

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 11 - 14 février 2002**

## QUESTIONS D'ORGANISATION ET DE PROCÉDURES

Point 9 de l'ordre du  
jour

*Pour examen*

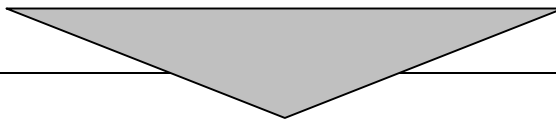


Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.1/2002/9**  
29 janvier 2002  
ORIGINAL: ANGLAIS

UNE DÉCENNIE DE CHANGEMENT:  
RENOUVEAU ET TRANSFORMATION DU  
PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL,  
1992–2002

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

# Note au Conseil d'administration



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

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

Directeur, Bureau du Directeur exécutif (OED): Mme Z. Mesa tél.: 066513-2002

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



## TABLE DES MATIERES

	Page
<b>Résumé</b>	<b>5</b>
<b>Introduction</b>	<b>8</b>
<b>Chapitre I: Le PAM: les premières années (1963–1992)</b>	<b>9</b>
Les trois premières décennies	9
Le défi de la gouvernance—Vers l'autonomie	10
<b>Chapitre II: Défi et riposte (1992–1995)</b>	<b>12</b>
Défis et problèmes, 1992–1993	12
Relever les défis	14
Se concentrer sur nos activités essentielles: cibler les pauvres qui ont faim	15
Se concentrer sur les pays les plus démunis	16
Axer les ressources sur les femmes	17
Mettre en œuvre des programmes intégrés et plus efficaces	17
Mobilisation des ressources	18
Instaurer une culture de gestion solide	18
Adapter l'organisation à ses opérations: régler la structure	19
Établir des contrôles financiers	20
Améliorer la transparence et les contrôles	21
<b>Chapitre III: Une vision globale et intégrée de la mission du PAM (1996–1997)</b>	<b>22</b>
Bilan des résultats obtenus jusqu'alors	22
Une vision globale et intégrée de la mission du PAM	22
Responsabiliser le terrain	24
Conduite du changement	25
Les principes de gestion du changement	26
<b>Chapitre IV: De la vision à la transformation: un processus continu (1997–2002)</b>	<b>28</b>
Vers la transformation	28
Pilier 1: But, stratégies et politiques	28
Pilier 2: Programmes	32
Pilier 3: Mobilisation des ressources et information du public	35
Pilier 4: Personnel et dirigeants	37
Pilier 5: Architecture de l'organisation	42
Pilier 6: Systèmes, processus et technologie	46
Pilier 7: Responsabilité et contrôle	48
<b>Chapitre V: Réflexions et nouveaux défis</b>	<b>50</b>
Réflexions sur le processus de changement	50
Défis permanents dans le processus de changement	51
Les préalables au succès	55
<b>Bibliographie</b>	<b>56</b>



## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

AAP	Budget administratif et d'appui aux programmes
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
ALITE	Équipe renforcée d'intervention logistique d'urgence
CAI	Coûts d'appui directs
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIG	Comité intergouvernemental
COMPAS	Système d'analyse, de traitement et de suivi des mouvements de produits
CPA	Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire
DFMS	Système de messagerie desservant les régions reculées
ECHA	Comité directeur pour les affaires humanitaires
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICR	Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant rouge
FIDA	Fonds international de développement agricole
FITTEST	Équipe d'intervention rapide et d'appui pour la technologie de l'information et les télécommunications
FMIP	Programme d'amélioration de la gestion financière
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IASC	Comité permanent interorganisations
IPR	Intervention prolongée en faveur de réfugiés et de personnes déplacées
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OCHA	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PMA	Pays moins avancé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSF	Plan stratégique et financier
SAP	Systèmes, applications, produits
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNDG	Groupe des Nations Unies pour le développement
UNDRO	Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNSECOORD	Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM



# Résumé

## Introduction

Ces dix dernières années, le PAM s'est lancé dans un processus de transformation extraordinaire qui se poursuit encore aujourd'hui.

Le présent document a été préparé pour fournir aux membres du Conseil d'administration, aux directeurs et au personnel du PAM une description du processus de transformation durant la période 1992–2002 et un résumé des principaux défis qui restent à relever.

Ce document fait partie intrinsèque du processus de transformation du PAM et procède du désir du Programme de faire le bilan et d'évaluer les changements qui restent à faire. Il a pour objectif de décrire les changements qui ont eu lieu mais aussi d'expliquer pourquoi ils étaient tellement nécessaires et pourquoi certaines décisions ont été prises.

Il se concentre sur la manière dont le PAM a renforcé ses *capacités* de mise en oeuvre de programmes au profit des pauvres souffrant de la faim, et *non* sur ses réalisations.

## Le PAM: les premières années (1963–1992)

Le PAM a commencé à fonctionner en janvier 1963; programme multilatéral mis en place à titre expérimental pour trois ans, il devait servir à mobiliser et distribuer les excédents alimentaires.

Le PAM est issu d'un engagement conjoint de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et des Nations Unies. Les premières années, la FAO a joué un rôle important dans la gestion du Programme. Pendant les années 80, avec l'évolution et l'expansion des programmes du PAM, des tensions se firent jour entre la FAO et le PAM concernant le rôle, la gouvernance et la gestion du PAM. De nouveaux mécanismes institutionnels entrèrent en vigueur en janvier 1992; non seulement les deux organisations ouvrirent la voie à des mutations intérieures dès 1992–1993, mais elles les rendirent possibles.

Les opérations du PAM n'ont cessé de se développer pendant ses trente premières années d'existence. Elles restèrent axées pour l'essentiel sur le développement, la part des urgences restant faible, bien qu'en constante augmentation. Durant la période 1990–1992, la situation se renversa complètement. Les ressources destinées au portefeuille de développement commencèrent à diminuer, tandis que les fonds pour les urgences enregistraient une hausse importante.

## Défi et riposte (1992–1995)

En avril 1992, Mme Catherine Bertini a pris les fonctions de Directeur exécutif du PAM. Elle s'est trouvée immédiatement confrontée à une situation paradoxale.

D'une part, le PAM réalisait des programmes humanitaires et d'aide au développement de grande envergure, et était reconnu comme un protagoniste de l'action menée par les Nations Unies pour faire face aux crises d'urgence. C'était désormais une grande organisation forte de 82 bureaux de terrain. Elle jouissait d'une bonne réputation auprès de la communauté internationale et des donateurs et entretenait de solides relations de travail avec de nombreux organismes des Nations Unies et organisations non gouvernementales



(ONG).

D'autre part, le PAM devait faire face à des défis importants, tant internes qu'externes.

Pour ce qui est des défis externes à l'organisation, les financements destinés aux urgences continuaient de croître tandis que les interventions humanitaires devenaient de plus en plus complexes et exigeantes —et la base traditionnelle de ressources pour le développement semblait menacée.

En ce qui concerne les défis internes à l'organisation, le PAM se trouvait confronté aux problèmes organisationnels typiques d'une organisation qui croît rapidement et dont la nature des activités s'est profondément modifiée en très peu de temps.

En 1992 et 1993, le Directeur exécutif a engagé les États membres, responsables et membres du personnel du PAM à dialoguer sur les choix qui s'offraient pour renforcer le PAM. Une série d'études, d'audits et d'évaluations ont été réalisés qui, ensemble, ont fourni une analyse détaillée de l'organisation.

Les premières initiatives de transformation du PAM ont été les suivantes:

- cibler les pauvres qui ont faim;
- mettre en oeuvre des programmes intégrés et plus efficaces;
- mobiliser des ressources;
- renforcer la culture de gestion de l'organisation;
- adapter l'organisation à ses opérations: régler la structure;
- établir des contrôles financiers, et
- améliorer la transparence et les contrôles.

### **Une vision globale et intégrée de la mission du PAM (1996–1997)**

Fin 1995, le Directeur exécutif a décidé de procéder à un examen des progrès accomplis jusque là. Ensuite, elle a décidé de lancer un programme élargi de changement à partir des idées et des suggestions recueillies dans le cadre de l'examen: un programme plus systématique, plus global et mieux échelonné dans le temps, conçu pour engager une transformation progressive mais fondamentale du mode de fonctionnement de l'organisation.

En juillet 1996, le Directeur exécutif annonçait une nouvelle vision de la mission de l'organisation. Le PAM devait devenir une organisation beaucoup plus stratégique, capable de répondre avec souplesse et rapidement aux situations de grande détresse et d'intégrer sans interruption activités de secours, de redressement et de développement. La culture même de l'organisation devait changer, et le PAM transformé devrait être fondé sur les caractéristiques organisationnelles suivantes:

- mettre le terrain au centre de l'action;
- promouvoir une pensée stratégique;
- laisser les directeurs diriger;
- flexibilité et adaptabilité;
- communication;
- travail d'équipe; et
- capacité de diriger.

Cette vision se fondait sur tout le travail effectué et toutes les initiatives de changement



lancées depuis 1992 en les intégrant.

### **De la vision à la transformation: un processus continu (1997–2002)**

Les cinq années suivantes ont vu la mise en oeuvre de grandes initiatives, dénommées dans le présent document les sept "piliers du changement", à savoir:

- but, stratégies et politiques;
- programmes;
- mobilisation des ressources et information du public;
- personnel et dirigeants;
- architecture organisationnelle;
- systèmes, processus et technologies; et
- responsabilité et supervision.

### **Réflexions et nouveaux défis**

Au cours des dix dernières années, le PAM a traversé une période de changements majeurs. La direction estime que cet investissement a déjà produit des résultats remarquables en termes de rapidité d'intervention et d'efficacité de la gestion. Elle reconnaît toutefois que bon nombre de résultats ne se feront sentir qu'à long terme.

Le PAM a déterminé les défis de *gestion* qui appelleront une attention particulière dans un proche avenir, à savoir:

- réglage du système de dotation en ressources et de financement à long terme;
- poursuite de la responsabilisation et de la cohésion;
- maîtrise des nouvelles attributions au siège;
- rester attentif au personnel et à l'encadrement;
- intégrer une réflexion axée sur les résultats;
- renforcer la fonction de plaidoyer du PAM;
- renforcer la base de connaissances sur les pauvres et la faim; et
- préserver la dynamique de changement.

Le PAM a été à l'avant-garde de la réforme dans le système des Nations Unies et la communauté internationale. Cela lui a permis de conserver son dynamisme et de relever avec succès les défis sans cesse croissants qui se posent à nourrir les pauvres qui ont faim.



---

## INTRODUCTION

1. Ces dix dernières années, le PAM s'est lancé dans un processus de transformation extraordinaire qui se poursuit encore aujourd'hui. Comme l'avait observé un groupe de directeurs de pays du PAM en 1996, "nos carrières reposent désormais sur le changement. Ce mouvement ne s'arrêtera pas et l'on ne peut pas l'éviter. Pour que l'organisation et son personnel s'épanouissent, il leur faut se préparer au changement et l'adopter"<sup>1</sup>.
2. Le présent document retrace rapidement les dix années du processus de transformation, de 1992 à 2002 et résume ensuite des défis qui restent à relever. Il se concentre sur la manière dont le PAM a renforcé ses capacités de mise en oeuvre de programmes au profit des pauvres qui ont faim. Il ne décrit pas les réalisations du PAM dans son travail au service des pauvres qui ont faim: de nombreux autres textes y ont été consacrés<sup>2</sup>. Au cours des dix dernières années, le PAM n'a jamais perdu de vue l'objectif ultime du processus de changement, à savoir créer une organisation plus forte capable de mettre en oeuvre des programmes plus efficaces au profit des pauvres qui ont faim.
3. Ce document fait partie intrinsèque du processus de transformation du PAM et procède du désir du Programme de faire le bilan et d'évaluer les changements qui restent à faire. Il s'efforce de décrire les changements qui ont eu lieu mais aussi d'expliquer pourquoi ils étaient tellement nécessaires et pourquoi certaines décisions ont été prises.
4. Le document comprend cinq chapitres:
  - Chapitre I. *Le PAM: les premières années (1963–1992)*, présente un bref historique du PAM avant 1992.
  - Chapitre II. *Défis et riposte (1992–1995)*, décrit les défis et les problèmes auxquels se trouvait confronté le PAM en 1992 et met en relief les premières initiatives prises par le Directeur exécutif pour renforcer le Programme.
  - Chapitre III. *Une vision globale et intégrée de la mission du PAM (1996–1997)*, brosse à grands traits la vision exposée par le Directeur exécutif en 1996 et dresse le cadre du processus de transformation ultérieur.
  - Chapitre IV. *De la vision à la transformation—Un processus continu (1997–2002)*, décrit la mise en oeuvre des transformations les plus importantes entre 1997 et 2001.
  - Chapitre V. *Réflexions et nouveaux défis*, tire quelques conclusions provisoires de l'expérience des dix dernières années et expose dans les grandes lignes les défis que le PAM doit encore relever.

---

<sup>1</sup> Consultation informelle, Abidjan, Côte d'Ivoire, mai 1996.

<sup>2</sup> Se reporter aux rapports annuels du PAM, aux plans stratégiques et financiers et autres documents.





## CHAPITRE I: LE PAM: LES PREMIERES ANNEES (1963–1992)

### Les trois premières décennies

5. Le PAM a été officiellement institué en 1961<sup>3</sup> par l'Assemblée générale des Nations Unies et la Conférence de la FAO. Il a commencé à fonctionner en janvier 1963; programme multilatéral mis en place à titre expérimental pour trois ans, il devait servir à mobiliser et distribuer les excédents de produits alimentaires<sup>4</sup>. En 1965, des dispositions à plus longue échéance ont été prises pour reconduire le PAM "tant qu'une aide alimentaire multilatérale serait jugée possible et souhaitable"<sup>5</sup>. Le Programme a été placé sous la conduite d'un Comité intergouvernemental (CIG) dont les membres étaient élus pour moitié par le Conseil de la FAO et pour moitié par le Conseil économique et social de l'ONU.
6. Collaborant étroitement avec la FAO, le PAM s'est concentré pendant les années 60 et 70 sur les programmes de développement. Il a tout d'abord fourni des denrées alimentaires —distribuées gratuitement— à l'appui de projets visant la mise en valeur des ressources humaines dans des secteurs tels que l'alimentation scolaire ou l'alimentation de groupes particulièrement vulnérables. Par la suite, il a eu également recours à des programmes "vivres-contre-travail" destinés à rémunérer en nourriture les ouvriers travaillant à la création ou à la préservation d'ouvrages importants pour le développement de la communauté, de la région ou de la nation.
7. Avec la Conférence mondiale sur l'alimentation de 1974, le PAM a vu son rôle se renforcer. Un certain nombre de résolutions de politique générale furent adoptées, appelant entre autres les donateurs à faire transiter par le PAM une part plus importante de leur aide alimentaire. La Conférence recommanda également la transformation de l'organe directeur du PAM en Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA), organe multilatéral chargé de réfléchir aux stratégies et aux politiques nécessaires dans les domaines de l'aide et de la sécurité alimentaires<sup>6</sup>. Tant la Réserve alimentaire internationale d'urgence que la Convention relative à l'aide alimentaire ont largement favorisé la croissance des ressources et des programmes du PAM.
8. Les activités du PAM sont allées en s'intensifiant au cours des années 80. Jusqu'en 1991, elles sont restées axées pour l'essentiel sur le développement, la part des urgences restant faible, bien qu'en constante augmentation. Entre 1990 et 1992 toutefois, l'accroissement notable des financements en faveur des opérations d'urgence a provoqué un renversement complet de situation: en 1990, le portefeuille de développement absorbait

---

<sup>3</sup> Résolution 1714 (xvi) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 19 décembre 1961; Résolution 1/61 de la Conférence de la FAO.

<sup>4</sup> La justification pour la création de l'organisation était la suivante: "l'utilisation efficace des excédents existants de produits alimentaires [...] constitue un important moyen transitoire de soulager la faim et de remédier à la malnutrition des peuples qui manquent de produits alimentaires, plus particulièrement dans les pays peu développés, et de contribuer au développement économique de ces pays" (Résolution 1714 (xvi) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 19 décembre 1961; Résolution 1/61 de la Conférence de la FAO.)

<sup>5</sup> Reconduction du Programme alimentaire mondial, Résolution 2095 (xx) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 20 décembre 1965.

<sup>6</sup> Le CPA a été transformé en Conseil d'administration en 1996.



environ 70 pour cent des ressources du PAM; en 1992, ce pourcentage était tombé à 40 pour cent<sup>7</sup>.

9. Dans le même temps, on assistait à une mutation de la nature des opérations d'urgence du PAM. Avant cette période, les interventions étaient causées par des catastrophes naturelles (sécheresses, inondations ou cyclones) ou des conflits civils accompagnés ou non de mouvements de réfugiés<sup>8</sup>. Entre 1990 et 1992, le PAM a commencé d'être impliqué dans des crises d'urgences bien plus complexes, impliquant des mouvements massifs de réfugiés et de personnes déplacées.
10. La création par le CPA d'une nouvelle catégorie de secours —les interventions prolongées en faveur de réfugiés et de personnes déplacées (IPR)— a marqué également une étape importante. Elle a permis aux donateurs d'allouer de nouvelles ressources, ce qui s'est traduit par une expansion des programmes du PAM dans ce secteur.
11. Les besoins des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) ont poussé le PAM et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à établir de nouveaux liens de partenariat. Ce faisant, les deux organismes se sont répartis clairement les responsabilités concernant la fourniture de l'aide alimentaire et non alimentaire<sup>9</sup>.
12. Avec le temps, le PAM s'est trouvé à collaborer davantage avec le HCR et d'autres organismes, notamment le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant rouge (FICR), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), et de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG)<sup>10</sup>.

