximum de trois ans. Le PAM pourra, dans tel ou tel pays, appliquer des stratégies et mener des programmes tant de redressement que de développement. Toutefois, il y aura des pays où seule se justifiera une intervention de redressement ou, à l'inverse, seule une opération de développement. En Bosnie-Herzégovine, il est probable que le PAM passera directement de la phase initiale de redressement au retrait complet de ses activités, alors qu'au Mozambique, il passera du redressement au développement. Les composantes essentielles d'une stratégie de redressement du PAM sont illustrés au tableau 1.
27. Deux éléments importants doivent être pris en considération lors de l'établissement d'une stratégie, dans la mesure où il faut à la fois planifier un programme de redressement ou de développement plus complet et prévoir des plans de retrait ou de réduction des opérations de secours. Une stratégie de redressement doit évaluer les risques de reprise de la violence et de disparition de l'appui international, l'évolution prévisible des besoins des groupes cibles et, à plus long terme, l'utilité de l'aide alimentaire et des activités entreprises au regard des risques encourus. Les modalités d'intervention devraient indiquer comment les activités et l'infrastructure des organismes de secours associés devront se contracter durant la phase de transition des secours au redressement. De même, les donateurs devront se garder d'établir des "chasses gardées" dans les secours.



TABLEAU 1 - ÉLÉMENTS D'UNE STRATÉGIE DE REDRESSEMENT POUR LE PAM

Analyse de la situation - les bureaux de pays du PAM apprennent à mieux connaître:

le cadre politique, économique, social et environnemental ainsi que les conditions de sécurité; les rôles des hommes et des femmes et leurs relations; la stabilité du marché;

le rôle potentiel de l'aide alimentaire

les groupes cibles et leurs besoins respectifs

les partenaires d'exécution et leurs avantages comparatifs

les incidences à long terme des stratégies de secours à court terme

les problèmes démographiques, économiques et écologiques qui découlent de déplacements massifs de populations

Evaluation des risques - les bureaux de pays du PAM évaluent:

la probabilité d'un renversement de la situation et la capacité de relèvement des bénéficiaires

les conditions de sécurité et les effets potentiels des interventions proposées du point de vue des bénéficiaires ou agents des organismes d'aide, hommes et femmes

les interventions susceptibles de contribuer à venir à bout des tensions et d'amorcer le redressement et la réconciliation

Programmation - le bureau de pays du PAM définit:

les priorités et objectifs immédiats et à plus long terme

la manière dont l'aide alimentaire peut contribuer à atteindre ces objectifs

les activités pilotes et de petite envergure, tenant compte des compétences et des besoins des femmes, pouvant être mises en oeuvre assez rapidement et ayant le potentiel voulu pour être élargies

le choix des partenaires et leur capacité

les programmes sexospécifiques et ceux destinés à renforcer les capacités

les mécanismes de financement appropriés

Indicateurs de réussite - les bureaux de pays du PAM déterminent les facteurs qui risquent de peser sur la réussite de la stratégie, par exemple:

la capacité des femmes et des hommes à déterminer leurs besoins et à les satisfaire

l'intégration des besoins immédiats et à plus long terme

la capacité de livrer des vivres aux personnes démunies

la capacité de financer les dépenses de fonctionnement

les mécanismes de coordination entre les organismes d'exécution, les pouvoirs publics et les ONG

la participation des bénéficiaires et la répartition des avantages entre hommes et femmes

la formulation d'une stratégie de sortie viable

Coordination

28. La nécessité d'adopter des stratégies et des approches communes est particulièrement impérieuse en temps de conflit. Etant donné le nombre d'organismes humanitaires et d'organismes d'aide au développement mobilisés dans certaines opérations et le manque d'intervenants dans le domaine du développement dans certaines autres, il est souvent difficile d'établir une coordination qui englobe des objectifs à long terme. A cet égard, le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) du Comité administratif de coordination a souligné qu'il fallait impliquer non seulement les organismes d'aide humanitaire et d'aide au développement des Nations Unies, mais aussi les institutions de Bretton Woods, les donateurs bilatéraux et multilatéraux et les ONG (CAC, 4/11/1997).

29. Le PAM est résolu à travailler en consultation avec ses partenaires et à resserrer la coordination au niveau tant des pays que de la communauté internationale. Dans ses activités, aussi bien de redressement que de développement, le PAM s'efforcera d'établir des liens de coordination efficaces pour la planification et l'allocation des ressources par le

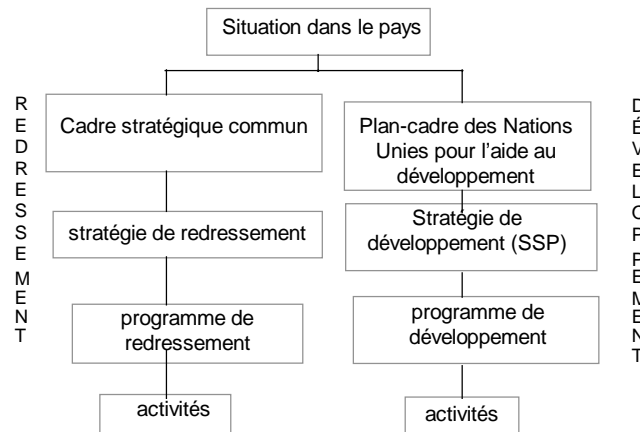


biais de mécanismes interorganisations, tels que le cadre stratégique commun des Nations Unies et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF). Le schéma 1 illustre comment l'aide du PAM au redressement et au développement est reliée aux autres dispositifs stratégiques des Nations Unies.