### Le défi de la gouvernance—Vers l'autonomie

13. Le PAM est issu d'un engagement conjoint de la FAO et des Nations Unies, et son Directeur exécutif a toujours été nommé conjointement par le Secrétaire général de l'ONU et le Directeur général de la FAO. Au début, le Secrétaire général était, si l'on peut dire, un "parent absent", alors que le Directeur général jouait un rôle déterminant dans la gestion du PAM. De nombreux membres du personnel venaient de la FAO<sup>11</sup>. La FAO fournissait l'appui financier et administratif et le personnel<sup>12</sup> et le Règlement administratif et le Règlement du personnel de la FAO s'appliquaient au PAM. Le Directeur général de la FAO approuvait tous les grands programmes d'urgence et certifiait les états financiers du PAM.
14. Pendant les années 80, avec l'évolution et l'expansion des programmes du PAM, des tensions se firent jour entre la FAO et le PAM concernant le rôle, la gouvernance et la gestion du PAM. Durant les années 90, les États membres commencèrent à avoir le sentiment que le PAM était suffisamment bien établi et qu'il réalisait des programmes

<sup>7</sup> La tendance se poursuivit puisque le pourcentage atteignait à peine 30 pour cent en 1994–1995.

<sup>8</sup> Par exemple au Biafra, au Bangladesh et au Cambodge.

<sup>9</sup> Le premier mémorandum d'accord entre le PAM et le HCR fut élaboré en 1985. Il fut considérablement amélioré en 1994.

<sup>10</sup> En plus des partenaires traditionnels que sont la FAO, l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO).

<sup>11</sup> Le premier Directeur exécutif devint Directeur général de la FAO.

<sup>12</sup> Appui consenti moyennant remboursement.



suffisamment vastes pour devenir une organisation autonome —le PAM demeurant un programme conjoint de la FAO et de l'ONU, mais doté d'une identité institutionnelle distincte.

15. Les négociations requises pour donner au PAM un statut d'organisation autonome firent intervenir le CPA, la FAO et l'ONU et durèrent plusieurs années. En 1991, de nouveaux mécanismes institutionnels furent mis en place qui entrèrent en vigueur en janvier 1992. Les Règles générales et le Règlement financier, deux des textes fondamentaux du PAM, furent révisés pour refléter ces changements. Le CPA y était désigné sans équivoque comme l'organe directeur du PAM assurant pleinement le contrôle du Programme<sup>13</sup>, et le nombre de ses membres fut porté de 30 à 42. Il fut officiellement convenu que le siège du PAM serait à Rome et un accord de siège fut passé avec le Gouvernement italien<sup>14</sup>. Le CPA confia au Directeur exécutif du PAM l'entière responsabilité du fonctionnement et de l'administration du PAM<sup>15</sup>.
16. Au 1er janvier 1992, les contraintes constitutionnelles étaient levées, grâce aux années d'efforts menés par James Ingram, Directeur exécutif du PAM de 1982 à 1992. Grande partie de son mandat fut absorbée par des questions de gouvernance exigeant un travail de longue haleine, à une époque où le PAM se trouvait confronté à des problèmes croissants de programmation et de gestion. Comme l'a déclaré son successeur lorsque James Ingram a reçu le prix Des aliments pour la vie en 2000, "sans sa volonté et sa ténacité, le PAM ne serait pas l'organisme efficace et indépendant qu'il est aujourd'hui"<sup>16</sup>.
17. La résolution des questions de gouvernance n'a pas seulement ouvert la voie aux changements internes qui se sont produits en 1992–1993, elle les a rendus possibles. Si le PAM n'était pas devenu une institution autonome<sup>17</sup> avec des responsabilités clairement démarquées de celles de la FAO, la réorganisation du PAM après 1992 n'aurait jamais pu avoir lieu. Comme indiqué dans un rapport d'évaluation établi par trois donateurs: "Ce n'est qu'à partir de 1992, lorsque les Règles générales et le Règlement financier ont été révisés, que le PAM a pu assumer le plein contrôle de son personnel et de ses finances, qui relevaient auparavant de la FAO."<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Le budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) et les états financiers du PAM continuent d'être soumis à l'examen de deux organes: le Comité financier de la FAO et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) des Nations Unies, qui fournissent chacun des services consultatifs à l'organe directeur du PAM.

<sup>14</sup> Cet accord fut signé officiellement quelques années plus tard, en 1994.

<sup>15</sup> Il existe encore quelques restrictions. Par exemple, les opérations d'urgence dont des produits alimentaires ont une valeur supérieure à 3 millions de dollars doivent être signées conjointement par le Directeur général de la FAO et le Directeur exécutif.

<sup>16</sup> Déclaration de Catherine Bertini, le 19 octobre 2000.

<sup>17</sup> Jusqu'en 1998, le PAM était représenté par le PNUD sur le terrain; le passage des fonctions de personnel du PNUD au PAM en ce qui concerne le personnel recruté localement n'est pas encore terminé.

<sup>18</sup> Évaluation du Programme alimentaire mondial, 1994. Commanditée par les Gouvernements du Canada, des Pays-Bas et de la Norvège, elle est plus connue sous le nom d'évaluation tripartite. Il demeure toutefois des vestiges de l'ancien système: par exemple, le Règlement du personnel du PAM se base encore sur celui de la FAO.



## CHAPITRE II: DEFI ET RIPOSTE (1992–1995)

### Défis et problèmes, 1992–1993

18. En avril 1992, Mme Catherine Bertini est devenue Directeur exécutif du PAM. Elle s'est retrouvée immédiatement confrontée à une situation paradoxale.
19. D'une part, le PAM menait des programmes humanitaires et d'aide au développement de grande envergure, et recevait nombre d'éloges pour son action dans les domaines du transport et de la logistique<sup>19</sup>. Le Programme était reconnu comme un protagoniste de l'action menée par les Nations Unies pour faire face aux crises d'urgence. C'était désormais une grande organisation forte de 82 bureaux de terrain<sup>20</sup>. Elle jouissait d'une bonne réputation auprès de la communauté internationale et des donateurs et entretenait de solides relations de travail avec des nombreux organismes des Nations Unies et ONG.
20. D'autre part, le PAM devait faire face à des défis importants, tant internes qu'externes.

#### *Défis externes à l'Organisation*

21. En 1992, au moins 60 pour cent des ressources du PAM étaient consacrés aux urgences et les donateurs cherchaient de plus en plus à appuyer les interventions d'urgence du PAM. Les défis humanitaires devenaient bien plus complexes et contraignants: ils recouvraient diverses situations —guerres civiles, déplacements massifs de populations et opérations transfrontières— et exigeaient des mécanismes de coordination plus sophistiqués.
22. Par ailleurs, les conflits civils et la débâcle économique causés par l'éclatement de l'ex-Union soviétique et des Balkans ont accru la demande d'aide alimentaire pour une région qui n'en avait pas besoin auparavant. Dans le même temps, les crises dans d'autres parties du monde, comme en Iraq et en Somalie, prenaient de l'ampleur.
23. À ces difficultés venaient s'ajouter les incertitudes concernant l'impact des négociations d'Uruguay sur les excédents de produits agricoles. Il n'était désormais plus possible de croire que les excédents massifs de nourriture connus par le passé continueraient d'exister indéfiniment, et cela risquait d'avoir des répercussions sur le volume d'aide alimentaire mis à la disposition du PAM. Pendant cette même période, les ressources pour le développement diminuèrent dans le monde entier, et quelques donateurs commencèrent à remettre en question la valeur de l'aide alimentaire en tant que ressource de développement.
24. Tous ces facteurs soumettaient à une forte pression l'aide alimentaire mise à disposition des programmes de développement qui avaient constitué le gros des activités du PAM depuis sa création jusqu'à la fin des années 80. En outre, ces changements semblaient menacer la base traditionnelle des ressources du PAM.

<sup>19</sup> Le projet nordique recommandait en 1990 que le PAM soit officiellement désigné comme l'organisme des Nations Unies chargé des questions concernant la logistique et le transport des produits alimentaires et non alimentaires, et d'aider les pays à élaborer leurs propres dispositifs de transport.

<sup>20</sup> Selon le rapport annuel de 1991, le PAM disposait de 82 bureaux de terrain chargés d'exécuter des programmes dans 92 pays.



### **Défis internes à l'Organisation**

25. Le PAM se trouvait également confronté à des enjeux d'importance: passage rapide de programmes de développement d'une exécution plus lente à des opérations de secours complexes à évolution rapide, augmentation considérable des activités d'urgence et accroissement notable<sup>21</sup> des effectifs de l'Organisation.
26. En 1992 et 1993, les cadres supérieurs du PAM répertorièrent comme suit les principaux sujets de préoccupation du PAM:
- Les ressources allouées au développement étaient trop diluées, et le Programme ne parvenait pas à bien cibler ses programmes sur les pays et les groupes de population les plus démunis;
  - Le PAM tirant son origine du transfert d'excédents de produits alimentaires aux pays en développement, le transport de ces produits constituait le fondement de ses activités, et ses systèmes et sa culture traditionnels reflétaient exactement l'accent mis sur ce secteur. Le PAM tendait à mesurer son succès en fonction du volume de produits livrés plutôt que du nombre de personnes nourries.
  - Alors que les urgences représentaient 60 pour cent des programmes du PAM, la structure de l'Organisation restait axée sur le développement, et le PAM continuait de concentrer le gros de ses effectifs sur la programmation des activités de développement.
  - De nombreux directeurs et membres du personnel de l'Organisation se trouvaient dépourvus face à l'importance croissante que prenaient les situations d'urgence complexes et étaient mal préparés à y répondre "à l'improviste". Ils n'avaient ni l'expérience ni les compétences voulues pour traiter des crises d'urgence complexes dotées de mécanismes de coordination plus sophistiqués<sup>22</sup>.
  - Les connaissances de nombreux directeurs et administrateurs ainsi que leur situation de famille ne les rendaient pas nécessairement aptes à travailler dans des situations d'urgence. Nombre d'entre eux étaient entrés au PAM parce qu'ils souhaitaient travailler dans un organisme de développement, et le revirement au profit de l'urgence s'était presque produit par accident.
  - Les systèmes de mobilisation des ressources laissaient à désirer. En conséquence, il était tout à la fois difficile de déterminer et de couvrir les besoins de trésorerie du PAM, notamment pour les dépenses de transport, de gestion et d'administration, et de faire de la planification prévisionnelle.
  - Sur le terrain, les responsables du PAM jouaient essentiellement le rôle de conseillers auprès du gouvernement et étaient placés sous la supervision du PNUD. Au siège, les directeurs étaient surtout des administrateurs qui se préoccupaient de la gestion des produits plutôt que de la gestion des personnes.
  - Il existait une fracture —on pourrait presque parler de différence culturelle— entre le siège et le terrain. Ils communiquaient peu entre eux, se comprenaient souvent mal et le pouvoir de décision était centralisé au siège. Très peu de directeurs en poste au siège

<sup>21</sup> Les effectifs augmentèrent de 21 pour cent entre 1989 et 1992 et de près de 50 pour cent si l'on tient compte du personnel temporaire recruté pour les opérations d'urgence.

<sup>22</sup> Après la guerre du Golfe, il apparut que les directeurs devaient être en mesure de gérer des opérations d'urgence très complexes dotées de mécanismes de coordination de plus en plus sophistiqués. Cela nécessitait des qualités de commandement et une aptitude à la négociation ainsi qu'une connaissance approfondie du rôle du PAM et des besoins d'aide alimentaire dans le pays.



avaient l'intention d'aller sur le terrain, et les administrateurs du terrain avaient peu l'occasion de travailler au siège.

- Les locaux du PAM tant au siège que sur le terrain étaient plutôt en mauvais état et le personnel ne disposait pas des outils fondamentaux —ordinateurs, systèmes de courrier électronique— dont il avait besoin pour travailler.
  - Les systèmes de gestion financière, budgétaire, du personnel et de l'information étaient dépassés, lourds et inadaptés. Le PAM n'avait pas de procédures administratives accélérées pour ses opérations d'urgence et le Directeur exécutif eut même une fois à reconnaître que “les contrôles financiers présentaient des déficiences inacceptables dont l'Organisation se ressentait”.
  - Les mécanismes d'établissement de rapports et d'obligation redditionnelle étaient de médiocre qualité et les pratiques dans les secteurs de la vérification des comptes et de l'évaluation n'étaient pas particulièrement efficaces.
  - Malgré l'ampleur de ses programmes, le PAM était l'une des organisations les moins connues des Nations Unies, notamment du grand public dans les pays donateurs.
  - En dépit d'efforts initiaux, la coopération et la coordination avec d'autres organisations des Nations Unies laissaient à désirer<sup>23</sup>.
27. Ce faisant, les responsables ne critiquaient pas le passé. Ils estimaient qu'il s'agissait là des problèmes classiques, presque inévitables, qui se présentaient à une organisation qui s'était développée rapidement et dont la nature du travail avait radicalement changé en très peu de temps.
28. L'énergie de la direction n'étant plus complètement absorbée par les questions de gouvernance, il lui était désormais possible de se concentrer sur les enjeux décrits ci-dessus.

## Relever les défis

29. En novembre 1992, à l'occasion de l'une de ses premières grandes déclarations de politique générale devant le CPA<sup>24</sup>, le Directeur exécutif a exposé plusieurs des grands défis qui se posaient au PAM. Elle a insisté sur la nécessité de concentrer l'activité du PAM sur les bénéficiaires: les pauvres qui souffrent de la faim. Elle a décrit le défi que représentait la fourniture de vivres nécessaires à la survie d'une population dans un contexte d'urgence et la sécurité du personnel et des produits alimentaires sur le terrain. Elle a mis l'accent sur le besoin de renforcer les activités de développement pour aider les communautés et les familles à assurer leur autosuffisance et d'intégrer les programmes d'aide alimentaire du PAM aux priorités de développement nationales. Elle s'est engagée à renforcer la gestion interne du PAM, en insistant particulièrement sur la prise de décisions, la délégation de pouvoirs, la responsabilisation et la communication.
30. Le Directeur exécutif a engagé les États membres, responsables et membres du personnel du PAM à dialoguer sur les choix qui s'offraient pour renforcer le PAM. Dans cette nouvelle ère de gouvernance, les États membres ont été consultés et ont participé activement; l'appui et les avis qu'ils ont fournis ont été déterminants pour faire avancer la

<sup>23</sup> Par exemple, il n'existait pas de coopération étroite entre les trois organisations des Nations Unies à Rome: la FAO, le Fond international de développement agricole (FIDA) et le PAM.

<sup>24</sup> Déclaration du Directeur exécutif devant le CPA (CFA: 34/3, 4 novembre 1992).



réflexion sur le développement de l'organisation, la formulation de nouvelles orientations stratégiques et le financement des programmes.

31. Le Directeur exécutif a commandité alors une série d'études<sup>25</sup> et d'audits<sup>26</sup> et un groupe de donateurs a réalisé une évaluation du PAM<sup>27</sup>. Ensemble, ces analyses ont fourni à la direction un panorama détaillé de l'organisation et des indications sur les causes des problèmes et les solutions possibles.
32. En septembre 1993, la haute direction du PAM a présenté plusieurs initiatives visant un renforcement immédiat du PAM. Elle était bien consciente lors du lancement de ces initiatives que le PAM devrait poursuivre sans fléchir l'exécution de ses programmes d'aide alimentaire, et ce tout en trouvant dans le même temps les ressources et l'énergie nécessaires pour renforcer ses propres capacités et son efficacité. En d'autres termes, les activités d'aide alimentaire ne pouvaient pas cesser le temps que le PAM résolve ses problèmes internes. La haute direction savait également que ces initiatives devaient être réalisées en tenant compte des contraintes inhérentes à une organisation à vocation multilatérale, dotée d'une structure de gouvernance complexe et de cadres administratifs encore plus complexes<sup>28</sup>.
33. Les activités de transformation entreprises à cette époque sont décrites ci-dessous et regroupées en sept grandes initiatives qui représentent en quelque sorte chacune le fondement des sept piliers de la restructuration présentés au Chapitre IV. Les décisions clés et les pièces maîtresses du processus de restructuration de 1992 à 2002 ont été établis durant cette période.

### Se concentrer sur nos activités essentielles: cibler les pauvres qui ont faim

34. Une question stratégique fondamentale préoccupe le PAM depuis 1992: Comment le Programme peut-il concentrer au mieux ses efforts pour que les pauvres qui ont faim puissent tirer le meilleur parti possible de son aide?
35. La réponse à cette question passait en premier lieu par une définition des objectifs du PAM, de ses stratégies et de ses politiques. En 1994, les États membres du CPA entamèrent un vaste processus de consultation afin d'examiner en détail l'objectif fondamental du PAM, de réfléchir à ce qu'il devait accomplir et à la manière dont ses programmes devaient évoluer. Ce faisant, le CPA discuta tant de ce que le Programme ne pouvait pas faire que de ce qu'il devait faire:

*L'aide alimentaire ne peut à elle seule résoudre tous les problèmes. Le PAM ne doit pas agir seul. Le Programme doit se concentrer sur ce pour quoi il est le mieux armé, avec les ressources dont il dispose. Ce principe initial est le point de départ fondamental du processus de transformation du PAM<sup>29</sup>.*

<sup>25</sup> *Improving Financial Management Information Systems*, McKinsey & Co, 1994.

<sup>26</sup> *Comptes vérifiés pour l'exercice biennal 1992-93, Rapport et états financiers* (CFA 38/12, décembre 1994), comprenant un rapport du Commissaire aux comptes sur les contrôles financiers sur le terrain.

<sup>27</sup> Évaluation du Programme alimentaire mondial, 1994. Canada, Pays-Bas, Norvège. Plus connue sous le nom d'évaluation tripartite.

<sup>28</sup> Le PAM n'avait pas de règlement, politiques et procédures administratifs standards. C'était un amalgame du système commun des Nations Unies, des règlements de la FAO, du Secrétariat des Nations Unies, du PNUD et des propres politiques du PAM.

<sup>29</sup> *Examen des politiques, des objectifs et des stratégies du PAM* (CFA: 37/P/7, 7 avril 1994).



36. Ce processus aboutit à l'élaboration d'un document de fond intitulé "Examen des politiques, objectifs et stratégies du PAM"<sup>30</sup>, approuvé par le CPA en mai 1994. En décembre 1994, le PAM adopta la Définition de la mission du PAM, l'un des premiers documents de ce type établis dans le système des Nations Unies. Il stipulait que:

*Le PAM est, dans le système des Nations Unies, l'organe chargé de l'aide alimentaire... L'objectif des politiques régissant l'utilisation de l'aide alimentaire du Programme alimentaire mondial doit être l'éradication de la faim et de la pauvreté.*

*Des interventions ciblées sont nécessaires pour contribuer à améliorer directement le sort des plus pauvres —de ceux qui, soit de façon chronique, soit en période de crise, sont incapables de produire de quoi se nourrir ou n'ont pas les moyens de se procurer autrement les aliments nécessaires pour que leur famille puisse mener une vie saine et active<sup>31</sup>.*

37. Cela a permis de concentrer l'action du PAM sur trois secteurs, avec chaque fois comme point de départ le sort des personnes —les bénéficiaires.
- Sauver des vies pendant des crises d'urgence, qu'il s'agisse ou non de réfugiés (vivres pour la survie).
  - Améliorer la nutrition et les conditions de vie des populations les plus vulnérables pendant les périodes critiques de leur existence (vivres pour la croissance).
  - Favoriser le développement en contribuant tout d'abord à la création d'actifs dont les personnes bénéficient directement puis en encourageant l'autonomie des individus et des communautés pauvres (vivres-contre-travail).

### Se concentrer sur les pays les plus démunis

38. L'une des mesures prises immédiatement après a été de recentrer les activités du PAM sur les pays les plus démunis. À la fin de 1994, le CPA a décidé qu'en 1997 au plus tard, au moins 90 pour cent de l'aide du PAM au développement devait aller aux pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) et qu'au moins 50 pour cent de ces ressources devaient être allouées aux pays les moins avancés (PMA)<sup>32</sup>.
39. Immédiatement après cette session, le Directeur exécutif a lancé un processus interne ambitieux destiné à réexaminer l'entièreté du portefeuille des bureaux de pays du PAM à la lumière de ces critères. Suite à cet examen, le PAM a fermé ses bureaux dans 23 pays<sup>33</sup>, dont 16 avaient changé de catégorie et étaient classés à revenu moyen.

### Axer les ressources sur les femmes

40. Dans le même temps, le PAM a décidé d'axer plus particulièrement les ressources sur les femmes; il a entrepris des efforts importants visant à démarginaliser les femmes et pour ce faire a veillé à intégrer à tous ses programmes une analyse et une planification qui tiennent compte des besoins de chaque sexe.

<sup>30</sup> Examen des politiques, des objectifs et des stratégies du PAM (CFA: 37/P/7, 7 avril 1994).

<sup>31</sup> Définition de la mission du PAM (CFA: 38/P/5).

<sup>32</sup> Directives concernant l'allocation de ressources aux programmes de pays (CFA: 38/P/7, 11 novembre 1994).

<sup>33</sup> Cinq de ces bureaux furent ensuite réouverts pour faire face à de nouvelles crises d'urgence. D'autres bureaux furent réouverts pour la même raison et d'autres programmes furent désengagés.





41. Cette action reposait sur la conviction que la solution des problèmes de la faim et de la pauvreté passait par un renforcement des possibilités qui s'offraient aux femmes. "Les femmes sont le moteur du changement ... nous devons atteindre les femmes parce que ce sont elles qui au sein de la famille, veillent à ce que les enfants aient à manger, reçoivent une éducation et grandissent bien et parce que ce sont aussi elles qui veillent à ce que la famille tout entière puisse se nourrir et se développer."<sup>34</sup>
42. Le PAM a décidé également que dans tous ses programmes futurs, les femmes auraient non seulement un accès direct à la nourriture, mais qu'elles participeraient aux prises de décisions concernant la gestion des produits alimentaires. En 1995, à la Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes qui se tenait à Beijing, le PAM présenta des engagements spécifiques en faveur des femmes conçus pour modifier profondément leur rôle dans la programmation du développement et de l'aide humanitaire. Le processus de préparation de la Conférence de Beijing permit au PAM de se sensibiliser à ces questions et de reconnaître implicitement qu'il n'avait pas saisi auparavant toute leur importance, tant du point de vue de l'équité entre les sexes que de la programmation.

### Mettre en oeuvre des programmes intégrés et plus efficaces

43. Suite à une décision de l'Assemblée générale<sup>35</sup>, il fut décidé que le PAM planifierait ses activités de développement en consultation étroite avec chacun des gouvernements bénéficiaires concernés et d'autres organismes internationaux. Cette approche, dénommée approche-programme, a eu de profondes incidences en ce sens qu'elle a renforcé la coopération au niveau du terrain et a permis de déléguer des pouvoirs aux directeurs. Elle a permis aussi d'assurer que dans chaque pays l'aide du PAM serait:
- mieux intégrée aux priorités et aux activités établies par le pays lui-même, ainsi que par d'autres organismes des Nations Unies et d'autres donateurs;
  - plus cohérente, les éléments des sous-programmes du PAM étant étroitement liés entre eux pour aboutir à un résultat clair;
  - mieux axée sur les zones géographiques et les ménages qui représentent les groupes cibles du PAM;
  - plus flexible, les activités pouvant s'adapter à l'évolution de la situation.
44. Dans le cadre des initiatives mises en oeuvre pour renforcer les programmes, des politiques, des manuels et des outils ont été mis au point dans les domaines de la gestion des crises d'urgence, et les directeurs de pays et le personnel ont reçu une formation concernant la gestion et les aspects techniques des urgences. Le PAM a resserré ses partenariats tant avec le HCR que d'autres organismes des Nations Unies et des ONG.

### Mobilisation des ressources

45. Avec la baisse constante des excédents de produits alimentaires, la mobilisation des ressources est devenue l'une des premières priorités du Directeur exécutif. Profitant des sessions du CPA en 1992 et 1993, elle a engagé alors un dialogue actif avec les donateurs sur la manière d'améliorer le financement des programmes d'urgence et de développement.
46. Au début des années 90, le financement des coûts de transport et des frais généraux du PAM posait également des problèmes. Au départ, les programmes d'urgence étaient

<sup>34</sup> Déclaration de Mme Catherine Bertini devant le CPA (CFA: 37/PV/3).

<sup>35</sup> Résolution 47/199 de l'Assemblée générale des Nations Unies, confirmée par le CPA (CFA: 35/17).



réalisés sans percevoir aucune redevance spécifique pour les frais généraux indirects. Cette pratique, qui était acceptable tant que la majorité des ressources étaient destinées au développement, devint intenable lorsque la catégorie des secours d'urgence prit de l'ampleur. L'accord passé ensuite avec les donateurs pour qu'ils fournissent deux tiers de leurs contributions en produits et un tiers en espèces ne fut toujours respecté.

47. Comme ni le CPA ni les donateurs ne s'entendaient sur un nouveau système de financement de la gestion des opérations et des frais généraux pouvant remplacer des pratiques budgétaires vieillies, il apparaissait de plus en plus clairement que le PAM se trouvait confronté à un grave problème financier.
48. Les États membres et la direction ont réalisé alors qu'ils devaient élaborer de nouveaux systèmes et politiques de mobilisation des ressources. Il fallait que le PAM suive une approche standard, équitable et transparente pour la gestion de toutes les contributions des donateurs, et dispose de moyens fiables pour planifier les budgets de ses programmes et de son administration.
49. En décembre 1994, le CPA établit un Groupe de travail chargé d'étudier les politiques de financement à long terme et les ressources du PAM; ce groupe devait analyser la situation et proposer des changements. En 1995, le CPA approuva les recommandations du groupe de travail et en janvier 1996, les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme entrèrent en vigueur, qui modifièrent profondément le financement des coûts de gestion et d'administration du PAM. À partir de ce moment, les contributions furent versées au Programme en appliquant le principe de remboursement intégral des coûts. En outre, chaque contribution couvrait les coûts opérationnels correspondants et une part proportionnelle du budget administratif et d'appui aux programmes (AAP).

### **Instaurer une culture de gestion solide**

50. Pour instaurer des principes de gestion plus efficaces, le Directeur exécutif a identifié et promu des membres du personnel du PAM dotés d'un bon potentiel et de solides compétences en matière de gestion. Des directeurs ont été également recrutés à l'extérieur. Le Directeur exécutif a entrepris une action résolue visant à recruter, sélectionner et promouvoir des femmes aux postes de direction et du cadre organique, tant au siège que sur le terrain<sup>36</sup>.
51. Elle a constitué ensuite une équipe de direction, qu'elle a commencé à réunir périodiquement et avec laquelle elle a organisé des retraites chaque année. En janvier 1994, elle a convoqué une réunion mondiale de tous les responsables du PAM sur le terrain, la seconde depuis la création de l'organisation. Plus tard cette même année, une retraite a été organisée à l'intention des responsables du PAM au siège<sup>37</sup>. Les premiers ateliers de formation en gestion ont eu lieu, qui ont mis l'accent sur la nécessité d'évaluer le comportement professionnel.
52. Avec l'introduction de la politique de roulement du personnel, la Réunion mondiale de 1994 et d'autres mesures prises pour consulter le personnel de terrain et le faire participer, le fossé entre le siège et le terrain a commencé peu à peu à se combler.

---

<sup>36</sup> En 1992, 17 pour cent des membres du cadre organique du PAM étaient des femmes; au 30 juin 2001, elles étaient 39 pour cent.

<sup>37</sup> Une autre retraite s'est tenue également à la même époque pour un groupe représentatif des employés des services généraux.



53. Dès son arrivée, le Directeur exécutif insistait sur l'importance de déléguer des pouvoirs aux directeurs et de les rendre responsable de l'exercice de ces pouvoirs. Elle estimait cela indispensable pour un organisme dont l'action se situait sur le terrain et qui intervenait principalement dans le cadre de crises d'urgence. À la fin de 1992, elle a exposé dans le détail ses idées sur la délégation de pouvoirs, lesquelles allaient inspirer le programme de changement du PAM au cours de la décennie à venir.

Les décisions devraient être prises autant que possible aux niveaux les plus bas de l'organisation, étant entendu que les deux critères essentiels restent l'efficacité et la responsabilité. ... De nombreuses décisions au PAM sont prises désormais à des niveaux bien supérieurs afin de garantir efficacité et responsabilité. ... Il faut identifier les tâches de chaque unité. Ensuite, chaque directeur doit définir en consultation avec chaque fonctionnaire les attributions de ce dernier et les résultats que l'on attend de lui. Une politique d'évaluation des performances honnête, transparente et équitable est l'un des éléments essentiels de ce processus. ... Chaque fonctionnaire, chaque unité, chaque bureau de pays doit savoir quelles sont ses attributions, le type de décisions qu'il peut prendre et à qui il doit rendre compte<sup>38</sup>.

### Adapter l'organisation à ses opérations: régler la structure

54. En 1992, les bureaux de terrain étaient plutôt petits; la dénomination du responsable des programmes du PAM dans un pays était "Directeur des opérations". Il (ou, trop rarement, elle) était responsable devant le Représentant du PAM, qui était dans tous les cas le représentant résident du PNUD<sup>39</sup>.
55. La plupart des activités des bureaux de pays étaient axées sur le développement et le personnel se composait de conseillers en développement<sup>40</sup> qui aidaient le gouvernement à élaborer des projets et suivre l'exécution des programmes d'aide alimentaire. Dans les pays où des interventions d'urgence suffisamment importantes étaient en cours, la Division du transport et de la logistique du PAM tendait à mener les opérations. Cette division établissait ses propres unités dans les pays où elle intervenait. Les programmes d'urgence et de développement étaient parfois menés indépendamment les uns des autres et leurs responsables ne relevaient pas des mêmes directions à Rome.
56. En 1992, lors de l'examen des principes régissant l'organisation et la structure du PAM, le Directeur exécutif a décidé que le personnel dans les bureaux de pays devait sans exception faire rapport au chef du bureau de pays. Ainsi, le Directeur des opérations devenait responsable à la fois des programmes d'urgence et des programmes de développement.
57. Au siège, le nombre de bureaux régionaux est passé de cinq à six. Au lieu de partager la responsabilité des urgences avec la Division des secours d'urgence, les bureaux régionaux sont devenus responsables de toutes les activités du PAM dans les pays de leur région<sup>41</sup>, et la Division des secours d'urgence a assumé des fonctions d'appui et un rôle consultatif.

<sup>38</sup> Déclaration du Directeur exécutif devant le CPA à sa session du 3-6 novembre 1992 (CFA: 34/3).

<sup>39</sup> Le PNUD était donc le représentant accrédité du PAM auprès du gouvernement, et il administrait le personnel national et local pour le compte du PAM.

<sup>40</sup> Les directeurs des opérations pouvaient être d'une classe relativement basse, P-3 par exemple.

<sup>41</sup> Les bureaux régionaux étaient la voie de communication entre les bureaux de pays et le siège depuis 1987, mais cette fonction n'avait pas été rigoureusement mise en oeuvre.



## Établir des contrôles financiers

58. En 1993, les systèmes et les procédures du PAM étaient inadaptés aux défis qu'avait à relever le Programme. Il ne parvenait pas à bien planifier, ne pouvait suivre l'utilisation des ressources mises en sa disposition et ne pouvait pas rendre compte au CPA et aux donateurs de manière satisfaisante.
59. Ces faiblesses étaient soulignées dans les trois rapports mentionnés plus haut dans ce chapitre. Il en ressortait clairement que l'augmentation rapide des activités, la mutation profonde de la nature des opérations et les exigences croissantes des donateurs étaient à l'origine des faiblesses du PAM dans les domaines de la planification, de la gestion, du contrôle et de l'établissement de rapports sur l'utilisation des ressources<sup>42</sup>. La direction a reconnu également que les systèmes d'information du PAM n'étaient pas en mesure de suivre l'évolution des besoins en matière de rapports et que le Programme devait moderniser sa technologie de l'information et ses systèmes de télécommunications.
60. Une fois les rapports examinés, le Directeur exécutif a débattu avec le CPA des mesures à prendre à court et à long termes pour rectifier la situation. Elle a mis rapidement sur pied un Projet de gestion des responsabilités pour trouver des solutions rapides à certains aspects des contrôles financiers et améliorer la transparence.
61. À long terme, c'est le Programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP) qui a représenté la véritable solution. Il a été lancé en 1995, avec l'appui marqué du CPA. Ce programme était conçu pour rendre les services de l'organisation interdépendants et lui permettre de gérer toutes ses ressources —les produits alimentaires, le personnel et les finances. L'objectif du FMIP était de garantir le respect de l'obligation redditionnelle en matière financière, la rentabilité économique, les contrôles, la transparence et l'établissement de rapports en temps réel. Il était conçu pour donner aux directeurs des informations plus précises et plus utiles, et leur permettre ainsi de prendre plus rapidement des décisions plus efficaces.

## Améliorer la transparence et les contrôles

62. Le Directeur exécutif s'est rendu compte assez tôt qu'il fallait améliorer la transparence et les contrôles au niveau des programmes et de l'organisation. Les trois rapports mentionnés plus haut insistaient particulièrement sur la nécessité de renforcer les contrôles. Il a donc été décidé de les articuler autour de trois fonctions clés: l'évaluation, la vérification interne des comptes, et l'inspection et les enquêtes. Ensemble, elles devaient permettre au PAM de surveiller la performance de l'organisation et de ses systèmes, de ses directeurs et de leur personnel, de détecter les problèmes et d'apprendre comment renforcer les capacités et améliorer les résultats. En 1994, les bureaux de la vérification interne des comptes et de l'évaluation ont été renforcés, et 1995 a vu la création du Bureau de l'inspection et des enquêtes, l'un des premiers du système des Nations Unies.
63. Le bureau de la vérification interne des comptes a élaboré un outil d'évaluation des risques; les bureaux de pays classés à plus haut risque ont été visités une fois tous les deux ans et ceux à moindre risque tous les quatre ans. La manière dont les résultats d'audit étaient rapportés a été modifiée afin d'aider les responsables à tirer les leçons des meilleures pratiques et dans quelques cas, à évaluer les résultats de leurs opérations en fonction de certains critères. Depuis sa création, le Bureau de l'Inspecteur général a mené des inspections ou des enquêtes ponctuelles au siège et dans les bureaux régionaux et de

<sup>42</sup> L'une des explications à ces problèmes était que le PAM avait hérité la plupart de ses systèmes de la FAO et que ceux-ci n'étaient pas conçus pour des opérations d'urgence à évolution rapide situées sur le terrain.



pays, là où le risque d'erreurs de gestion était élevé ou en cas de preuve d'infraction à la législation, aux règlements, aux pratiques, de gaspillages flagrants de fonds, ou d'abus de pouvoir.