30. Le cadre stratégique commun des Nations Unies est un bon point de départ pour affronter les nombreux problèmes et défis inhérents à tout programme de redressement, pour relier secours et développement et pour fixer des priorités dès les premiers stades du processus. Idéalement, l'adoption d'une approche commune devrait également permettre aux organismes multilatéraux de mieux intégrer l'objectif de réconciliation à leurs efforts de redressement.
31. Le PAM participe et contribue à l'élaboration et à la mise en oeuvre du cadre stratégique commun des Nations Unies. Lors de l'établissement de ses stratégies de redressement, le PAM veillera à établir une corrélation adéquate entre l'aide qu'il entend fournir à cette fin et les autres initiatives interorganisations. Cet effort de coordination permettra d'utiliser plus efficacement les ressources existantes et de renforcer la collaboration entre les gouvernements bénéficiaires et les partenaires qui se sont associés pour les aider. En outre, le PAM participera activement aux consultations interorganisations afin d'élargir le champ du Processus d'appel unique.
32. Faute de cadre stratégique commun des Nations Unies, le PAM peut contribuer à en préparer un en établissant sa propre stratégie de redressement. Ce faisant, le PAM aura dans toute la mesure possible recours aux dispositifs existants tels que le réseau des coordonnateurs résidents et celui des coordonnateurs des opérations humanitaires.
33. Le PAM s'emploiera, de concert avec les donateurs et les autres organismes intéressés des Nations Unies (FAO, OIT, UNICEF, PNUD, etc.), à élaborer des mécanismes de collaboration concertés en vertu desquels ces organismes aideront le PAM à appuyer et mettre en oeuvre des interventions d'aide alimentaire techniquement valables et bien ciblées. Toutefois, le PAM ne doit pas transiger sur le mandat qui lui a été confié de répondre aux besoins alimentaires des plus pauvres pour travailler avec des partenaires disponibles dans des régions qui ne sont pas exposées à l'insécurité alimentaire.



Schéma 1 Éléments d'aide au pays



Ciblage

34. Les ressources allouées à des interventions d'urgence prolongées et à des efforts de redressement ne peuvent être efficaces que si elles sont bien ciblées. L'important, en l'occurrence, est de déterminer quels ménages peuvent faire face à la situation avec peu d'aide, voire aucune, et de ne pas passer à côté de ceux qui en ont le plus besoin. Les problèmes d'accès, l'insécurité, le manque de fiabilité de certaines informations et les difficultés logistiques et financières sont autant d'obstacles aux efforts de ciblage. Il se peut que le PAM ne soit pas en mesure d'atteindre tous ceux qui ont besoin de nourriture. Toutefois, les bureaux de pays participeront aux évaluations des besoins afin de déterminer quels groupes nécessitent une aide alimentaire, pendant combien de temps, de quel type et en quelles quantités. Ces renseignements permettront aux planificateurs d'établir plus précisément à quel moment passer des distributions générales aux distributions ciblées et à quel moment réduire la taille des rations alimentaires et de procéder chaque année à un nouveau ciblage des groupes démunis.

Il ressort des interviews menées auprès de réfugiés en provenance de Mauritanie et des communautés hôtes du Mali que les besoins et les préférences diffèrent suivant qu'il s'agit d'hommes ou de femmes, de réfugiés ou de résidents. Les femmes réfugiées ont insisté pour participer à des activités leur permettant d'acquérir des compétences et d'obtenir un emploi, comme la fabrication de savon et le petit commerce. Pour les hommes réfugiés, l'appui à l'agriculture, à l'élevage et à l'emploi sont d'une importance capitale. La population résidente, elle, a besoin d'actifs plus durables, notamment d'ouvrages d'irrigation et d'infrastructures communautaires. Ces différences mettent en évidence la nécessité d'identifier les groupes cibles, d'analyser les problèmes propres à chaque sexe et d'évaluer les besoins avant de définir les activités qui seront appuyées par une aide alimentaire. WFP Mali case study, 1996.

35. Bien définir les degrés de vulnérabilité à l'échelon régional et local afin de cibler les communautés et les groupes vulnérables est une tâche ambitieuse mais cruciale. Des différences claires existent entre les groupes de population au niveau des risques encourus, des stratégies de défense et des besoins: il est donc important que les méthodes de ciblage



puissent faire la différence entre les zones géographiques et, dans certains cas, entre les ménages.

36. L'expérience acquise par le PAM en période de crises fait ressortir la nécessité d'élaborer des ensembles minimaux de données et une méthode de ciblage à trois niveaux, définissant les zones de vulnérabilité et les communautés et ménages exposés à l'insécurité alimentaire.
- a) **A l'échelon régional:** évaluation continue de la vulnérabilité - évaluations conjointes FAO/PAM des récoltes, traitement des données secondaires disponibles, programme ACV du PAM et enquêtes composites sur l'économie alimentaire des ménages - afin d'identifier les zones géographiques de vulnérabilité à l'échelon des districts;
 - b) **à l'échelon des communautés:** des techniques de ciblage plus localisées, par exemple les évaluations rapides en milieu rural et les méthodes participatives d'évaluation en milieu rural, pour recenser les communautés vulnérables. Ces méthodes d'évaluation permettent de procéder à une première identification des villages dans les districts choisis, d'obtenir des informations détaillées sur les disponibilités et la consommation alimentaires, sur les stratégies de défense de la population et sur les causes de l'insécurité alimentaire;
 - c) **à l'échelon des ménages:** approches communautaires, fondées sur la structure sociale existante, pour recenser les plus vulnérables et faciliter les distributions alimentaires. Les associations féminines et les comités villageois de secours peuvent utilement servir à identifier les ménages vulnérables ainsi que les causes de l'insécurité alimentaire.
37. Les méthodologies et les procédures de ciblage, même simplifiées, représentent pour le personnel des tâches très absorbantes qui requièrent une formation spéciale. Il conviendra d'évaluer le rapport coût/efficacité des activités de ciblage afin de définir le niveau approprié de ciblage aux différents stades de chaque intervention de redressement.