## CHAPITRE III: UNE VISION GLOBALE ET INTEGREE DE LA MISSION DU PAM (1996–1997)

### Bilan des résultats obtenus jusqu'alors

64. Dès 1995, le PAM pouvait estimer avoir obtenu des améliorations appréciables. Mais il apparaissait aussi que les différentes initiatives engagées ne suffiraient pas, à elles seules, et la direction ne se satisfaisait pas des capacités d'intervention du PAM dans les situations d'urgence complexes qui exigeaient rapidité et souplesse. Malgré les efforts déployés, le PAM demeurait une organisation fortement centralisée et hiérarchique, et les directeurs de pays ne possédaient ni l'expertise ni les outils qui leur permettraient d'exercer les pouvoirs qui leur étaient délégués et de gérer efficacement les opérations.
65. Il était clair que l'on était en présence de forces ou d'obstacles  *systémiques*  qui s'opposaient à l'intégration du changement. Par exemple, certaines tentatives de déléguer des pouvoirs de décision au terrain se trouvaient entravées par des forces subtiles qui empêchaient les directeurs de pays d'assumer leurs nouvelles attributions. Dans bien des cas, les directeurs de pays étaient privés d'un accès aisé à des informations déterminantes qui leur permettraient de prendre des décisions dans des situations évoluant rapidement. Ils ne possédaient pas toujours les compétences techniques et administratives appropriées. Au siège, les directeurs ne pouvaient faire assez confiance au terrain et avaient du mal à déléguer des pouvoirs de décision importants.
66. Consciente de ces difficultés, le Directeur exécutif décidait vers la fin de 1995 de lancer un examen des progrès accomplis jusque là. Les responsables et le personnel, au siège comme sur le terrain, furent largement consultés, de manière informelle, sur la façon dont ils envisageaient l'avenir de l'organisation et les meilleures solutions pour la renforcer.

### Une vision globale et intégrée de la mission du PAM

67. Fin 1995, le Directeur exécutif décida de lancer un programme élargi de restructuration à partir des idées et des suggestions recueillies dans le cadre de l'examen: un programme plus systématique, plus global et mieux échelonné dans le temps conçu pour engager une transformation progressive mais fondamentale du mode de fonctionnement de l'organisation.
68. En juillet 1996, le Directeur exécutif énonçait sa vision de la mission du PAM, qui se fondait sur tout le travail effectué et toutes les initiatives de changement lancées depuis 1992 en les intégrant. Cette vision décrivait quelle organisation devait devenir le PAM et traçait le cadre du programme de restructuration qui devrait en faire une réalité.
69. Le PAM devait devenir une organisation beaucoup plus stratégique, capable de répondre avec souplesse et rapidité aux situations de grande détresse et d'intégrer sans interruption activités de secours, de redressement et de développement. La culture même de l'organisation devait changer, et le PAM transformé serait fondé sur sept caractéristiques organisationnelles:
- **Mettre le terrain au centre de l'action:** assurer un transfert progressif mais fondamental du pouvoir décisionnel vers le terrain, en faisant de l'expérience du terrain une considération importante dans la nomination des directeurs.
  - **Promouvoir une pensée stratégique:** aborder chacun des aspects de l'action du PAM de manière plus stratégique, définir la fonction du PAM dans la lutte contre la faim, et



apprendre à mieux identifier l'avantage comparatif de l'aide alimentaire pour répondre aux besoins de développement des pays.

- **Laisser les directeurs diriger:** déléguer des pouvoirs décisionnels aux directeurs et faire en sorte que les fonctions d'appui au siège changent de nature, pour aider les directeurs à diriger plutôt que de les encadrer.
- **Flexibilité et adaptabilité:** faire en sorte que le personnel et les dirigeants puissent mener de front des activités de secours et de développement, en rationalisant les processus pour permettre au PAM de rester flexible et adaptable et en l'engageant à devenir une organisation en apprentissage continu.
- **Communication:** améliorer le dialogue au sein du PAM et avec d'autres organismes, créer une culture qui favorise le partage de l'information et une diffusion plus large de celle-ci sur les politiques et les activités du PAM.
- **Travail d'équipe:** élaborer une culture de collaboration et de collégialité à tous les niveaux de l'organisation, dans les bureaux de pays et dans les divisions, entre les divisions, entre le siège et le terrain, et avec d'autres organisations.
- **Capacité de diriger:** parvenir à une culture dans laquelle tout le personnel saurait faire preuve d'initiative, édifier une équipe de haute direction désireuse et capable de mener l'action dans un esprit stratégique et renforcer les compétences de gestion et de conduite d'équipes.

### *Pourquoi changer?*

70. Il est utile de rappeler les premiers paragraphes du texte qui énonce cette nouvelle ambition:

Pourquoi changer? Nous travaillons très bien. Nous avons bonne réputation pour savoir mettre des programmes efficaces au service des pauvres qui ont faim. Les donateurs parlent avec respect de notre efficacité opérationnelle, de notre engagement et de nos efforts d'amélioration. Nos niveaux de ressources sont plus réguliers que ceux de beaucoup d'autres organismes des Nations Unies. Devant des défis redoutables, nous réussissons chaque année à apporter une aide alimentaire à des dizaines de millions de pauvres. Le PAM a quelques vraies forces: notre engagement et notre expertise, l'effectif relativement restreint de notre personnel et notre capacité de répondre aux besoins aussi bien d'urgence que de développement.

Mais certains clignotants signalent divers dangers. Les Nations Unies en général sont en butte à des pressions et à des critiques sans précédent. Le caractère multilatéral du PAM est menacé. Les contributions sont de plus en plus dirigées vers des pays, des projets ou des opérations d'urgence spécifiques. Le PAM n'est plus le seul à savoir distribuer une aide alimentaire ciblée. D'autres organismes travaillent dur pour atteindre notre compétence et pouvoir entrer en concurrence avec nous pour partager des ressources d'aide alimentaire de plus en plus rares. Les excédents de produits alimentaires, et la sécurité de financement qu'ils nous donnaient, sont une chose du passé ...

Certains de nos systèmes et de nos procédures ne nous rendent pas tous les services souhaitables. Ils sont peu maniables, et trop souvent leur valeur ajoutée n'est pas évidente. Pis encore, ils détournent de l'énergie et du talent de l'accomplissement de nos objectifs pour les perdre dans d'obscures lourdeurs administratives. Bien que les ressources soient de



plus en plus rares, les pauvres qui ont faim se comptent toujours par centaines de millions. Pour les atteindre, il nous faut devenir plus efficaces et plus efficaces de toutes les manières possibles.<sup>43</sup>

71. Le document poursuivait en mettant en relief l'importance et la pertinence de la mission du PAM et de son plan stratégique, pour conclure: "Mais ni la définition de la mission du PAM, ni le plan stratégique et financier (PSF) ne nous indiquent comment nous organiser pour atteindre les buts qui nous sont désignés. C'est là la question que nous devons maintenant aborder."
72. Cette phase du processus de restructuration fut motivée par la nécessité de déléguer des pouvoirs au terrain et d'habiliter et de responsabiliser le personnel et les gestionnaires.

### Responsabiliser le terrain

73. Une grande partie des changements introduits dans les années 90 ont été inspirés par la nécessité de répondre à une question simple: Comment nous mettre plus efficacement au service des pauvres qui ont faim? Un document du PAM répondait ainsi: "Le PAM a pour mandat d'aider les pauvres et les affamés. Ils n'habitent pas à Rome. Le cœur de notre travail se trouve donc sur le terrain."<sup>44</sup>
74. Vu que le PAM se devait de devenir une organisation de terrain au plein sens du terme, une décentralisation progressive mais néanmoins critique s'imposait. Il fut alors déterminé que les directeurs et le personnel de terrain avaient besoin de ce qui suit:
- une connaissance éclairée de la situation des pauvres qui ont faim, et de la problématique de la sécurité alimentaire et de l'aide alimentaire dans leur pays d'affectation;
  - les compétences voulues pour pouvoir travailler sur de nombreux aspects différents des programmes du PAM, en particulier les opérations d'urgence, les projets de développement et le plaidoyer;
  - le pouvoir de prendre des décisions rapidement dans les situations d'urgence très mobiles;
  - un accès aisé aux avis, à l'appui et aux conseils des responsables du haut encadrement, qui eux-mêmes devraient bien connaître la situation régionale et les défis à relever par les directeurs de pays;
  - un accès rapide aux fonctions d'appui organisationnel (comme la passation de marchés, la gestion des ressources humaines et la gestion financière) qui devaient pouvoir répondre immédiatement en saisissant bien les spécificités de la région;
  - un appui robuste des systèmes, des technologies et des processus qui devaient être efficaces, rapides et adaptés aux attentes.
75. Ces idées impliquaient beaucoup de choses. D'abord, dans le cadre des politiques, des stratégies et des affectations de ressources déterminées par la haute direction au siège, les directeurs de terrain auraient la pleine responsabilité de la gestion des interventions d'aide alimentaire et des ressources qui leur seraient confiées. En second lieu, nombre des fonctions consultatives ou de services, qui alors étaient assurées par le siège, seraient exercés dans le pays ou dans la région.

<sup>43</sup> *Preparing WFP for the Future—an Organization to meet our Mandate*, par le Directeur exécutif, juillet 1996.

<sup>44</sup> *Preparing WFP for the Future*, juillet 1996.





76. La grande difficulté en 1996 a tenu à l'antagonisme de deux impératifs: mettre la restructuration en oeuvre et élaborer les systèmes et les directives nécessaires, et opérer les premières mutations pour appuyer la restructuration. Le PAM décida de mener les deux actions de front. Début 1997, le personnel fut informé que le PAM devait s'engager dans le processus de changement sans attendre que les systèmes soient parfaits: "Nous pouvons nous débrouiller dans un monde imparfait pendant que les systèmes rattrapent leur retard, mais nous ne pouvons pas nous permettre de perdre notre élan pour les attendre."<sup>45</sup>
77. Cette solution était essentielle pour entretenir la dynamique du changement. La restructuration engendrait des besoins opérationnels sans lesquels les systèmes et les directives essentiels n'auraient jamais pu être élaborés. Cette approche allait néanmoins susciter une certaine confusion et des frustrations au cours des premiers mois de mise en place. Mais une période d'incertitude et de crainte de l'inconnu était inévitable.

### Conduite du changement

78. La participation du personnel à chaque niveau allait être un aspect déterminant de la conduite du processus de changement. Sans une telle participation, le personnel n'aurait pu s'approprier le changement, et la restructuration n'aurait sans doute pas réussi. Plusieurs groupes de travail ou équipes de réflexion furent constitués, réunissant personnel de terrain et personnel du siège<sup>46</sup>. Les équipes de réflexion furent chargées d'élaborer les aspects concrets de la nouvelle vision dans des domaines tels que la décentralisation, l'amélioration des procédures, les relations entre le terrain et le siège, le plaidoyer, la communication, la dotation en personnel et la formation. À tous égards chaque groupe a déployé des efforts considérables pour communiquer et interagir les uns avec les autres et avec l'ensemble du personnel.
79. Une équipe de la restructuration fut constituée pour faciliter, catalyser et intégrer les produits des divers groupes de travail. Cette équipe allait publier trois bulletins et tenir plusieurs séances d'information avec l'encadrement et le personnel. Les suggestions et les conclusions des équipes thématiques furent systématisées par l'équipe de la restructuration vers la fin de 1996, et une stratégie de mise en œuvre du changement fut annoncée en février 1997<sup>47</sup>. Le Directeur exécutif nomma un responsable du changement pour suivre la mise en œuvre des décisions et conseiller les dirigeants.
80. L'équipe de direction suivait pas à pas le processus dans le cadre de ses réunions, et des rapports réguliers étaient communiqués au Conseil d'administration.<sup>48</sup> Par la suite, un Comité de supervision de la gestion du changement allait être établi.

### Les principes de gestion du changement

81. Dans le cadre d'une série de réunions de l'équipe de direction en 1996–1997, un ensemble de principes de base s'est dessiné et a déterminé l'approche du PAM en matière de changement:

<sup>45</sup> *Organizational Change—Time to Act*, 25 novembre 1997.

<sup>46</sup> Les cinq équipes thématiques étaient les suivantes: a) équipe terrain-siège; b) équipe dotation en personnel et formation; c) équipe amélioration des procédures; d) équipe communication; et e) équipe mobilisation des ressources et plaidoyer. Toutes ont tenu des réunions fréquentes avec le personnel intéressé et ont présenté leurs rapports en décembre ou début janvier 1996.

<sup>47</sup> *Mise en œuvre de la restructuration*, par le Directeur exécutif, 24 février 1997.

<sup>48</sup> *Réformes et mesures de revitalisation* (WFP/EB.A/96/6/Rev.1) et *Réformes et mesures de revitalisation adoptées par le Programme alimentaire mondial* (WFP/EB.A/97/5-B).



- notre programme de changement est guidé par notre vision commune de l'organisation;
- nous savons d'expérience que la restructuration ne réussit que si elle est fondée sur une approche systémique qui vise les causes profondes des problèmes, et non pas leurs symptômes;
- nous devons puiser dans les traditions du passé et mettre à contribution les forces du présent pour élaborer et acquérir des méthodes et des compétences qui soient à la hauteur des défis que doit relever l'organisation;
- notre personnel doit être associé à l'action et nos programmes de renforcement organisationnel doivent être conduits de l'intérieur de l'organisation; le dialogue ouvert et la communication constante sont essentiels pour renforcer la détermination et pour entretenir la dynamique et l'énergie; l'un des enjeux est de donner une inspiration, sans pour autant faire naître des aspirations irréalistes ni prêter au cynisme;
- un appui actif de tous les dirigeants au processus de restructuration est capital; les directeurs doivent prendre la tête du changement, incarner tous les nouveaux comportements souhaitables, et ils doivent activement susciter l'action en communiquant avec le personnel;
- nous savons que le changement prendra du temps et que tous les changements doivent être intégrés dans tous les aspects de l'organisation;
- la dynamique doit être entretenue; il faudra s'attendre à des résistances, qui devront être résolues;
- nous savons que les changements structurels ne sont pas en eux mêmes facteurs de changement; ils l'appuient néanmoins;
- nous savons qu'il y a rarement des solutions toutes faites pour faire évoluer une organisation; le changement est en soi un désordre —il signifie entreprendre plusieurs choses de front, tout en sachant que tout ne marchera pas immédiatement, constamment repenser et réaligner, et parfois reprendre au départ; et
- nous savons que la restructuration est affaire de culture et que l'on ne décrète pas un changement culturel; tout ce que nous pouvons faire est d'amorcer le changement ici et là avec l'intention de provoquer un changement des comportements, qui deviendra la mesure de la réussite du changement culturel.



## CHAPITRE IV. DE LA VISION A LA TRANSFORMATION: UN PROCESSUS CONTINU (1997–2002)

### Vers la transformation

82. Entre 1997 et 2002, le PAM a mis en œuvre un éventail extraordinairement diversifié d'activités de changement. Ces initiatives ont reposé sur sept grands "piliers", qui portaient la vision d'un PAM rénové. On trouvera ici un rappel des faits les plus saillants dans chacun de ces grands domaines, mais il ne s'agit nullement d'un tableau exhaustif des activités menées dans cette période.

### Pilier 1: But, stratégies et politiques

83. Tout au long du processus de changement, le PAM a continué de réfléchir à son but, de renforcer sa capacité de formulation de politiques et de planification stratégique, et de cristalliser des priorités stratégiques pour guider ses opérations.

#### *But*

84. Entre 1992 et 1995, le CPA et la direction du PAM ont élaboré une définition de la mission du PAM. Ensemble, ce travail de définition et le texte lui-même ont permis de formuler clairement quelle était la vocation du PAM. Le CPA et la direction du PAM ont également tracé dans leurs grandes lignes les stratégies et les politiques qui devaient aider le PAM à focaliser et à cibler ses programmes.

85. Conformément à ces orientations, le PAM a recentré la formulation de sa vocation pour privilégier non pas ce qu'il fait (fournir de l'aide alimentaire) mais ce pour quoi il le fait (aider les pauvres qui ont faim). C'est peut-être là le changement le plus important depuis que le processus a commencé en 1992.

86. Résultat de nombreux débats et des décisions qui en sont issues, le PAM cherche maintenant à prendre l'initiative sur le front tout entier de l'aide alimentaire. Ce rôle suppose que le PAM connaisse bien les réalités de la sécurité alimentaire et de l'aide alimentaire, apprenne à plaider et à négocier au nom des pauvres qui ont faim, et mène une action volontariste en favorisant la coopération avec tous autres acteurs intervenant dans les programmes d'aide alimentaire. Cela lui permet de focaliser ses efforts sur les domaines où il peut avoir l'impact maximal et d'agir comme catalyseur en stimulant l'action de ses partenaires.

#### *Renforcement des capacités de planification stratégique et de formulation de politiques*

87. Avec les encouragements du CPA et du Conseil d'administration, le PAM a solidement renforcé sa capacité de formulation de politiques et de planification stratégique. Un des outils les plus importants à cet égard est un PSF amélioré, élaboré ces dernières années dans le cadre d'une approche plus participative avec les hauts dirigeants. La décision de transformer le PSF en un plan stratégique qui commencera en 2003 est la prochaine étape dans cette évolution du développement stratégique du PAM. Le plan stratégique sera lié



aux ressources dans un plan biennal de gestion, et sera évalué pour donner lieu à un rapport annuel d'exécution<sup>49</sup>.

88. Ces outils renforcés se fondent sur une réflexion axée sur les résultats que le PAM élabore depuis 1997. Le but de cette approche est de faire que la réalisation des résultats planifiés devienne l'objectif de toute décision et de toute action. Le PAM escompte ainsi pouvoir mesurer les améliorations qu'il a apportées dans la vie des bénéficiaires de son action.
89. Le processus d'élaboration de politiques a aussi été amélioré par des consultations élargies avec les membres du Conseil et des ONG sur des questions telles que la politique Favoriser le développement, les personnes déplacées, et les partenariats avec les ONG. Cette ouverture a renforcé le rôle des parties prenantes du PAM dans la définition des politiques.

### **Évolution des priorités stratégiques**

90. A la suite de la formulation de la nouvelle mission du PAM et de plusieurs débats stratégiques internes, comme la Réunion mondiale tenue à Tunis en 1999, six priorités stratégiques se sont progressivement dessinées pour guider l'évolution des programmes du PAM et le travail de ses directeurs et de tous les agents, sur le terrain comme au siège. Nombre de ces priorités ont leurs origines dans les initiatives menées entre 1992 et 1995 (voir chapitre II) et ont été encore affinées dans la période visée ici.