Renforcement des capacités

38. Le PAM reconnaît qu'il est nécessaire de renforcer les capacités locales et de les utiliser à tous les niveaux: homologues de l'administration et des pouvoirs publics, ONG, communautés bénéficiaires et bénéficiaires eux-mêmes. Le renforcement des capacités est un volet essentiel des programmes de redressement, qui permet au PAM d'atténuer efficacement la vulnérabilité et de renforcer les mécanismes de défense et le rôle que jouent les communautés dans la gouvernance. Cela exige du temps, une formation, des ressources et une approche coordonnée et prospective. Le Processus d'appel unique devrait prévoir un élément d'appui au renforcement des capacités et l'évaluation de la vulnérabilité serait complétée par une évaluation des capacités.

Gouvernements et autorités nationales

39. L'établissement de partenariats viables avec les gouvernements est souvent fortement gêné par l'insuffisance de leurs moyens financiers et techniques. C'est pourquoi l'exécution d'activités de redressement nécessite généralement un renforcement des capacités du gouvernement, en prévision de la mise en oeuvre d'interventions ultérieures de redressement et de développement.
40. Faute de capacités et de ressources suffisantes, à quoi bon créer des départements parallèles de secours au sein du gouvernement pour gérer les situations d'urgence? Le



PAM déterminera dans quels domaines et comment peuvent être renforcées les capacités indispensables à la bonne exécution des opérations d'aide alimentaire et s'attachera à le faire dans les limites de ses moyens. Toute stratégie de redressement exposera en détail l'appui dont les partenaires ont besoin.

ONG

41. Le passage de la phase des secours à celle du redressement s'accompagne souvent d'un changement de partenaires d'exécution: les ONG internationales sont remplacées par d'autres ONG, le plus souvent locales. D'autres dispositifs sont nécessaires pour mobiliser les ONG, par exemple des accords tripartites d'exécution ou des modalités de travail avec les structures administratives locales et villageoises. Il conviendrait d'encourager les ONG internationales à établir des partenariats avec des organisations locales afin de renforcer et d'élargir les capacités à la base. Le PAM et les ONG internationales devraient aider à renforcer les capacités des ONG locales dans le cadre de l'appui aux activités d'aide alimentaire.

Participation des bénéficiaires

42. Les problèmes qui se posent d'ordinaire durant les situations de crise dans les sociétés au lendemain de la guerre - absence de direction politique légitime, d'administration publique et d'institutions intermédiaires - justifient hautement l'application par le PAM d'une approche axée sur la personne humaine dans les situations de redressement. La participation des bénéficiaires est indispensable à la bonne exécution des activités de redressement. Grâce à l'approche participative, le PAM peut entamer des activités de développement de nature à renforcer la capacité d'organisation des communautés afin qu'elles puissent prendre part au redressement économique, social et matériel.
43. Pour faciliter le passage des secours à des activités davantage orientées vers le développement, il est indispensable que les bénéficiaires participent à l'identification de leurs besoins essentiels, comprennent les problèmes à résoudre pour pouvoir y répondre et proposent leurs propres solutions. L'expérience des comités communautaires bénéficiant de l'aide du PAM montre que les femmes peuvent participer au même titre que les hommes à la distribution des vivres et au ciblage des plus vulnérables, même durant la phase des secours.
44. A mesure que la situation se stabilise, les bénéficiaires peuvent participer davantage à l'organisation et à la gestion et s'engager plus à fond, ce qui suscite en eux un sentiment de maîtrise de l'activité et de propriété des biens créés. Il est également indispensable que, dans la mesure du possible, les membres de la communauté contribuent à l'activité, d'ordinaire par leur travail. A mesure que le processus de redressement avance, c'est de plus en plus par ce type de contributions des bénéficiaires que se définit leur participation.

Dans le secteur sud de l'opération Survie au Soudan, les distributions d'aide alimentaire de secours sont effectuées par le biais des Comités de secours villageois, composés de sept femmes et six hommes. Outre l'amélioration du ciblage, les comités ont contribué à conférer aux femmes un rôle de décideur au sein du village. Les premières données recueillies semblent indiquer que la participation des bénéficiaires, notamment celle des femmes, donne des résultats positifs et reçoit le soutien de toutes les parties intéressées, y compris les chefs de villages, qui étaient auparavant les seuls responsables des distributions de vivres. WFP Rehabilitation Sudan Case Study, 1997.



45. Il n'en reste pas moins qu'une intervention ponctuelle ne suffit pas à édifier à l'échelon du village les structures nécessaires à la gestion des activités et des actifs et à leur reproduction. Si l'on décide d'adopter une approche participative dans le cadre d'une intervention de redressement, il faudra qu'elle prévoie d'emblée un horizon de planification à plus longue échéance et une approche de développement communautaire mieux intégrée.

Mécanismes de défense et renforcement des capacités

46. Pour véritablement aider les populations touchées par une crise, il faut d'abord savoir comment elles réagissent face aux difficultés. De même que des interventions de secours et de redressement mal conçues risquent de nuire aux mécanismes de défense existants, une compréhension insuffisante de ces mécanismes risque d'entraîner un mauvais usage de l'aide. Le PAM et les autres organismes d'aide humanitaire et d'aide au développement doivent connaître la capacité de réaction des communautés locales face aux crises. Un certain nombre d'études tendent à montrer que l'un des meilleurs moyens de combattre la faim consiste à aider les communautés touchées à s'aider elles-mêmes en renforçant leurs propres mécanismes de défense, souvent difficilement perceptibles mais efficaces¹. Toute stratégie de redressement devra absolument définir la corrélation entre renforcement des capacités et appui aux mécanismes de défense.
47. Les stratégies de redressement ont un rôle clé à jouer en:
- a) constituant et renforçant les capacités locales, en faisant participer les communautés à la définition des priorités et en encourageant des interventions de nature à générer des avantages à plus long terme;
 - b) remettant sur pied les dispositifs locaux de protection sociale et les mécanismes de défense, par exemple les ménages dirigés par des femmes qui ne comptent pas suffisamment de membres en mesure de travailler et qui nécessitent une aide spécifique (capital de démarrage et organisation de groupes d'entraide).