#### **Priorité stratégique 1: Focalisation sur les femmes**

91. À la quatrième Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes, qui s'est tenue à Beijing en 1995, le PAM a formulé une série d'Engagements en faveur des femmes, s'engageant notamment à traiter de la problématique hommes-femmes en ce qu'elle affecte des millions de pauvres et d'affamés. Le Programme a fait considérablement plus que proclamer soutenir cette priorité stratégique: il a intégré ce principe à toute son action.
92. Pour honorer ces engagements, une équipe spéciale a été créée, composée de directeurs de toute l'organisation. En outre, chacun des bureaux et des services ont désigné un responsable pour les questions de parité hommes-femmes; certaines régions disposent maintenant de conseillers à plein temps pour les questions de parité. Une perspective paritaire a été incorporée dans le Manuel de conception des programmes, dans les évaluations, dans les systèmes de gestion des données, les budgets et les accords avec les partenaires.
93. Des objectifs chiffrés ont été établis et des mécanismes ont été créés au sein de l'organisation pour appuyer ce principe. Tous les nouveaux documents de projet, par exemple, sont systématiquement examinés pour s'assurer que les engagements en faveur des femmes sont dûment intégrés à chacun des stades du cycle de projet.
94. Les efforts visant à poursuivre le renforcement des capacités du personnel pour les questions de parité demeurent significatifs. En vue de "Beijing + 5", le PAM a mené à bien un programme d'ateliers régionaux sur la parité hommes-femmes au Cambodge, en Égypte, en Hongrie, au Mozambique et dans d'autres pays.
95. Au titre de ce point prioritaire, le PAM a mis davantage l'accent sur les programmes qui visent les enfants, comme la nutrition maternelle et infantile et l'alimentation scolaire. Il a mis sur pied une Unité d'appui à l'alimentation scolaire afin d'orienter les politiques et les

<sup>49</sup> *Suivi de la décision du Conseil d'administration 2000/EB.A/6 sur la gouvernance* (WFP/EB.3/2000/3-A).



programmes dans le cadre du renforcement de son initiative mondiale à cet égard. Il a aussi accru ses efforts dans le domaine de l'enrichissement des aliments pour parer aux carences en micronutriments qui sont particulièrement à redouter pour la santé des femmes enceintes et des mères allaitantes et des enfants âgés de moins de 5 ans.

#### Priorité stratégique 2: Affinement du ciblage géographique de l'aide alimentaire

96. Entre 1992 et 1995, le PAM s'est attaché à cibler les pays les plus démunis en allouant plus de ressources aux PMA et aux PFRDV. Depuis 1996, il a porté cette stratégie de ciblage un cran plus loin en cherchant à identifier à l'intérieur de ces pays les zones géographiques qui présentent la plus grande concentration de pauvres souffrant de la faim. Le système d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) lui a donné l'outil principal permettant de donner suite à cette priorité.

#### Priorité stratégique 3: Plaidoyer au nom des pauvres qui ont faim

97. En 1994, le CPA arguait du fait que “le PAM doit se faire le fervent défenseur de la cause des pauvres souffrant de la faim, et la plaider dans le monde entier pour que la faim soit inscrite en tête des programmes de développement.”<sup>50</sup>

98. Cette priorité stratégique est d'une importance croissante pour le PAM, et elle continue d'être développée et définie dans le cadre du processus de changement. Un de ses éléments essentiels consiste à professer que le plaidoyer comporte deux composantes distinctes qui se renforcent mutuellement:

- diffuser dans le public des informations visant à mettre en lumière les besoins des pauvres qui ont faim, et à leur donner la une des journaux et des télévisions du monde; et
- inviter les gouvernements et les autres décideurs à adopter des politiques qui créent un environnement propice aux programmes de sécurité et d'aide alimentaires.

99. Le plaidoyer accompagne tous les programmes et toutes les opérations du PAM; il a potentiellement autant de poids que les activités de terrain pour améliorer la vie des pauvres qui ont faim.

#### Priorité stratégique 4: Appui à la réforme du système des Nations Unies

100. Vers la mi-1997, le Secrétaire général de l'ONU a annoncé un vaste programme de réforme visant à renforcer le rôle, les capacités, l'efficacité et l'efficience du système des Nations Unies. Dans le cadre de ces efforts, il a désigné le PAM comme membre important des comités exécutifs pour l'action humanitaire et le développement, et il a nommé le Directeur exécutif membre du Conseil de gestion.

101. Pour ce qui est du développement, le Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG) a été établi par le Secrétaire général pour constituer une tribune d'examen des politiques visant à mettre en œuvre le changement et à faciliter la formulation de politiques communes et la prise de décisions cohérentes. Le PAM est un membre actif du comité directeur de l'UNDG. L'UNDG a produit les principaux outils permettant de réformer l'aide au développement des Nations Unies, en se concentrant sur le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Le PAM a également participé

<sup>50</sup> *Examen des politiques, des objectifs et des stratégies du PAM* (CFA 37/P/7, 7 avril 1994).



activement au développement du système de coordonnateurs résidents<sup>51</sup> et a cherché à instituer une coopération pratique dans d'autres domaines, par exemple entre les trois organismes des Nations Unies qui traitent d'alimentation et d'agriculture, à savoir la FAO, le FIDA et le PAM.

102. Du côté humanitaire, le PAM joue un rôle important dans tous les organes principaux: Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), Comité permanent interorganisations (IASC), et Comité exécutif pour les affaires humanitaires (ECHA)<sup>52</sup>. PAM participe à beaucoup d'autres initiatives humanitaires conduites par les Nations Unies; par exemple, le Directeur exécutif a récemment été l'envoyée spéciale du Secrétaire général dans la Corne de l'Afrique.
103. Le PAM a par ailleurs renforcé sa présence à New York et à Genève de façon à pouvoir participer plus activement au débat sur la réforme du système des Nations Unies<sup>53</sup>.

#### Priorité stratégique 5: Partenariat avec les organismes des Nations Unies, les ONG et la société civile

104. Le partenariat est devenu un aspect déterminant de tous les programmes du PAM. La nature des partenariats varie considérablement. Certains sont de nature purement opérationnelle, et le PAM a placé un accent considérable sur l'établissement de partenariats avec les ONG et les organismes intergouvernementaux en élaborant des mémorandums d'accord, ainsi que par le biais de réunions régulières et de programmes coopératifs. Le PAM participe activement aux travaux des équipes de pays des Nations Unies (bilan commun de pays, Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et processus d'appels communs). Ceux-ci aident à façonner la politique générale et l'orientation opérationnelle des programmes de pays des autres organisations, et donnent un contenu concret aux partenariats.
105. D'autres partenariats, habituellement plus informels, ont trait aux efforts consentis par le personnel de terrain du PAM pour renforcer —dans un esprit de collaboration— les capacités des gouvernements nationaux et de la société civile pour qu'ils intensifient leurs programmes d'aide alimentaire. Cela suppose souvent une activité de conseil et la création de réseaux locaux, générateurs d'un partage d'expérience pratique et de savoir-faire dans le domaine de l'aide alimentaire, entre les différents organismes et institutions.

---

<sup>51</sup> Plusieurs membres du personnel du PAM ont été désignés pour exercer les fonctions de coordonnateur résident et de coordonnateur pour les questions humanitaires dans des pays hautement sensibles .

<sup>52</sup> Le PAM est membre de l'ECHA et de l'IASC.

<sup>53</sup> En 1992, le PAM n'avait qu'un petit bureau à New York, et n'a pas pris part à la coordination des activités opérationnelles. Aujourd'hui, son bureau de New York entretient des rapports actifs avec tous les principaux départements du Secrétariat de l'ONU. En outre, le PAM a établi un bureau à Genève pour participer aux réunions importantes de la communauté internationale dans cette ville.



Priorité stratégique 6: Collaboration étroite entre les organes de gouvernance et l'administration

106. Une gouvernance efficace doit être partie intégrante de tout processus de restructuration. À toutes les grandes étapes du processus de changement, l'organe directeur<sup>54</sup> et la direction ont étroitement collaboré à l'analyse des problèmes et à la définition de solutions.
107. L'appui actif qu'a apporté depuis 1996 le Conseil d'administration<sup>55</sup> au processus de changement a été essentiel. Le Conseil a directement pris part à de nombreuses stratégies de restructuration du PAM. La confiance qu'il a placée dans le Secrétariat a été capitale pour l'évolution progressive des initiatives de changement et le renforcement de tous les programmes du PAM.
108. En 1999, le Conseil a mis en place un Groupe de travail sur la gouvernance, qui avait vocation de renforcer la gouvernance du PAM en clarifiant les rôles respectifs de l'organe directeur et de la direction et en élaborant des idées visant à améliorer les méthodes et les relations de travail. Cette initiative a eu une forte incidence sur la gestion du PAM, et les directeurs ont activement soutenu le groupe de travail, en particulier dans la définition de nouveaux mécanismes de formulation des politiques et des stratégies et pour ce qui est de l'activité redditionnelle<sup>56</sup>.

## Pilier 2: Programmes

109. Dans le cadre de ses priorités stratégiques et de ses nouvelles politiques opérationnelles, le PAM a au cours de la décennie passée renforcé sa capacité de mener des opérations efficaces d'aide alimentaire. Entre 1992 et 1995, le PAM s'est concentré sur la planification par pays et a entrepris d'amorcer l'élaboration de directives et de formations concernant les activités de secours d'urgence. Entre 1997 et 2001, l'organisation s'est principalement attachée à ce qui suit:
- systématisation de la politique Favoriser le développement dans toute l'organisation;
  - élaboration d'une approche intégrée de la prévention, de la préparation, des secours, du redressement et du développement;
  - renforcement des systèmes, des outils et de la formation aux secours d'urgence; et
  - renforcement de sa base de connaissances sur l'aide alimentaire et les questions de sécurité alimentaire.

<sup>54</sup> L'importance essentielle du rôle joué par le CPA en apportant des réformes à la gouvernance est indiquée au chapitre I. Le CPA a également joué un rôle important dans plusieurs des initiatives décrites au chapitre II, en particulier pour la préparation de la définition de la mission du PAM, de ses politiques et du financement du FMIP.

<sup>55</sup> En 1993, dans le cadre des initiatives issues du projet nordique, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution qui a transformé les organes directeurs du PAM, du FNUAP, du PNUD et de l'UNICEF en conseils d'administration. Le CPA du PAM est devenu Conseil d'administration en janvier 1996, avec 36 membres choisis parmi cinq groupes régionaux. Le rôle du Conseil d'administration est demeuré inchangé, toutefois, car le PAM continue de rendre compte au Conseil de la FAO et au Conseil économique et social de l'ONU. Voir *Nouvelles mesures pour restructurer et revitaliser les Nations Unies dans les domaines économique, social et connexes*. Résolution 48/161 de l'Assemblée générale, 20 décembre 1993 et résolutions suivantes 9/95 et 50/8 adoptées par la Conférence de la FAO en octobre 1995 et par l'Assemblée générale en novembre 1995.

<sup>56</sup> Rapport du groupe de travail sur la gouvernance (WFP/EB.A/2000/4-D, 19 avril 2000) et Suivi de la décision du Conseil d'administration 2000/EB.A/6 sur la gouvernance (WFP/EB.3/2000/3-A).



### **Revitaliser l'action de développement**

110. Au cours des années 90, les ressources disponibles pour les programmes de développement ont continué de diminuer, et l'on s'est demandé si le double mandat du PAM, à savoir conjuguer aide d'urgence et aide au développement, n'était pas menacé. Ce phénomène s'est produit quand bien même le CPA avait décidé de concentrer au moins 90 pour cent des ressources à consacrer au développement sur les PFRDV, au moins 50 pour cent de cette assistance sur les PMA, et pas plus de 10 pour cent sur les pays n'entrant pas dans ces catégories<sup>57</sup>.
111. En 1999, à l'issue de consultations intensives, le Conseil d'administration a décidé d'adopter la politique visant à favoriser le développement<sup>58</sup>, conçue pour revitaliser le programme de développement du PAM.
112. Le Conseil a donc engagé le PAM à n'apporter son aide que quand et où la consommation alimentaire ne suffisait pas à assurer la bonne santé et la productivité, en se concentrant sur les cinq objectifs<sup>59</sup> de la politique visant à favoriser le développement. Les priorités du programme de pays et des projets de développement doivent être choisies en fonction de la situation spécifique et de la stratégie nationale du pays bénéficiaire, conformément au bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.
113. La mise en œuvre de la politique visant à favoriser le développement a eu pour effet d'améliorer la conception des schémas de stratégie de pays (SSP), des programmes de pays et des projets de développement, et d'en favoriser la bonne exécution. Ce progrès a tenu principalement à un recentrage résolu sur une bonne analyse des problèmes et sur le choix d'activités axées sur les personnes incorporant les éléments déterminants de la politique visant à favoriser le développement.
114. La politique cadre visant à favoriser le développement est intégrée à toutes les phases de l'établissement des SSP, des programmes de pays et des projets de développement. Ce changement est par exemple manifeste dans l'adhésion systématique aux cinq objectifs politiques, dans la focalisation sur un ciblage géographique et de groupes bénéficiaires basé sur l'ACV, dans le suivi et l'évaluation axés sur les résultats, dans les stratégies de partenariat, les approches participatives et une activité de suivi et d'évaluation efficace.
115. Un important effort de formation a été consenti, faisant intervenir des administrateurs du PAM en tant qu'animateurs des ateliers organisés à l'intention du personnel dans le monde entier sur le thème Aide alimentaire et développement (FAAD).

### **De la crise au redressement**

116. Un autre grand domaine d'action a été l'élaboration d'une approche intégrée de la prévention, de la préparation, des secours, du redressement et du développement. En 1998, le Conseil a approuvé la politique visant le renforcement de cette capacité telle que

<sup>57</sup> CFA 38/P/5, décembre 1994.

<sup>58</sup> *Favoriser le développement* (WFP/EB.A/99/4-A, 17 mai 1999).

<sup>59</sup> Ces cinq objectifs sont les suivants: 1) permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes; 2) permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation; 3) permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver; 4) atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature; 5) permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.





formulée dans le document intitulé "De la crise au redressement"<sup>60</sup>, qui abordait l'un des défis politiques les plus pressants qu'ont rencontré les organismes humanitaires et de développement dans les années 90 —comment gérer au mieux la transition entre secours et redressement à moyen terme, et par la suite les activités de développement à long terme. Sous l'impulsion de cette politique, le PAM a modifié la structure de son programme pour y introduire une catégorie d'aide intitulée Intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR). L'effort continu de mettre en œuvre des IPSR dans l'esprit de la politique énoncée dans le texte De la crise au redressement demeure l'un des principaux défis de programmation et de dotation en ressources que doit relever le PAM.

117. Le PAM a été le premier organisme à créer un mécanisme de financement qui permette aux donateurs d'apporter des fonds à des activités qui soutiennent la transition entre secours, redressement et développement.

### ***Outils pour la gestion des situations d'urgence***

118. Le PAM s'est lancé dans une action, menée en plusieurs paliers, visant à renforcer sa capacité de répondre aux urgences.

- L'Équipe renforcée d'intervention logistique d'urgence (ALITE) du PAM agit en tant que responsable de la mobilisation des moyens de protection civile. Le PAM a créé une "salle de contrôle des opérations", placée sous l'autorité du chef de l'Équipe, pour assurer un soutien technique aux opérations de secours à évolution rapide. Ce mécanisme est en cours de transformation en un "centre d'opérations".
- Les équipes d'intervention rapide du PAM et la formation aux opérations d'urgence ont évolué vers une réserve de candidats disponibles pour les opérations d'urgence, économiquement plus rationnelle<sup>61</sup>.
- Des formations systématiques à de nombreux aspects techniques et problèmes de gestion présentés par les situations urgences ont été organisées.
- Les réserves d'intervention immédiate du PAM sont devenues le Dépôt pour les interventions humanitaires des Nations Unies à Brindisi (Italie). Le PAM administre ce dépôt pour le compte de l'ensemble du système des Nations Unies et de la communauté internationale.
- Les partenariats du PAM dans le domaine des ressources humaines ont évolué, de détachements négociés cas par cas à des accords officiels de mise à disposition en cas de besoin. On compte maintenant six accords de cette nature conclus avec divers organismes<sup>62</sup>.
- Les chaînes d'approvisionnement du PAM s'étendent maintenant des ports aux points de livraison avancés plus proches des bénéficiaires, et le PAM aide les gouvernements à prendre en charge la manutention et de la distribution de l'aide alimentaire.
- En 1996, le PAM a créé une quatrième catégorie d'activités, les opérations spéciales, pour traiter spécialement des goulets d'étranglement logistiques dans les opérations d'urgence.

<sup>60</sup> WFP/EB.A/98/4-A.

<sup>61</sup> Fin 2001, le PAM avait formé 100 membres de son personnel et les tenait prêts à être déployés dans les 48 heures sur les lieux d'une urgence n'importe où dans le monde.

<sup>62</sup> Par exemple l'Agence suédoise de secours d'urgence, le Comité danois aux réfugiés et l'Agence suisse de secours en cas de catastrophe.



- Les opérations logistiques de terrain ont conduit à élaborer des systèmes de soutien logistique comme le système d'analyse, de traitement et de suivi des mouvements de produits (COMPAS). Des directives normatives pour la logistique ont été établies et sont énoncées dans le Manuel des transports du PAM.
- Le PAM a élaboré le Système de technologies de l'information et de télécommunications rapides (FITTEST). Ce système met à disposition dans les 24 heures le personnel, les fonds initiaux et les ressources technologiques permettant de mettre en place un système de communications pour répondre aux besoins d'un ou deux bureaux de pays et six bureaux auxiliaires maximum.
- Le cadre de préparation aux urgences, qui couvre des politiques aussi bien que des procédures opérationnelles, est actuellement réexaminé.

### ***Base de connaissances sur la sécurité et l'aide alimentaires***

119. L'un des principaux outils de gestion de l'urgence est le système d'ACV. Le PAM a élaboré ce système pour mieux apprécier les questions de sécurité alimentaire et pour identifier les stratégies les plus appropriées pour traiter de l'insécurité alimentaire.
120. L'ACV tient compte de facteurs tels que les variations saisonnières, et la faim à l'échelle des communautés et des ménages; il est utilisé par les décideurs du PAM dans les bureaux régionaux, les bureaux de pays et au siège.
121. En 1999, le service d'ACV a lancé un processus à long terme d'amélioration de la qualité conçu pour améliorer l'efficacité et l'utilité globales des produits analytiques de l'ACV et pour renforcer leur intégration dans les grands documents de programmation du PAM. Le PAM a en particulier conçu une grille d'analyse normalisée, qui incorpore les meilleures pratiques pour l'analyse des données secondaires, les évaluations participatives, l'utilisation des systèmes d'informations géographiques et d'autres instruments analytiques.
122. L'ACV devient un outil important de plaidoyer que le PAM utilise pour mobiliser les gouvernements et les autres organismes et les inciter à travailler dans les domaines critiques de l'insécurité alimentaire. Les cartes ACV jouent actuellement un rôle déterminant dans la réponse humanitaire globale face à la situation en Afghanistan, et il est clair que l'ACV aura un rôle sans cesse accru dans l'action du PAM au cours des années à venir.

### **Pilier 3: Mobilisation des ressources et information du public**

123. L'un des grands défis, entre 1992 et 1995, fut d'établir des politiques justes et transparentes pour financer la gestion opérationnelle et les frais généraux du PAM. Un nouveau système, la politique de dotation en ressources et de financement à long terme, entra en vigueur en janvier 1996. Les années suivantes, on s'attacha à renforcer cette approche et à établir une base plus large et plus solide pour la mobilisation des ressources.
124. Dans cette période, le PAM acquit la stature de partenaire crédible et largement écouté pour les questions d'aide alimentaire grâce à ses campagnes d'information dans les médias.

### ***Mobilisation des ressources***

125. Comme précisé au chapitre II, les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme furent approuvées en 1995 et mises en application en janvier 1996. Certaines questions demeuraient cependant en suspens, et en mai 1998 le Conseil d'administration décida d'établir un groupe de travail pour examiner ces politiques. Le rapport du groupe de travail fut approuvé par le Conseil d'administration en 1999. Il recommandait d'apporter



certaines changements pour améliorer la prévisibilité, l'efficacité et la flexibilité des politiques existantes, tout en maintenant le principe du recouvrement intégral des coûts par les contributions des donateurs. Depuis janvier 2000, un taux unique de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) est appliqué à toutes les contributions, indépendamment de la catégorie d'activités.

126. L'importance de ces négociations et des accords sur cette politique ne saurait être trop soulignée. La dotation du PAM en ressources est extrêmement complexe, et met en jeu des intérêts très différents et des exigences administratives multiples de la part des États membres. Sans cet accord réaliste et pratique, plusieurs autres réformes intervenues au long de cette décennie de changement pourraient n'avoir jamais été traduites dans les faits.
127. Une fois la politique et les modèles de dotation en ressources et de financement à long terme établis avec succès, l'attention du Conseil et de la direction s'est tournée vers des aspects plus généraux de la mobilisation des ressources.
128. En 1999, les directeurs ont consulté les États membres pour définir une nouvelle stratégie de mobilisation des ressources qui garantirait aux programmes une base plus solide de dotation en ressources. Les objectifs étaient d'élargir la base des donateurs, de préserver le caractère multilatéral du PAM et d'assurer une plus grande prévisibilité des ressources. La stratégie de mobilisation des ressources a été approuvée par le Conseil en 2000 et elle est actuellement mise en œuvre.
129. Ces dernières années, le PAM a ouvert des bureaux de liaison à Bruxelles, à Copenhague, à Washington et à Yokohama. Ceux-ci, de même que les bureaux interorganisations à New York et à Genève, jouent un rôle actif dans la mobilisation des ressources. On s'est efforcé d'attirer des donateurs non traditionnels, de lever des fonds auprès du secteur privé, et de développer des partenariats à plus long terme avec les donateurs traditionnels.
130. La mobilisation des ressources aux niveaux des pays et des régions devient par ailleurs une priorité plus importante pour les responsables concernés.

### ***Information du public et relations avec les médias***

131. Jusqu'au début des années 90, le consensus au PAM était qu'une promotion dans les médias n'était pas nécessaire parce que les donateurs finançaient déjà généreusement l'organisation. En 1992, le Directeur exécutif avait décidé de renforcer et d'élargir les affaires publiques du PAM. Sa vision du PAM en tant qu'organisation d'aide alimentaire et d'organe de plaidoyer en faveur des pauvres souffrant de la faim supposait que le PAM soit reconnu comme interlocuteur crédible en matière d'aide alimentaire.
132. Entre 1996 et 1998, le PAM travailla à faire connaître son image: une organisation rapide, efficace et efficiente<sup>63</sup>. Le message a été relayé dans les matériels d'information utilisés par le Programme et par les porte-parole s'adressant aux médias. En 1996, le PAM a lancé sa première série d'annonces de service public dans la presse écrite et à la télévision.
133. Grâce à l'énorme couverture médiatique des crises au Kosovo et au Timor oriental, le PAM a acquis une nouvelle notoriété dans le public non averti. Il a souvent été mentionné dans les nouvelles, les journalistes ont demandé de plus en plus d'interviews, et les membres du personnel du PAM ont commencé à considérer plus positivement la

---

<sup>63</sup> Dans le cadre de cet effort, le logo du PAM a été modifié pour l'harmoniser avec ceux du système des Nations Unies.



couverture médiatique. Plus important encore, la visibilité accrue du PAM s'est accompagnée d'un accroissement des financements par les donateurs, dans une dynamique se renforçant elle-même.

134. En 2001, dans le cadre de ses efforts menés pour sensibiliser le public à la faim dans le monde, le PAM a établi la Carte de la faim, qui illustre l'étendue de la malnutrition dans différents pays et régions. Cette carte a été distribuée aux représentants des gouvernements, ainsi qu'aux enseignants et aux écoliers dans un grand nombre de pays.
135. En 2002, le PAM est maintenant considéré par beaucoup de donateurs et de grands médias comme une source crédible d'informations sur la faim, en particulier dans les situations de crise, comme par exemple en République démocratique populaire de Corée, au Kosovo, au Timor oriental et en Afghanistan. L'organisation est régulièrement citée par les médias qui en parlent positivement, et pour les donateurs du PAM elle est synonyme d'efficacité et d'efficience dans la distribution d'une aide alimentaire indispensable aux pauvres et aux affamés.

#### Pilier 4: Personnel et dirigeants

136. Une des premières priorités définie et poursuivie entre 1992 et 1995 était de créer une solide culture de gestion. Les efforts associés à cet engagement se sont poursuivis depuis 1996, mais ils ont mis de plus en plus l'accent sur le développement des capacités nécessaires pour diriger et ont cherché à étoffer les équipes de direction au siège et sur le terrain.
137. Parallèlement le PAM a fortement investi dans *tout* son personnel, cherchant à renforcer son expertise et son engagement et à créer un environnement qui facilite la mobilité. Des efforts considérables ont été déployés pour former une équipe diversifiée et respectant l'équilibre entre les sexes, en particulier au niveau des administrateurs de catégorie supérieure, et pour assurer au personnel un degré meilleur de sécurité.

#### *Un personnel compétent, expérimenté et motivé*

138. Très tôt, le PAM a compris qu'il avait besoin d'un personnel solidement formé et expérimenté dans la gestion de l'urgence, y compris dans les domaines de la logistique, de la passation de marchés, de la gestion du personnel, des finances et des relations publiques, et ayant une vision claire de la problématique du développement et de la conception des programmes. Des profils de compétences ont été établis pour tous les grands domaines d'activité qu'aborde le PAM.
139. Le PAM a activement recruté des personnels répondant à ces profils et a établi des programmes de formation pour combler les lacunes du personnel existant<sup>64</sup>. Des objectifs chiffrés ont été fixés pour le recrutement de femmes et de ressortissants des pays en développement dans la catégorie des administrateurs recrutés au plan international.
140. Le PAM estime aujourd'hui avoir réalisé un meilleur équilibre des qualifications grâce à son programme de formation et de réorientation et à l'élargissement de ses réserves de candidats externes qui couvrent maintenant 18 catégories de qualifications. Le PAM estime par ailleurs que ces profils de compétence sont une base solide pour suivre les carrières individuelles et l'amélioration des compétences<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Pendant plusieurs années, le PAM a mené un programme de départ/retraite anticipée pour le personnel qui ne s'adaptait pas aux exigences et aux attentes nouvelles.

<sup>65</sup> *Plan stratégique et financier 2002–2005* (WFP/EB.A/2001/5-B/1).



141. La formation et le perfectionnement du personnel ont joué un rôle crucial pour qualifier et motiver les membres du personnel<sup>66</sup>. En 1996, dans le cadre de l'engagement du Directeur exécutif envers la formation, une Équipe personnel et formation pour le changement avait été constituée et a servi de base à ce qui est devenu une stratégie globale de formation. Au cours des cinq dernières années, le PAM a considérablement investi dans la formation en termes de temps et de ressources financières.
142. Des programmes systématiques de formation<sup>67</sup> ont été établis pour la plupart des aspects du travail du PAM. Outre qu'il a participé aux initiatives de formation interorganisations, le personnel a pu prendre part à des programmes internes de formation à la sécurité et à la sûreté personnelles, aux technologies de l'information et de la communication, aux réponses aux crises d'urgence, à la politique visant à favoriser le développement, à la problématique hommes-femmes, à la nutrition, à la capacité de diriger et à la gestion.
143. En raison de la nature et du lieu de leur travail, les membres du personnel du PAM et leurs familles sont plus exposés que d'autres à des incidents traumatiques et à des épisodes de stress intense. Pour apporter un soutien psychologique au personnel, le Directeur exécutif a lancé en 1995 un programme de conseil et de soutien personnalisés<sup>68</sup>.
144. En 2000, un programme volontaire d'entraide psychologique a été établi, et offre des services confidentiels de consultation et de soins à tous les employés du PAM et aux membres de leur famille. Quatre-vingt-seize volontaires qualifiés sélectionnés parmi le personnel du PAM sont disponibles pour apporter une aide appropriée aux collègues et à leurs familles en cas d'urgence ou de stress.

### ***Un personnel mobile capable de servir dans toutes les interventions du PAM***

145. Le travail accompli dans les domaines du recrutement, des profils de compétences et de perfectionnement du personnel a joué un rôle important dans la réalisation de l'objectif du PAM qui vise à disposer de ressources humaines mobiles pouvant être déployées sans attendre dans des situations de terrain très différentes et parfois très difficiles. Cela suppose en outre de pouvoir passer sans heurts d'une affectation au siège à une affectation sur le terrain.
146. Des politiques claires de mobilité ont été établies et appliquées selon des modalités officielles ou informelles<sup>69</sup>. La mobilité est maintenant obligatoire pour plus de 90 pour cent des postes d'administrateur à recrutement international; aujourd'hui, les administrateurs et les dirigeants occupent successivement des postes au siège et sur le terrain, et en divers lieux d'affectation hors-siège. Cela contribue au perfectionnement du personnel et accroît la polyvalence.
147. Une autre mesure a consisté à donner aux cadres dirigeants l'expérience de différents environnements de travail, postes de terrain et programmes. Le processus de recrutement, de promotion et de transfert du PAM a visé à ramener au siège des dirigeants en poste sur le terrain et à transférer sur le terrain des dirigeants en poste au siège. Il est aussi de règle

<sup>66</sup> Au début de la décennie, la formation se limitait presque exclusivement à la "formation de contrepartie".

<sup>67</sup> Plusieurs de ces programmes de formation sont décrits ailleurs dans le présent rapport.

<sup>68</sup> Aujourd'hui on compte sept conseillers à la disposition du personnel du PAM, basés dans différentes régions, qui voyagent très souvent pour venir en aide aux fonctionnaires déstabilisés ou traumatisés.

<sup>69</sup> Notamment la politique d'emploi du conjoint qui permet à l'Organisation de recruter les conjoints dûment qualifiés sous réserve que l'un ne soit pas hiérarchiquement subordonné à l'autre.



qu'une expérience préalable appropriée du terrain est obligatoire pour toute promotion à des postes classés D-1 et D-2, à de très rares exceptions près. En 1996, on comptait tout juste une poignée de hauts dirigeants sur le terrain, alors qu'aujourd'hui il y a près de 40 directeurs de niveau D-1 et D-2 dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux, soit environ la moitié de l'ensemble des postes D-1 et D-2 que compte l'organisation.

148. Dans l'ensemble, ces changements ont encouragé le personnel à assumer davantage de responsabilités vis-à-vis de leur carrière et à considérer la mobilité comme un facteur important en soi. Cela a aussi considérablement réduit l'ancienne fracture qui existait entre le siège et le terrain, décrite au chapitre II.

### ***Un personnel diversifié et équilibré***

149. À une des premières sessions du CPA, le Directeur exécutif s'était clairement engagée à accroître de manière significative la proportion de femmes dans la catégorie des administrateurs et aux postes de rang supérieur. Le PAM a plus tard adopté l'objectif fixé par le Secrétaire général, à savoir que 50 pour cent de l'ensemble des administrateurs soient des femmes. La proportion de femmes dans le personnel international du PAM est passée de 17 pour cent en janvier 1992 à 39 pour cent en juin 2001.
150. Au niveau de la direction, il y a plus de huit fois plus de femmes au niveau P-5 et au-dessus qu'il n'y en avait en 1992, cet effectif étant passé de 6 à 56, soit 28 pour cent des postes. En janvier 1992, il n'y avait aucune femme au niveau D-2 ou au-dessus. Aujourd'hui on compte six femmes D-2, une Sous-Secrétaire générale et une Secrétaire générale adjointe (le Directeur exécutif), soit 29 pour cent de ces postes.
151. Un autre objectif fixé par la direction était d'accroître la proportion des ressortissants des pays en développement. L'objectif de 40 pour cent a été atteint puis dépassé au cours des deux dernières années. Reste à accroître les effectifs de la catégorie des administrateurs de pays donateurs sous-représentés.
152. Tout au long de la période considérée, le PAM a souligné la nécessité d'employer du personnel national plutôt que d'accroître de manière significative les administrateurs internationaux. Cette politique a aidé à renforcer les capacités nationales, à réduire les coûts de fonctionnement, et à multiplier les possibilités d'employer des femmes qualifiées, tout en contribuant à la continuité des programmes et à la mémoire institutionnelle.

### ***Sécurité du personnel***

153. La sécurité du personnel a été une des principales préoccupations du Directeur exécutif au cours des dix années passées. Le personnel du PAM travaille dans des situations difficiles et dangereuses. Des membres du personnel ont perdu la vie du fait d'actes de violence, des avions ont essuyé des tirs, des agents ont subi des actes d'intimidation aux points de contrôle et barrages routiers, et des convois d'aide d'urgence ont été pris en embuscade et détournés. Entre 1992 et 2002, 56 membres du personnel sont morts dans l'accomplissement de leur devoir<sup>70</sup>.
154. Le PAM accorde un rang de priorité très élevé à la question de la sécurité à l'intérieur et en dehors de l'organisation. Il a exercé un rôle actif en posant la question de la sécurité du personnel, et en particulier des personnes qui servent dans les zones de conflit ou de guerre. Le Directeur exécutif s'est exprimée à ce sujet devant le Conseil de sécurité des

<sup>70</sup> Au cours des 30 années qui ont précédé 1992, deux membres du personnel avaient perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions.



Nations Unies et d'autres instances, avec pour effet que le bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité (UNSECOORD) a été renforcé par l'Assemblée générale des Nations Unies.

155. À l'intérieur de l'organisation, une Unité de la sécurité et un Groupe de travail sur la sécurité sur le terrain ont été créés pour traiter des questions de sécurité. De nouvelles politiques, procédures et programmes de formation ont par la suite été institués.
156. Le programme de formation et de sensibilisation à la sécurité est devenu obligatoire pour tout le personnel du PAM en 1999, et des ateliers ont été organisés dans toutes les régions. Depuis le début de cette initiative, plus de 8 000 membres du personnel du PAM et agents des organismes partenaires ont été formés par 72 formateurs internes <sup>71</sup>.
157. En 2000, une équipe spéciale de l'IASC pour les questions de sécurité du personnel, présidée par le PAM, a élaboré de nouvelles dispositions de collaboration entre Nations Unies et ONG sur le terrain pour la sécurité des travailleurs humanitaires. La même année, grâce à l'accroissement des moyens de sécurité au siège et dans les bureaux de terrain, la participation des gardes de sécurité et leurs attributions ont été diversifiées.

### ***Établir une solide culture de gestion***

158. En 1992, les dirigeants avaient tendance à se concentrer sur la gestion des produits alimentaires plutôt que sur la gestion des ressources humaines. L'une des premières priorités du PAM fut alors d'établir une définition de la gestion comprenant des fonctions et des attributions spécifiques:
- acquérir une base suffisante de connaissances sur tous les aspects des opérations d'aide alimentaire et dans les domaines de spécialité connexes;
  - envisager dans une perspective stratégique les possibilités, les contraintes et les priorités;
  - responsabiliser, inspirer, motiver et encourager le personnel;
  - gérer les prestations professionnelles, perfectionner le personnel et prendre des mesures en cas de prestations inacceptables;
  - prendre des décisions sur les principaux aspects politiques, stratégiques, gestionnaires et financiers des opérations, des programmes et des services;
  - déléguer des pouvoirs de décision et des responsabilités; et
  - faire preuve d'intégrité et de maîtrise de soi.