Personnel du PAM

48. L'expérience acquise par le PAM et ses partenaires montre qu'il faut, dès l'apparition d'une situation d'urgence, commencer à planifier les activités de développement si l'on veut pouvoir appliquer une approche anticipative, cohérente et stratégique à la programmation du redressement. La plupart des organismes, y compris le PAM, ne mobilisent pas encore suffisamment à l'avance les effectifs dont ils ont besoin à cette fin. Souvent, accaparé par la gestion d'une crise d'urgence, le personnel ne peut pas prendre du recul et envisager les problèmes à plus long terme sous un angle plus stratégique.
49. Pour remédier à ce problème et dans un esprit d'anticipation, l'on pourrait, peu après le début d'une crise, désigner des fonctionnaires chargés de la planification du redressement; il s'agirait de personnes capables d'élaborer une stratégie de redressement, de planifier des activités davantage axées sur le développement et de les mettre en oeuvre dès que la possibilité s'en présente. L'important est d'identifier les capacités existantes et de les développer pour intervenir dès qu'une perspective de redressement se fait jour.
50. La phase de transition vers le redressement peut exiger: l'affectation temporaire d'effectifs supplémentaires (des fonctionnaires chevronnés) à un stade précoce de la crise;

¹ Lautze, Sue and Dr. John Hammock. *Coping with Crisis; Coping with Aid*. 1996.



le recrutement d'un plus grand nombre d'agents locaux; l'introduction progressive d'agents spécialement affectés pour la phase de transition après le départ du personnel d'urgence; et/ou la formation du personnel existant à des tâches d'évaluation et de suivi davantage axées sur le développement. Les programmes de redressement nécessiteront des agents capables de travailler à la fois dans le domaine des secours et du développement et devront prévoir une formation du personnel pour veiller à ce qu'il ait un bagage suffisant pour faciliter la transition des secours au redressement.

51. Il ne faut pas établir de lien entre les quantités de vivres fournies et les effectifs, car il n'y a pas de corrélation directe entre le volume de l'aide et le personnel requis pour en faire un usage efficace dans différents types de situations. L'introduction d'un volet développement, les évaluations intensives rapides et le suivi font monter les coûts d'une opération. Dans certains cas, cette augmentation sera compensée par une diminution des coûts totaux à mesure que les distributions générales font place à une aide ciblée. Dans d'autres, les coûts sont davantage liés à la facilité d'accès qu'au personnel.

Activités de redressement

52. Le tableau 2 récapitule les activités qui paraissent les mieux adaptées aux situations de redressement. Ces activités pourront être les suivantes:
- a) création d'emplois par le biais d'activités vivres-contre-travail qui bénéficient directement aux populations ciblées et permettent de rétablir la sécurité alimentaire;
 - b) appui à la remise sur pied des moyens de production et à la relance de la production vivrière au niveau familial; les activités devront tendre à réactiver les mécanismes de défense et les capacités de production et de génération de revenus pour permettre aux ménages d'avoir accès aux moyens de production de base;
 - c) programmes nutritionnels complémentaires;
 - d) soutien du marché grâce aux achats locaux, et à l'encouragement de la participation du secteur privé au transport et aux livraisons et de la création de "marchés sociaux" et d'activités communautaires telles que les petites entreprises gérées tant par des femmes que par des hommes;
 - e) création de possibilités d'instruction et de formation professionnelle;
 - f) maintien de moyens d'intervention d'urgence pour faire face aux retournements de situation;
 - g) mise en oeuvre d'activités tendant à réduire l'impact des catastrophes naturelles en période de conflit.



TABLEAU 2 - ACTIVITÉS DE REDRESSEMENT UTILISANT L'AIDE ALIMENTAIRE

Redressement - phase de démarrage		Redressement - phase finale
Distributions gratuites d'aide alimentaire ciblée	Distributions gratuites d'aide alimentaire aux groupes vulnérables ciblés	Alimentation complémentaire
Alimentation complémentaire	Alimentation complémentaire	Réduction des risques et activités de prévention des catastrophes
Activités destinées à subvenir aux besoins essentiels: vivres, abris, eau	Appui aux stratégies de défense	Formation: alimentation en milieu institutionnel
	Activités à faibles apports et risques pour appuyer les stratégies de subsistance	Remise en état des écoles
	Elevage/fourrage, banques de céréales/semences, étangs	Vivres-contre-travail élevage/pâturage, agroforesterie, routes
	Formation de base	Renforcement de la sécurité alimentaire grâce à des activités agricoles
	Soutien du marché	Soutien du marché

Garantir la qualité des programmes

53. Dans les situations de redressement, les bureaux de pays et leurs partenaires d'exécution doivent faire à un dilemme bien réel: celui de subvenir rapidement aux besoins des groupes vulnérables tout en garantissant une certaine qualité technique aux activités du projet. Si la faisabilité de l'activité n'est pas correctement évaluée et si l'opération n'est pas suffisamment bien conçue, celle-ci risque de pêcher dans plusieurs domaines: mauvaise identification des participants, absence de corrélation entre vivres distribués et normes de travail; en outre les coûts et la conception de l'activité risquent de ne pas correspondre à la situation locale. De plus, à mesure que la phase de redressement avance, le PAM tend à jouer un rôle moins direct dans l'exécution, et à s'en remettre davantage à ses partenaires locaux, dont les capacités d'exécution sont toutefois très variables.
54. Dans le cadre de la stratégie de redressement, le bureau de pays aura recours à des experts locaux pour modifier les normes existantes ou établir des normes appropriées, adaptées à la situation, afin que les activités répondent aux besoins définis par les bénéficiaires et pour faciliter le suivi. Ces normes devront tendre à privilégier les activités à faible apport d'intrants et à faible risque et de conception simple ainsi que les activités de petite envergure pouvant être exécutées rapidement. Dans certains cas exceptionnels, le PAM pourra appuyer l'entretien des biens remis en état ou créés durant les étapes initiales du processus de redressement. Le bureau de pays s'attachera plus particulièrement à:
- faire participer les communautés et partenaires d'exécution à une étude de faisabilité du type d'activités proposées;
 - établir des mécanismes simples et rapides permettant d'évaluer la faisabilité de l'activité susceptible de recevoir une aide alimentaire et de suivre son exécution;
 - élaborer des mécanismes visant à obtenir des contributions des communautés et des partenaires pour s'assurer de leur plein appui;