### ***Développement des capacités de gestion et de direction***

159. Au cours des cinq dernières années, le PAM a formé plus de 300 gestionnaires. Cette formation a commencé au niveau des cadres supérieurs, où l'accent a été placé sur la capacité de diriger; ensuite les cadres moyens ont reçu une formation concentrée sur les capacités de gestion. Le PAM forme maintenant des administrateurs moins expérimentés aux fonctions de supervision de base.
160. Ce programme de formation, complété par des ateliers et des exercices de préparation, a accru les capacités de gestion du PAM et a permis de renforcer la communication dans

---

<sup>71</sup> En cinq langues: anglais, arabe, espagnol, français et russe.



toute l'organisation. Le PAM a favorisé l'usage de questionnaires d'évaluation à 360°<sup>72</sup> qui ont permis aux responsables, individuellement, de mieux comprendre leur propre style et de leurs pratiques relationnelles. Appliqué dans toute l'organisation, ce processus permet également d'améliorer la communication entre la direction et le personnel.

### **Équipes de gestion**

161. Les efforts visant à développer la culture de gestion du PAM ont joué un rôle déterminant, l'accent étant mis sur la constitution à divers niveaux d'équipes de gestion chargées de mener ensemble une réflexion stratégique, de formuler des décisions et d'assurer une approche collégiale et disciplinée de la mise en œuvre de ces décisions.
162. En 2000, le Directeur exécutif, constatant que les grades de nombreux responsables de services du PAM ne correspondaient pas aux responsabilités qu'ils exerçaient ni aux classement professionnel de leurs homologues d'autres organismes du système des Nations Unies, a sollicité et obtenu l'approbation du Conseil pour reclasser de nombreux postes existants. De nouveaux postes de direction, y compris un poste de Directeur exécutif adjoint, ont été créés à cette époque<sup>73</sup>.
163. De ce fait de nouvelles dispositions institutionnelles ont été adoptées en 2001. Un groupe exécutif restreint<sup>74</sup> a été créé pour superviser les grandes décisions opérationnelles et de gestion. Ce groupe peut s'appuyer sur l'équipe de direction<sup>75</sup>, qui est constitué du groupe exécutif plus 15 hauts administrateurs. L'équipe de direction traite des grandes questions de stratégie, de politique et de gestion sur lesquelles le PAM doit prendre des décisions<sup>76</sup>. En outre des équipes de gestion ont été créées dans chacun des départements, divisions, services et bureaux de pays.

### **La culture organisationnelle**

164. L'enrichissement de la culture organisationnelle du PAM a fait l'objet d'une quête constante de la haute direction depuis le début des années 90. Cette volonté traduit le fait qu'une authentique transformation ne sera avérée que lorsque les nouveaux principes et comportements seront intégrés en une culture organisationnelle.
165. La direction sait parfaitement que l'on ne décrète ni ne fabrique une culture. C'est pour cette raison qu'elle a évité de formaliser la liste des valeurs de l'organisation dont chaque membre du personnel devrait être le fidèle pratiquant. Mais elle a néanmoins délibérément cherché à instiller des principes de base dans chacun des aspects du travail du PAM. Il est trop tôt pour évaluer le changement culturel, mais certains indicateurs de succès ne

<sup>72</sup> Les questionnaires d'évaluation à 360° donnent aux administrateurs une image de la façon dont ils sont perçus par leurs supérieurs hiérarchiques et par leurs subordonnés pour ce qui est de leurs prestations et comportements professionnels. Ces questionnaires sont utilisés dans tous les ateliers de gestion et de conduite des ressources humaines organisés depuis 1997, et ont été administrés à nouveau à tous les hauts dirigeants à l'occasion de la Réunion mondiale à Tunis en 1999.

<sup>73</sup> L'accroissement du nombre des postes D-2 a aussi aidé le PAM à nommer un nombre appréciable de fonctionnaires de ce grade sur le terrain.

<sup>74</sup> Ce groupe se compose du Directeur exécutif, du Directeur exécutif adjoint, de deux Sous-Directeurs exécutifs et du Chef du Bureau du Directeur exécutif.

<sup>75</sup> L'équipe de direction compte 20 membres; 13 étaient membres du personnel du PAM avant 1992; 11 sont des ressortissants de pays en développement et 9 de pays développés; 13 sont des hommes, et 7 sont des femmes.

<sup>76</sup> L'équipe de direction se réunit quatre fois par an: une retraite annuelle et trois sessions de travail qui suivent immédiatement les sessions du Conseil, plus des téléconférences occasionnelles.





trompent pas: la fierté fréquemment exprimée par le personnel de faire partie du PAM, l'impact des engagements en faveur des femmes en termes de programmes et de structure du personnel, et la solidarité extraordinaire manifestée récemment lors des grandes tragédies qu'ont connues l'organisation et certains de ses membres.

## Pilier 5: Architecture de l'organisation

166. Tout au long du processus de changement, la direction s'est souciée d'établir une structure qui faciliterait et développerait les capacités du PAM de travailler dans des environnements de terrain de plus en plus imprévisibles et mouvants. La nouvelle vision de la mission du PAM contenait le ferment d'un changement radical de la manière dont le PAM était conçu et organisé. Les principales caractéristiques de l'approche sont posées dans le texte "Préparer le PAM pour l'avenir":

Le PAM a besoin d'avoir sur le terrain des directeurs expérimentés, capables de penser stratégiquement, d'être des communicateurs et des mobilisateurs, de prendre de plus grandes responsabilités, de mener des équipes et d'assumer la responsabilité de la gestion des ressources allouées et de la réalisation des résultats attendus.

Mais même l'administrateur le plus expérimenté ne peut faire tout cela seul. Il lui faut des concours appropriés pour assumer gestion financière, gestion des ressources humaines, logistique, achats, administration, et mobilisation des médias et des ressources.

Le grand nombre et la taille inégale de nos programmes de pays ne nous permettent pas de cumuler de telles capacités dans chaque bureau de pays, ni de nommer des directeurs expérimentés pour les diriger. Par ailleurs nos dirigeants au plus haut niveau seront parfois accaparés par des opérations d'urgence particulièrement difficiles.

La structure de nos bureaux de pays ne facilite d'ailleurs pas une approche coordonnée des situations d'urgence complexes. Des structures flexibles capables de dépasser les frontières nationales et pouvant être facilement et rapidement mises en places puis démantelées répondraient mieux à nos besoins que nos bureaux de pays autonomes actuels.

Nous avons besoin d'une structure à la fois plus flexible et mieux capable d'assumer le transfert sur le terrain de pouvoirs et de responsabilités accrues<sup>77</sup>.

### Pôles régionaux

167. Un nouveau concept d'organisation de terrain a été introduit, à savoir la définition de groupes de pays placés sous la responsabilité de directeurs régionaux expérimentés. Ces pôles régionaux ont permis à l'organisation de rapprocher les dirigeants des opérations de terrain, ce qui facilite la prise de décisions et encourage les programmes régionaux. Cette mutation a été la première étape du processus de *décentralisation*.

168. À compter de 1997, le PAM a créé 13 pôles régionaux<sup>78</sup>. Ces bureaux assurent l'appui technique aux programmes et fournissent des conseils en gestion aux bureaux de pays de la

<sup>77</sup> *Preparing WFP for the Future*, op. cit.

<sup>78</sup> Abidjan, Addis-Abeba, Bangkok, Islamabad, Kampala, Lima, Managua, Maputo, Nairobi, New Delhi, Ouagadougou, Pristina et Yaoundé.



région dont ils sont responsables. Pour rendre cela possible, des fonctions spécialisées ont été *dévolues* au terrain dans des domaines comme la programmation, la logistique, la passation de marchés, l'information, la gestion financière et la gestion des ressources humaines.

169. Les pôles régionaux ont par ailleurs directement assumé la gestion des opérations de secours de caractère régional ou transfrontalier. Ils ont été structurés de manière à pouvoir être redéployés ou démantelés avec souplesse, ce qui donne au PAM la possibilité de choisir rapidement la structure organisationnelle la plus appropriée pour répondre aux besoins dans une conjoncture donnée.

### **Responsabilisation des bureaux de pays**

170. La création de pôles régionaux visait à appuyer, et non pas à déposséder de leurs attributions, les bureaux de pays, qui restent l'unité organisationnelle principale sur le terrain. Le processus de renforcement des capacités du PAM dans les bureaux de pays s'est poursuivi, et en 1998 le directeur de pays du PAM a pris le titre de Représentant du PAM<sup>79</sup>. Le PAM reprend progressivement à son compte toutes les fonctions de gestion et d'administration exercées jusqu'ici par le PNUD.
171. Les directeurs de pays se sont vu *déléguer* des pouvoirs accrus d'approbation de dépenses dans le cadre des opérations d'urgence et de décision pour le recrutement de personnel et de consultants et la passation de marchés. La délégation de pouvoirs aux directeurs de pays a encore été renforcée dans les domaines de l'approbation des programmes, de la logistique, des achats, des finances et de la mobilisation de ressources.
172. Les directeurs de pays ont donc élargi avec succès leur rôle dans des domaines tels que:
- base de connaissances sur la sécurité et l'aide alimentaires;
  - activités locales de plaidoyer;
  - mobilisation locale de ressources et communication améliorée avec les donateurs en général;
  - renforcement des partenariats stratégiques;
  - établissement de divers documents de planification; et
  - gestion de programmes d'aide alimentaire d'urgence et de programmes de développement.

### **Décentralisation des bureaux régionaux**

173. En 1998, de nombreuses activités de décentralisation restaient inachevées, par exemple dans les domaines des directives normatives et des systèmes de gestion de l'information et des finances. Néanmoins, il était clair que la décision d'habiliter le terrain par la dévolution de responsabilités, la délégation de pouvoirs et la décentralisation s'avérait être une réussite. En termes de structure organisationnelle, la question restant en suspens était celle de l'avenir des bureaux régionaux.
174. En 1996, d'aucuns s'étaient vivement inquiétés que la création de pôles régionaux se traduise par un niveau de gestion additionnel inutile, et s'interrogeaient sur le rôle des bureaux régionaux. D'autre part la présence de bureaux régionaux au siège était vivement

<sup>79</sup> En 1995, il avait été convenu que PAM devrait avoir son propre représentant (CFA/40). Les changements nécessaires ont été apportés au Statut en 1997 et sont entrés en vigueur en 1998.



défendue pour gérer les situations d'urgence complexes, et ils resteraient assurément nécessaires aussi longtemps que les changements n'auraient pas été menés à bien.

175. Vers la fin de 1998, le PAM a décidé d'expérimenter en redéployant sur le terrain deux des bureaux régionaux situés à Rome<sup>80</sup>. Ces bureaux furent choisis parce qu'ils couvraient des régions où à l'époque les activités étaient principalement axées sur le développement. Cette expérience allait se révéler très positive et donner lieu à un débat sur la possibilité de redéployer hors siège tous les bureaux régionaux ou de les fusionner avec les pôles régionaux, sauf là où il était réellement et provisoirement nécessaire de maintenir un pôle régional.
176. Les pôles régionaux avaient été un succès, mais on estimait que le Programme ne pouvait pas se permettre une double présence régionale à long terme. Il a donc semblé logique d'augmenter le nombre des bureaux régionaux, de fusionner la plupart des pôles régionaux avec les bureaux régionaux, et de redéployer tous ceux-ci sur le terrain.
177. La décision de déplacer les bureaux régionaux sur le terrain était ainsi le prolongement logique de la perspective annoncée en 1996 et bel et bien la justification de la décision d'établir les pôles régionaux. En augmentant le nombre des bureaux régionaux et en les installant sur le terrain, le PAM intégrait les deux concepts.
178. En septembre 2001, la décentralisation des bureaux régionaux précédemment basés à Rome<sup>81</sup> était achevée. Onze des treize anciens pôles régionaux étaient fermés<sup>82</sup>.
179. Il fut convenu que chaque bureau régional aurait une dotation d'objectif de 16 administrateurs recrutés au plan international, à savoir le Directeur régional et son adjoint, des conseillers de programme et des administrateurs d'appui spécialistes de la logistique, de la gestion de la filière produits, des ressources humaines, des finances et de l'administration, des achats, de l'information et des technologies de l'information et des télécommunications.

### **Une nouvelle orientation pour le siège**

180. Les mesures de dévolution, de délégation et de décentralisation lancées en 1996 ont eu d'importantes répercussions sur le rôle du siège. Celui-ci a été restructuré en 1996, et quelques réglages ont été effectués depuis, afin de mieux adapter la structure à ses nouvelles fonctions d'orientation normative, de conseil et d'appui<sup>83</sup>. Le déménagement du siège vers de nouveaux locaux vers la fin des années 90 a permis d'améliorer de manière notable les équipements, les conditions de travail et le moral.

---

<sup>80</sup> Bureau régional pour l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient au Caire, et Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes à Managua.

<sup>81</sup> Les bureaux additionnels étaient les suivants: Afrique de l'Ouest (Dakar), Afrique centrale (Yaoundé) Afrique de l'Est et Afrique australe (Kampala), Asie (Bangkok) et Europe orientale (temporairement à Rome).

<sup>82</sup> Seuls les pôles régionaux d'Islamabad et de Maputo ont été maintenus, à des fins de soutien opérationnel et technique, en particulier pour la programmation, la logistique et les technologies de l'information et de la communication. Le bureau de Lima a été désigné comme poste décentralisé de mobilisation des ressources, avec pour fonction spéciale de mener une action de sensibilisation et de mobiliser un appui plus fort à l'action du PAM en Amérique latine et dans les Caraïbes.

<sup>83</sup> Après 1996, quelques modifications ont été apportées à la structure du siège, en particulier au Département des opérations. En 2001, avec la nomination d'un deuxième Sous-Directeur exécutif, le Département de l'administration a été créé, regroupant les fonctions ressources humaines, services financiers, services de gestion et technologies de l'information et de la communication.



181. Les divisions du siège ont entrepris dans cette période de développer des systèmes, des procédures, des outils et des directives pour aider les directeurs à exercer leurs responsabilités et pour réduire la nécessité de superviser individuellement les multiples transactions et décisions. Un vaste effort a été consenti pour établir des normes et pour s'assurer qu'elles étaient respectées, avec des activités d'audit et d'évaluation, et le suivi de la qualité des programmes et des apprentissages organisationnels.

## Pilier 6: Systèmes, processus et technologie

182. La nécessité de réviser et de renforcer tous les systèmes et l'infrastructure technologique du PAM a été clairement établie dès le début des années 90. Le PAM a répondu à ces impératifs principalement par le biais du Programme d'amélioration de la gestion financière (FMIP). Ce programme, lancé en 1995, a été conçu pour fournir aux responsables des informations plus précises et plus pertinentes, permettant des décisions plus rapides et plus efficaces. Avec l'introduction du Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS), le FMIP a désormais rempli sa mission.

### *Rationalisation des procédures et élaboration de directives*

183. Entre août 1996 et février 1997, une équipe chargée de la restructuration a travaillé sur une large gamme de processus organisationnels, en cherchant à identifier de quelles manières ils pouvaient être améliorés et simplifiés. Nombre des suggestions de cette équipe et d'autres ont par la suite été incorporées dans le FMIP.

184. Au cours des six dernières années, un effort a été constamment mené pour simplifier les processus et les procédures et les codifier sous forme d'outils et de directives<sup>84</sup>. Ce travail a été déterminant pour établir la manière correcte de faire les choses, assurer l'uniformité et inculquer l'habitude de répertorier les meilleures pratiques.

### *L'évolution du FMIP*

185. L'historique de la mise en place du FMIP a été dressé au chapitre II. Le FMIP a fait ses débuts en 1995 en tant qu'initiative visant à améliorer les capacités de gestion financière du PAM, et en particulier sa capacité de justifier et de rendre compte de l'utilisation des ressources mises à la disposition du PAM<sup>85</sup> de façon précise et sans délai.

186. Il est toutefois apparu par la suite que les systèmes d'information du PAM ne pouvaient pas s'adapter à certaines réalités, comme la croissance rapide de ses activités, les changements dans la réglementation et les politiques financières, les exigences redditionnelles des donateurs et la nécessité d'introduire des technologies de l'information et des moyens de télécommunications plus modernes. Le FMIP a donc été reformulé pour traiter de ces questions, à court comme à long terme, en adoptant des systèmes et des solutions tactiques et stratégiques.

187. Une planification plus détaillée des composantes du FMIP a abouti à une mise en oeuvre échelonnée de ce programme. Il fallait améliorer les anciens systèmes qui étaient dépassés et développer des systèmes tactiques permettant au PAM de réaliser des améliorations

<sup>84</sup> Notamment le *Manuel de conception des programmes* (2000), qui maintenant comprend le *Guide de planification budgétaire des projets* (2001), le *Manuel pour l'approvisionnement en articles non alimentaires* (1999), le *Manuel de transport et de logistique* (1998), le *Guide comptable pour les bureaux de pays* (1998), le *Système d'analyse, de traitement et de suivi des mouvements de produits* et le *Système de mobilisation des ressources*.

<sup>85</sup> Rapport intérimaire sur le FMIP, octobre 1996.



immédiates et de répondre aux impératifs d'information en attendant que les systèmes stratégiques à long terme soient étudiés puis développés. Tous les systèmes hérités et les dispositifs tactiques nécessaires, y compris les infrastructures physiques, étaient à jour fin 1998. L'étude et le développement des systèmes stratégiques ont commencé en 1999.