- d) fixer des normes techniques appropriées, en collaboration avec des experts locaux et les partenaires d'exécution;
- e) organiser une formation pour donner à ses partenaires des indications spécifiques sur les normes techniques à appliquer, en insistant sur les conceptions et matériels les mieux adaptés à la situation;
- f) déterminer les critères de sélection des partenaires d'exécution et les moyens d'évaluer leur capacité technique.

Durabilité

55. Etant donné que le redressement est une étape intermédiaire introduite pour répondre aux besoins caractéristiques de la période de transition, il sera pratiquement impossible de lui appliquer les critères standards de durabilité établis pour les activités de développement. Dans un contexte de redressement, la durabilité est liée à trois grandes considérations:

- a) l'accent doit être mis surtout sur le rétablissement de l'autonomie des groupes concernés et l'aide à fournir pour permettre aux femmes et aux hommes de rebâtir une existence plus indépendante et moins vulnérable à de nouvelles crises;
- b) il faut prévoir dans la programmation la possibilité de revers et de retournements de situation et donc essayer de minimiser les apports de ressources pour réduire les risques;
- c) le concept de durabilité, dans les activités de redressement, doit être méthodiquement introduit peu à peu et comporter des éléments sociaux, économiques, techniques et écologiques, selon le cas. Le problème de la viabilité sociale prend toute son importance dès le début du processus de transition, car seul un renforcement des structures sociales permettra aux populations de sortir d'une crise et de rebâtir leur existence.

Suivi et évaluation

56. A mesure que la phase de redressement prendra le pas sur la phase aiguë de crise d'urgence, l'objectif du suivi et de l'évaluation devra être recentré. Il faudra établir en priorité des systèmes minimums d'information de nature à améliorer le ciblage et à définir la taille des rations pendant toute la durée de l'opération de redressement.

57. Afin de comprendre l'évolution des besoins des bénéficiaires et de savoir quand il faut commencer à modifier le type de distribution alimentaire, le PAM doit disposer de suffisamment de données pour élaborer et appliquer des stratégies de diminution de l'aide alimentaire et remplacer progressivement les distributions générales par des distributions ciblées. Il importe donc d'établir les faits au départ pour contrôler ensuite systématiquement l'impact de la ration alimentaire et toute modification de l'état nutritionnel des populations concernées.

58. A mesure que la phase de transition évolue vers des distributions ciblées, avec un recentrage sur le renforcement des capacités, les activités productives et l'appui aux stratégies de subsistance, les données sur les effets nutritionnels directs sont remplacées par des informations sur les stratégies de défense, l'impact de l'aide sur la sécurité alimentaire des ménages ainsi que les destinataires des rations du PAM afin de vérifier qu'il s'agit bien des bénéficiaires prévus. Il faut pour cela disposer de données suffisantes sur les nouveaux mécanismes de défense, l'état nutritionnel des populations et leur consommation alimentaire, les approvisionnements alimentaires locaux et les mécanismes de tarification.



59. La phase de redressement nécessite une surveillance plus étroite des activités pour s'assurer de leur qualité technique et de l'utilité des acquis et pour veiller à ce que les bénéficiaires prévus tirent effectivement parti de ces acquis. L'achèvement d'une activité ne signifie pas nécessairement que l'intervention a été utile et a eu des résultats.
60. Toutefois, dans des situations de redressement, la portée du suivi est limitée pour un certain nombre de raisons pratiques: courte durée du projet, insécurité, délais rapprochés et priorités imprévues. Ces facteurs influencent la qualité du suivi et exigent d'apporter des ajustements à la conception des systèmes de suivi et d'évaluation. Le PAM devrait au moins être en mesure de répondre aux questions suivantes: quels groupes bénéficient de l'aide alimentaire? de quelle manière? quelle différence les vivres font-ils dans la vie des bénéficiaires - femmes, enfants et hommes?
61. Pour que ces questions puissent trouver une réponse, le suivi doit être plus approfondi que pour les crises d'urgence aiguës. Dans un souci d'économie, les activités de suivi et d'évaluation devront autant que faire se peut être réalisées conjointement avec d'autres organismes des Nations Unies, des donateurs et des partenaires d'exécution et il conviendra d'utiliser des sources de données secondaires lorsqu'elles sont disponibles. Il n'en reste pas moins que les questions de coûts et de sécurité peuvent nuire à la mise en oeuvre optimale du suivi.

FINANCEMENT DU REDRESSEMENT

62. Les activités de redressement sont d'ordinaire financées au titre des opérations d'urgence et des projets d'intervention prolongée en faveur de réfugiés et de personnes déplacées (IPR), ce qui présente certains désavantages:
- a) le financement à court terme - généralement pour une période de 12 mois ou moins - tend à encourager la mise en oeuvre de projets de nature à avoir des résultats immédiats mais peu susceptibles d'avoir des effets à plus long terme, comme ceux ayant un potentiel de renforcement des capacités;
 - b) les modalités budgétaires de certains donateurs les obligent à financer aussi bien les activités de secours que celles de redressement au moyen de fonds destinés aux secours;
 - c) l'absence de souplesse empêche de saisir les possibilités qui peuvent se présenter de mettre en oeuvre des activités de redressement;
 - d) le financement à court terme impose un surcroît de travail aux partenaires d'exécution pour la rédaction des propositions et l'établissement des rapports.
63. Conscient de ces problèmes, le Conseil d'administration a recommandé d'entreprendre un examen des procédures suivies afin de rationaliser les incidences financières des activités de redressement du PAM (Troisième session ordinaire du Conseil d'administration, 1996). De même, ces dernières années, l'Equipe spéciale sur les conflits, la paix et la coopération au développement du Comité d'aide au développement de l'OCDE a examiné, entre autres, s'il convenait d'introduire de nouvelles modalités pour l'allocation des ressources au titre de l'aide post-confliktuelle. Cela a également été l'une des préoccupations de l'actuel Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies durant la première année de son mandat. Il a indiqué que les appels communs interorganisations devraient être élargis et prévoir un mécanisme de relais visant à faciliter le processus global de redressement et à mieux l'intégrer. Dans son rapport intitulé "Rénover l'Organisation des

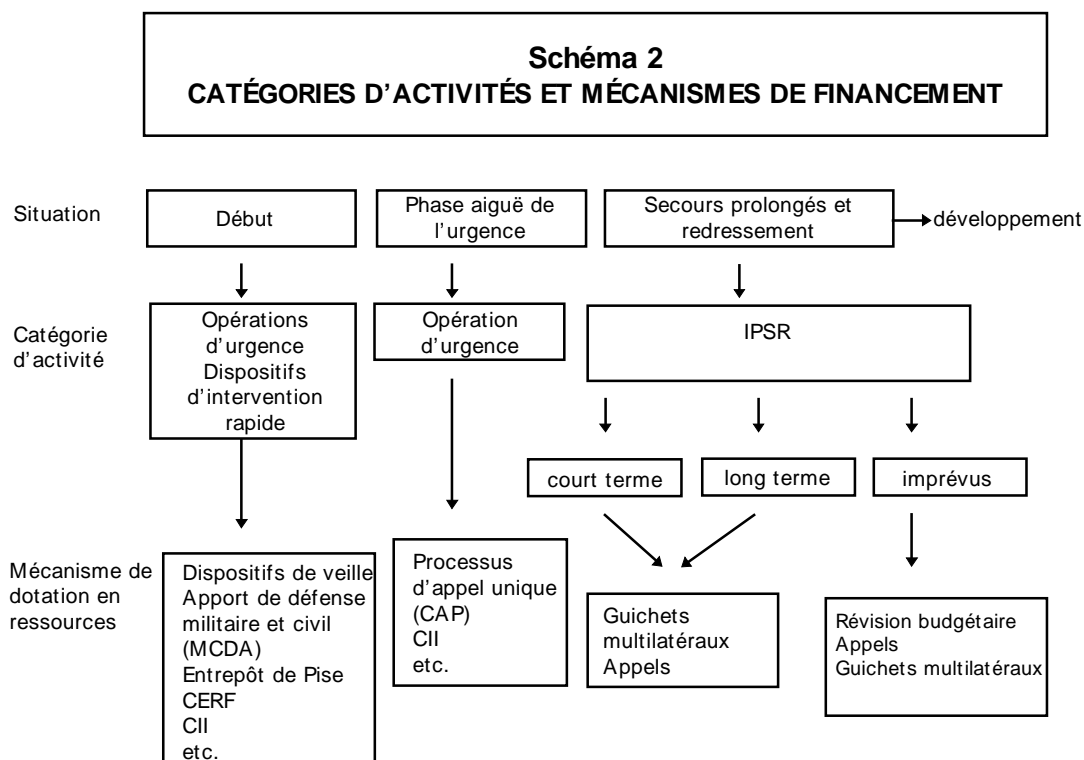


Nations Unies: un programme de réformes”, paru en juillet 1997, il déclarait: “L’action humanitaire devant toujours s’efforcer de trouver des solutions durables, les appels en faveur du redressement et de la reconstruction se feront dans le cadre du Processus d’appel unique, selon qu’il conviendra, en fonction des contributions du Groupe des Nations Unies pour le développement.”

64. Le PAM doit instaurer des mécanismes de financement qui lui permettent d’obtenir des engagements financiers à plus long terme pour les activités de redressement et de planifier son aide d’une manière plus détaillée, en fonction de la situation. Il est donc proposé qu’à l’avenir, la catégorie d’activités Opérations de secours ne serve à financer que les besoins aigus de secours d’urgence et, sauf quelques cas exceptionnels, pour une période ne dépassant pas deux ans. Durant la phase d’urgence, le bureau de pays commencera à envisager une perspective à plus long terme, même sans stratégie de redressement, afin de tirer parti d’éventuelles possibilités de redressement.
65. L’expérience des bureaux de terrain montre que, dans la réalité, il faut environ six mois pour qu’une opération démarre et six autres mois pour que la situation se stabilise, ce qui correspond effectivement à la durée de 12 mois d’une opération d’urgence. La stratégie de redressement serait formulée au cours des six mois suivants, et deviendrait opérationnelle au plus tard à la fin des deux premières années. Si la situation le permet, le PAM s’efforcera de réduire les délais de préparation et de mise en oeuvre de la stratégie de redressement, raccourcissant ainsi la durée de l’opération d’urgence.
66. L’opération de secours évoluerait le plus rapidement possible vers une intervention de secours prolongée et de redressement, prévoyant l’introduction de modalités et d’activités de redressement lorsque l’occasion se présente. Vraisemblablement, une telle opération combinerait donc à tout moment des activités de secours et des activités de redressement. Avec l’introduction précoce d’approches davantage orientées vers l’avenir, le PAM serait en mesure de répondre simultanément à des besoins de secours et de redressement bien spécifiques à une situation.
67. La stratégie de redressement serait établie avant la fin du dix-huitième mois de l’opération d’urgence et prévoirait des activités de programme et une proposition de financement, comprenant une provision suffisante pour les articles non alimentaires. Tant la stratégie que les activités de programme et la proposition de financement couvriraient une période de trois ans maximum et feraient l’objet d’un seul et même document qui serait présenté au Conseil d’administration pour approbation. Le programme de redressement enchaînerait immédiatement après la fin de l’opération d’urgence. Le financement serait assuré par un mécanisme révisé des IPS.
68. Il est proposé de transformer la catégorie d’activités des IPS en IPSR (interventions prolongées de secours et de redressement), laquelle deviendrait la catégorie d’activités du PAM systématiquement utilisée pour couvrir les besoins des interventions de secours et de redressement. L’IPSR serait le mécanisme par lequel les activités de secours et de redressement indiquées dans la stratégie de redressement seraient financées. Les interventions prévues au programme seraient examinées périodiquement et ajustées par le bureau de pays pour tenir compte du dernier état des besoins et des priorités. Le Directeur du PAM dans le pays disposerait, comme décrit dans la stratégie de redressement et le programme d’activités, des pouvoirs nécessaires pour transférer des fonds d’une activité et d’un secteur à l’autre; un mécanisme spécial serait mis en place en cas d’imprévus pour faire face aux éventuels renversements de situations et à de nouvelles crises d’urgence ou catastrophes. Ce mécanisme serait financé au moyen d’une révision budgétaire, approuvée en vertu des mêmes pouvoirs que ceux délégués pour les programmes de pays et les projets



de développement. En cas de retour à une crise d'urgence aiguë et de grande envergure où les transferts de ressources au sein du programme et les fonds pour imprévus ne suffiraient pas à couvrir les besoins, le Directeur du PAM dans le pays s'efforceraient d'obtenir des ressources supplémentaires de secours par le biais du mécanisme des opérations d'urgence. Ces modifications sont illustrées au schéma 2 ci-dessous.



69. La stratégie triennale de redressement fournirait au PAM, à ses partenaires et aux donateurs une base sur laquelle programmer leurs engagements pour une stratégie d'intervention prolongée de secours et de redressement, en fonction de leurs mécanismes de financement respectifs. Les donateurs pourraient ensuite continuer de verser leurs contributions à la stratégie de redressement en respectant les exigences de leurs mécanismes respectifs de financement.
70. Lors du passage de la phase des secours au redressement, il est très important pour le PAM de pouvoir disposer des articles non alimentaires appropriés, y compris de l'appui technique. Les options envisageables sont décrites dans le document sur les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme (que le PAM prévoit de soumettre au Conseil d'administration à sa session annuelle de 1998); d'ordinaire, ces articles seraient financés au titre des coûts de soutien directs. Toutefois, dans certains cas exceptionnels, l'on pourrait envisager une opération de monétisation qui soit conforme aux directives du PAM dans ce domaine (1997), qui spécifient que les situations de redressement seront aussi traitées avec une certaine flexibilité, compte tenu de leur nature provisoire et de leur complexité. Par exemple, un recours à la monétisation peut se justifier pour des raisons de sécurité ou lorsque l'objectif est de rétablir des structures d'échange.



AUTRES QUESTIONS

Déminage

71. Le PAM continuera de prêter une attention particulière aux personnes dont la vie est devenue un enfer en raison de la présence de mines et qui doivent affronter la tâche redoutable de réapprendre à subsister dans des zones minées. Le PAM participera à toutes les consultations interorganisations sur le déminage ayant un rapport direct avec son mandat et ses activités. Il appuiera le Département des opérations de maintien de la paix, chargé de coordonner les opérations de déminage, et contribuera à définir les besoins en ce domaine pour permettre le transport, l'entreposage et la distribution des vivres nécessaires aux opérations d'urgence et aux interventions humanitaires. Le PAM collaborera également avec le PNUD et des ONG telles que Halo Trust, MAG et COFRAS, dans des domaines spécifiques comme le renforcement des capacités locales, la sensibilisation et l'appui aux communautés sinistrées.
72. La participation du PAM dans ce domaine se bornera à:
- appuyer les opérations de déminage lorsque l'aide ne peut parvenir aux bénéficiaires parce que routes et champs sont minés et qu'il n'y a pas d'autre source de financement;
 - aider les communautés directement menacées par des mines à exprimer leurs besoins et leurs préoccupations en la matière et plaider en leur faveur, toujours dans le cadre d'une opération d'aide alimentaire;
 - utiliser l'aide alimentaire pour appuyer les activités communautaires directement liées aux programmes de déminage et dans les cas où elle s'avère appropriée, par exemple pour la reprise de l'agriculture dans les zones déminées.

Démobilisation

73. Les programmes de démobilisation et de réinsertion sont complexes et le PAM n'y contribuera que dans le contexte d'un processus de réconciliation nationale et s'ils sont exécutés dans le cadre d'une stratégie des Nations Unies. Dans le contexte d'une telle stratégie, il faudra soigneusement examiner si l'apport d'une aide alimentaire est approprié et si cette aide peut contribuer à la réinsertion à long terme des soldats démobilisés et de leurs familles. L'aide alimentaire ne constituera qu'une ressource d'appoint parmi d'autres. La participation du PAM aux programmes de démobilisation et de réinsertion:
- n'empêchera pas de subvenir aux besoins vitaux des populations vulnérables et ne compromettra pas les interventions humanitaires urgentes;
 - se situera dans le contexte d'un processus de paix coordonné et crédible qui comporte à la fois des éléments de démobilisation, de réinstallation, de réinsertion et de redressement; et
 - tendra à fournir un appui à long terme prévoyant la réinsertion des anciens combattants après la guerre. C'est dans le cadre de programmes de réinsertion visant à répondre aux besoins alimentaires des militaires démobilisés en voie de réinsertion et de leurs familles que l'aide alimentaire trouve sa pleine utilité.
74. A aucun moment de la démobilisation ou de la réinsertion, le PAM ne fournira d'aide au personnel armé. Il pourra toutefois appuyer des programmes d'échange des armes lorsque



l'aide alimentaire s'avérera un élément approprié d'un programme de démobilisation intégré.

Environnement

75. Si l'on ne prévoit pas de mesures de prévention et d'atténuation de leur impact lors de la planification des programmes de secours, ceux-ci peuvent avoir sur l'environnement des effets néfastes non seulement dans l'immédiat mais aussi à longue échéance. Le cas du Rwanda, du Liberia, de la Tanzanie et du Kenya montre que la dégradation de l'environnement provoquée par les réfugiés, les personnes déplacées ou celles touchées par des crises, dont les mécanismes de défense se fondent sur une exploitation des ressources naturelles, peuvent avoir des incidences négatives pour tous, y compris les populations locales. Les pays et les communautés hôtes sont désormais plus sensibles aux pertes économiques potentielles provenant de la dégradation de l'environnement occasionnée par une crise et demandent de plus en plus souvent une aide pour régénérer les zones dégradées.
76. Il est plus rentable d'atténuer les effets sur l'environnement au début d'une opération de secours et de redressement que d'avoir recours à des interventions à posteriori. Le PAM élaborera des interventions de redressement comprenant des activités de gestion communautaire des ressources naturelles qui permettront de faire face aux besoins alimentaires des populations exposées à l'insécurité alimentaire tout en traitant les problèmes de dégradation de l'environnement. Le Programme continuera également de s'employer à fournir des céréales usinées et d'autres produits nécessitant une cuisson moins longue.

Les marchés locaux se ressentent de l'afflux de réfugiés. Si certains segments de la population en tirent profit, les pauvres généralement en souffrent car la demande de la part des réfugiés fait monter le prix du combustible. Le déboisement, la dégradation des terres et l'épuisement des ressources en eau ont tous un coût économique pour la population locale. Directives du HCR sur l'environnement, 1996.

77. La stratégie de redressement traitera les problèmes d'environnement comme suit:
- a) l'analyse de la composition de la ration alimentaire tiendra compte des problèmes d'énergie, par exemple du temps de cuisson des denrées fournies;
 - b) le PAM collaborera avec d'autres organismes pour décider de l'emplacement des camps de réfugiés et de personnes déplacées en fonction de principes écologiques de base;
 - c) la sélection des activités sectorielles prendra en considération leur impact potentiel sur l'environnement;
 - d) un appui sera prévu, s'il y a lieu, pour des activités de régénération de l'environnement.

RECOMMANDATIONS

78. Il est recommandé que:
- a) la catégorie d'activités Opérations de secours ne serve à financer que les besoins aigus de secours d'urgence et, sauf cas exceptionnels, pour une période ne dépassant pas



deux ans. La stratégie de redressement serait établie avant la fin du dix-huitième mois de l'opération d'urgence. A mesure que les occasions se présentent, le PAM commencerait d'introduire des modalités et des activités de redressement, même avant qu'une stratégie de redressement n'ait été formulée;

- b) l'appui fourni par le PAM dans le cadre d'interventions de secours et de redressement après une crise s'inspire de la stratégie de redressement, qui indiquera les raisons de l'intervention dans de telles situations, définira le rôle de l'aide alimentaire et justifiera son utilisation, déterminera les zones et les groupes cibles et définira les modalités de l'aide.
79. La stratégie de redressement proposera des activités de programme et prévoira une proposition de financement comprenant une provision suffisante pour les articles non alimentaires et pour l'établissement de la stratégie de redressement. Elle couvrira une période de trois ans au maximum et sera présentée au Conseil d'administration pour approbation. Les activités débiteront immédiatement après la fin de l'opération d'urgence en cours, dès que les fonds seront disponibles.
80. Il est proposé de transformer la catégorie d'activités des IPS en IPSR (interventions prolongées de secours et de redressement), laquelle deviendrait la catégorie d'activités du PAM utilisée pour répondre aux besoins des interventions prolongées de secours et de redressement. L'IPSR serait le mécanisme de financement des activités de programme mises en oeuvre dans le cadre d'interventions prolongées de secours et de redressement et décrites dans la stratégie de redressement.
81. La catégorie des IPSR devra prévoir un mécanisme en cas d'imprévus pour faire face aux retournements éventuels de situations ou à de nouvelles crises d'urgence ou catastrophes. Les fonds seront engagés moyennant une révision budgétaire, approuvée en vertu des mêmes pouvoirs que ceux délégués pour les programmes de pays et les projets de développement.
82. Le PAM opérera, en consultation avec ses partenaires et par le biais de mécanismes interorganisations; participera à la formulation et à la mise en oeuvre du cadre stratégique commun des Nations Unies dans les pays où un cadre stratégique est en cours de formulation, appuiera le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et participera activement aux consultations interorganisations visant à élargir le champ d'action du Processus d'appel unique. Le PAM établira, dans la mesure du possible, une corrélation entre la stratégie de redressement et ces processus. Par ailleurs, les bureaux de pays participeront aux évaluations des besoins avec des partenaires afin de déterminer quels groupes ont besoin d'une aide alimentaire, pendant combien de temps, de quel type et dans quelles quantités.
83. Le PAM limitera sa participation au déminage à des interventions humanitaires où l'aide alimentaire ne peut parvenir aux bénéficiaires car les routes et les champs sont minés et où il n'existe pas d'autre source de financement. L'aide alimentaire sera utilisée pour appuyer les programmes communautaires ayant un rapport direct avec les programmes de déminage lorsqu'elle constitue une ressource appropriée.
84. Les opérations de déminage réalisées dans les pays au sortir de la guerre seront conçues et exécutées dans le cadre d'une stratégie des Nations Unies. Le PAM ne fournira d'aide au personnel armé à aucun moment de la démobilisation ou de la réinsertion. Il pourra toutefois appuyer des programmes d'échange des armes lorsque l'aide alimentaire s'avérera utile dans le cadre d'un programme de démobilisation intégré.



85. Si le Conseil approuve les recommandations ci-dessus, le PAM préparera des directives opérationnelles pour la planification et l'application d'une stratégie et d'un programme de redressement.