188. Le système stratégique fut envisagé initialement comme devant inclure la gestion financière, la passation de marchés, la gestion des ressources humaines, la mobilisation des ressources, la programmation, la gestion des projets, le transport et les processus de suivi des produits. Une évaluation approfondie des différentes solutions commerciales a conduit à retenir la solution Systèmes, applications, produits (SAP) en tant que système principal.
189. Basé sur le principe du SAP, le Système mondial et réseau d'information du PAM est une solution intégrée d'entreprise pour l'ensemble des processus transactionnels centraux du PAM. C'est un système complet d'information de gestion de projets, de l'idée à l'exécution et jusqu'à la clôture des activités, qui associe la comptabilité des coûts et la conformité de la gestion des fonds avec les structures de coûts du projet, la gestion des ressources humaines du recrutement jusqu'à la cessation de service, et qui intègre des outils analytiques et redditionnels puissants.
190. Le système WINGS est entré en service en février 2001<sup>86</sup>, sauf pour les fonctions de gestion des ressources humaines et du service de la paie. Ces fonctions devaient devenir disponibles en janvier 2002.
191. Aussi difficiles qu'en aient été la conception, le développement et la réalisation, la direction du PAM, les équipes de projet et le partenaire d'exécution estiment que le système WINGS, qui est l'aboutissement du FMIP, est exemplaire dans le système commun des Nations Unies.
192. Ce système permet à tous les dirigeants d'avoir au bout des doigts l'état instantané de leurs budgets, projets, filières produits et ainsi de suite, de sorte qu'ils peuvent prendre les décisions les plus appropriées sans aucun délai. Il donne aussi à chacun des membres du personnel du PAM plus facilement accès aux informations dont ils ont besoin pour leur travail.
193. Le système WINGS impose toutefois des changements profonds à la manière dont le travail est mené dans l'organisation. De nombreux défis restent à relever en termes de pratiques de travail, de renouvellement des procédures et d'attitude vis-à-vis des nouveaux systèmes.

### **Télécommunications**

194. Au milieu des années 90, en raison de la nature de ses activités d'urgence, en particulier en Afrique, le PAM s'est doté de ses propres systèmes de communications. Le système de messagerie desservant les régions reculées (DFMS), par exemple, conçu expressément pour être utilisé en Afrique orientale, fonctionne en haute fréquence et est depuis devenu la norme pour les organismes humanitaires. Ce système est économiquement rationnel, mobile et facile à utiliser; il a même été reproduit par plusieurs opérateurs commerciaux.
195. Pour suivre les mouvements des produits alimentaires et des personnels, les systèmes d'information du PAM permettent maintenant de gérer efficacement les informations en temps réel qui peuvent être diffusées ou consultées n'importe où dans le monde. Dans la majorité des pays où opère le PAM, des systèmes normalisés d'information sont actuellement installés pour suivre les mouvements des produits alimentaires et les

---

<sup>86</sup> Financièrement, il est entré en service le 1er janvier 2001.



capacités d'entreposage, réaliser et suivre les transactions financières, optimiser l'utilisation des ressources des donateurs et communiquer efficacement avec les partenaires. Pour beaucoup de bureaux de terrain, et en l'absence d'infrastructures publiques, ce réseau représente un système mondial continu de communications, et il est l'un des plus complets dont puisse disposer la communauté internationale des travailleurs humanitaires.

## Pilier 7: Responsabilité et contrôle

196. La nécessité de mettre en place des approches saines et crédibles des fonctions redditionnelles et de contrôle était l'un des premiers défis que devait relever le processus de changement. Au cours de la décennie passée, le PAM s'est concentré sur la mise en place et le renforcement des principaux mécanismes de contrôle. Dans la partie la plus récente de la décennie, le Programme a de plus en plus mis l'accent sur la mise en commun des enseignements et a aidé les dirigeants à tirer les leçons de leurs expériences et à modifier leurs comportements en fonction de leurs nouvelles connaissances.

### *Responsabilité*

197. L'amélioration et le développement des systèmes redditionnels ont été considérables, mais les progrès n'ont pas été aussi rapides qu'on avait pu l'espérer. La chose est en partie imputable au fait que les nouveaux systèmes de gestion et d'information financière ne sont pas encore entièrement opérationnels. Fait plus important, il faut admettre qu'il faut du temps, en particulier à une organisation décentralisée basée sur l'action de terrain, pour faire naître une culture de responsabilité et de bonne gestion fondée sur des systèmes transparents et efficaces de suivi et d'évaluation des programmes, pour exercer une activité redditionnelle précise et opportune, et pour apprendre efficacement.

### *Contrôle*

198. Dans la deuxième partie des années 90, les initiatives d'audit et d'enquête de 1994 et de 1995 ont été mises en œuvre et renforcées. En 1999, le PAM a introduit une autre innovation en développant et en mettant en œuvre le système de suivi des audits, unique dans le système des Nations Unies, qui a amélioré l'enregistrement, l'analyse, le suivi et l'activité redditionnelle se rapportant à tous les résultats et recommandations des audits.
199. Les fonctions de contrôle ont amélioré la communication interne sur les questions récurrentes et systémiques identifiées à l'occasion des enquêtes et des vérifications visant à favoriser l'action corrective et l'apprentissage.
200. La fonction d'évaluation au sein du PAM a subi des changements importants dans la deuxième partie des années 90. Bien que l'évaluation ait été toujours considérée comme une composante et un outil de gestion essentiels dans le cycle de projet, les bureaux de pays du PAM ont souvent été lents à l'adopter en tant qu'outil utile de gestion et d'apprentissage pour l'avenir.
201. Plusieurs initiatives ont été lancées depuis 1998 pour établir un rapport plus étroit entre les recommandations issues des évaluations et la pratique opérationnelle. Pour améliorer la mise en œuvre des programmes, des projets et les opérations, un système a été institué pour observer comment les responsables donnaient suite aux recommandations. Des indicateurs standard d'exécution ont été définis pour faire avancer l'organisation en direction d'un suivi, d'une évaluation et d'une activité redditionnelle axés sur les résultats. Le personnel chargé du suivi dans tous les bureaux de pays est relié par un réseau de suivi et d'évaluation basé sur le courrier électronique.



202. Les fonctions d'évaluation, de vérification et d'enquête se sont développées tout au long des années 90 en tant que services relativement indépendants. À la fin de la décennie, le Directeur exécutif a décidé de renforcer la coordination et de développer la synergie entre ces fonctions en créant une nouvelle Division des services de contrôle pour officialiser les relations entre les trois bureaux existants<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Le directeur de la Division exerce également la fonction capitale d'Inspecteur général, qui communique les informations et relève directement du Directeur exécutif, ce qui rend compte de l'importance donnée aux fonctions de contrôle et de responsabilisation.



## CHAPITRE V. REFLEXIONS ET NOUVEAUX DEFIS

### Réflexions sur le processus de changement

203. Les chapitres précédents ont montré que le PAM a connu au cours des dix dernières années des mutations profondes, qui ont absorbé une quantité non négligeable de temps et d'énergie des dirigeants et du personnel pendant une longue période. Pour dire les choses simplement, tout ce changement en valait-il la peine?

#### *Que se serait-il produit si le PAM ne s'était pas engagé dans ce processus de changement?*

204. Les réponses sont assez claires. D'abord, la pression des urgences d'envergure considérable au cours de la décennie a été énorme. Une organisation moins résistante et moins efficace aurait achoppé sous la contrainte. L'intérêt que lui portent les donateurs pour acheminer les secours aurait diminué et le financement des secours aurait sensiblement baissé. Le PAM étant une organisation financée par des contributions volontaires, les conséquences auraient été graves. En second lieu, l'organisation aurait probablement perdu encore plus de ses programmes de développement, ce qui aurait menacé son double mandat d'aide au développement et d'aide d'urgence.

#### *Était-il nécessaire de fournir cet énorme effort?*

205. Si les organisations n'investissent pas lourdement dans le changement, le changement tout simplement ne se produit pas. Il n'est pas possible de confier des responsabilités aux dirigeants d'opérations d'urgence éloignées sans établir des fonctions locales de soutien et des systèmes dernier cri d'information de gestion. De même, serait-il sage de décentraliser une organisation sans convenir de buts, de stratégies et de politiques qui maintiennent l'unité d'action? Par ailleurs il n'est pas possible d'attirer et de fidéliser un personnel du meilleur niveau sans investir dans la formation, et dans le développement et la mobilité des carrières. La restructuration est une entreprise essentielle, qui doit être menée sur tous les fronts et de manière intensive pour aboutir.

#### *L'investissement a-t-il été profitable?*

206. Le principal poste de dépenses du programme de changement a été le financement du FMIP/WINGS. Ces initiatives ont coûté quelque 40 millions de dollars<sup>88</sup>, montant qui couvre pratiquement toutes les initiatives de changement, y compris le programme très complet de formation, qui a été imputé aux coûts de fonctionnement —en d'autres termes, au budget AAP.

207. Les chiffres pourtant ne disent pas tout. Vu l'état inquiétant des systèmes de gestion financière et d'information du PAM au début des années 90, et le déplacement de l'activité du développement vers les situations d'urgence, une action immédiate s'imposait. En outre, vu la taille du PAM et les nouvelles sollicitations auxquelles le Programme et les donateurs devaient répondre, un investissement dans de nouveaux systèmes était indispensable même

<sup>88</sup> En mai 1999, le Conseil d'administration a autorisé l'utilisation des ressources du Fonds général pour couvrir le déficit de financement du FMIP. Jusqu'ici, 20,8 millions de dollars ont été réunis au moyen de contributions directes de donateurs, de ressources du PAM et des intérêts produits par le compte spécial FMIP, soit un déficit à couvrir par le Fonds général d'environ 16,2 millions de dollars (WFP/EB.1/2001/INF/13).





sans changement de fond. Enfin, *tous* les programmes du PAM auraient incommensurablement souffert si ces investissements n'avaient pas eu lieu.

### **Les bonnes décisions ont-elles été prises?**

208. Indépendamment de la décision d'investir dans le FMIP/WINGS, une autre décision importante a été de décentraliser les bureaux régionaux. La décentralisation doit être considérée comme la pierre angulaire du processus global de changement, dont l'un des objectifs principaux était de rapprocher les dirigeants et le personnel de programme et d'appui des bénéficiaires, de sorte que les décisions soient mieux informées et les programmes plus efficaces. La décentralisation a atteint son but.
209. Le coût réel<sup>89</sup> de la décentralisation se mesure au temps et à l'énergie que les dirigeants et le personnel ont consacrés à faire décoller la nouvelle approche. Bien que cet investissement ait été considérable et que ses avantages soient intangibles, ensemble ils bouclent la boucle du processus de changement. Ce faisant, ils obligent aussi le siège à renoncer au modèle traditionnel de prise de décisions centralisée et à assumer de nouveaux rôles et à adopter de nouveaux comportements.

### **Défis permanents dans le processus de changement**

210. Le processus de changement des années 90, mené sous l'impulsion du Directeur exécutif, a déjà produit des résultats remarquables dans la rapidité d'intervention de l'organisation et dans l'efficacité de la gestion. Maintenant que la culture de changement constructif est bien établie, les réussites d'aujourd'hui ouvrent la voie aux enjeux de demain.
211. Les éléments décrits ci-après auront une incidence déterminante sur le processus de changement continu et sur l'avenir du PAM. Chacun des huit défis que nous évoquons repose sur l'impérieuse nécessité d'axer le processus de changement sur les besoins des personnes — aussi bien les bénéficiaires des programmes du PAM que le personnel de l'organisation. Le changement est un moyen au service d'une fin, rien d'autre. Concevoir et appliquer des mécanismes de changement ne saurait éclipser la vision et l'âme du PAM: aider les pauvres qui ont faim.

#### **Défi 1: Réglage du système de dotation en ressources et de financement à long terme**

212. Le PAM a besoin des personnes justes, des connaissances justes et des stratégies justes pour venir en aide aux pauvres qui souffrent de la faim. Mais il doit aussi avoir les ressources financières nécessaires pour mener à bien ses programmes.
213. En étroite consultation avec le Conseil d'administration, le PAM a besoin de réfléchir à son système actuel de dotation en ressources et de financement et le cas échéant de l'adapter pour relever de nouveaux défis. Cette adaptation devra être conforme à l'engagement de rationalité économique du PAM, dont l'organisation est fière à juste titre et que les donateurs exigent. À cet égard, un certain nombre d'idées sont actuellement explorées en vue de rationaliser plus avant les opérations et d'améliorer les prévisions budgétaires de sorte que les dépenses effectives puissent être plus précisément programmées.

---

<sup>89</sup> Il y a naturellement eu des coûts spéciaux pour la mise en place des bureaux régionaux. Toutefois ceux-ci ont été déployés en provenance du siège, et le mouvement du personnel a été une opération "à somme nulle" — autrement dit sans accroissement d'effectif.



### **Défi 2: Poursuite de la responsabilisation et de la cohésion**

214. Beaucoup a été fait pour responsabiliser les bureaux de pays, mais il est nécessaire d'être vigilant et de ne pas laisser le siège ou les bureaux régionaux extérieurs opérer par réaction un durcissement malencontreux de leur contrôle.
215. En même temps, la vigilance sera de mise pour que la décentralisation de six bureaux régionaux n'ait pas pour effet la constitution de six PAM miniatures. Au contraire, chacun des bureaux régionaux devra fonctionner de concert avec les autres et avec le siège pour réaliser les objectifs du PAM selon une approche unifiée et cohérente.
216. Le PAM devra s'assurer que l'isolement physique de ses hauts dirigeants, dispersés dans le monde, n'aura pas pour effet la perte totale d'échanges directs. Toutes les décisions ne peuvent être prises par échange de rapports, de courriers électroniques, ou même par communication audiovisuelle et téléconférence. Des rencontres régulières doivent donc être programmées: réunions, ateliers et retraites consolident la collégialité et l'esprit d'équipe.
217. La définition précise des liaisons, des attributions et des responsabilités du siège et des bureaux extérieurs dans les situations d'urgence nouvelles et de haute visibilité<sup>90</sup>, en particulier à l'étape initiale, reste un défi important pour le PAM et sa structure décentralisée.
218. Il est également essentiel de maintenir la rotation des directeurs et du personnel entre le siège et le terrain, car c'est une manière d'assurer la cohésion de la structure décentralisée du PAM.

### **Défi 3: Maîtrise des nouvelles attributions au siège**

219. Le processus de changement a déterminé une mutation profonde du rôle du siège. Adapter les structures et les procédures du siège aux nouvelles réalités d'une structure opérationnelle véritablement ancrée sur le terrain est un défi immédiat.
220. La culture organisationnelle, au siège, doit s'adapter pour refléter les deux fonctions principales du *centre* dans une organisation décentralisée. Premièrement, le siège doit exercer une fonction de conseil stratégique et normatif pour assurer la cohérence globale de la politique du PAM. En second lieu, il doit fournir à sa clientèle des services adaptés, flexibles et efficaces dans des domaines tels que l'établissement de budgets, les ressources humaines, la gestion financière, la passation de marchés et la logistique. Ces services doivent véritablement appuyer le travail du responsable technique sur le terrain.
221. Le siège devra donc notamment veiller particulièrement à ce qui suit:
- continuer d'élaborer des directives et des outils normatifs pour tous les aspects des opérations, de l'administration et de la gestion;
  - s'assurer que le PAM continue de développer ses connaissances et son expertise centrales dans les domaines fondamentaux que sont notamment l'évaluation des besoins et la nutrition;
  - développer davantage de réseaux techniques et pratiques qui dépassent les limites de l'organisation, permettre à des groupes spécialisés<sup>91</sup> de partager leurs connaissances, d'apprendre les uns des autres et de s'appuyer mutuellement;

<sup>90</sup> Par exemple la situation actuelle en Afghanistan.

<sup>91</sup> La Division du transport et de la logistique élabore actuellement des approches novatrices dans ce domaine.



- engager le terrain à participer au développement de politiques et de nouveaux outils, sans pour autant le surcharger de demandes d'informations et de consultations;
- faciliter la circulation des informations, des connaissances et des idées dans toute l'organisation;
- examiner, améliorer et le cas échéant combiner les fonctions de programmation et d'établissement des budgets; et
- créer une mémoire organisationnelle commune, ce qui est peut-être le défi le plus difficile à relever pour beaucoup d'organismes décentralisés.

#### ***Défi 4: Rester attentif au personnel et à l'encadrement***

222. Relever tous ces défis suppose de mettre en œuvre une approche systématique du développement des compétences professionnelles du personnel du PAM. Un système de gestion des carrières est essentiel pour une approche intégrée de la formation, de la rotation du personnel et pour la planification des effectifs, qui seule permettra aux personnels, actuels et futurs, d'enrichir leurs compétences tout au long de leur carrière pour relever les défis qui ne manqueront pas de se profiler dans le temps. Cette approche de la gestion des carrières ne doit pas se limiter au personnel international; les besoins et les aspirations du personnel national doivent également être dûment pris en compte.
223. Le PAM doit être capable d'identifier ses futurs dirigeants de terrain et de construire leur carrière en les nommant à des postes adaptés, en les formant et en les appuyant. Les efforts entrepris dans le domaine du développement des capacités de direction doivent être poursuivis et renforcés de sorte qu'une solide culture d'entreprise se mette en place, sur la base d'une gestion efficace des comportements professionnels.
224. La communication demeure un défi important pour le PAM. La haute direction a su dès le début combien il importait de communiquer avec le personnel. Si le partage de l'information s'est développé de manière exponentielle, le PAM n'est pas encore en mesure d'assurer que des systèmes efficaces de communication sont effectivement en place dans toute l'organisation.
225. Il reste par ailleurs à assurer la parité des sexes et un bon équilibre géographique dans le tableau des effectifs, en particulier dans les catégories supérieures. Il y a encore du travail à faire en ce qui concerne le recrutement, la gestion administrative des ressources humaines et les dispositions contractuelles applicables aux personnels international et national. La sécurité du personnel demeure un impératif de premier plan.

#### ***Défi 5: Intégrer une réflexion axée sur les résultats***

226. Le cadre stratégique nécessaire à une approche axée sur les résultats est en place au PAM. Dans l'immédiat, il importe de faire en sorte que la gestion soit axée sur les résultats et d'élaborer des outils redditionnels faciles à utiliser sur le terrain. Ceux-ci devront être conçus et développés de telle sorte que leur mécanisme ne détourne pas le personnel de ses principales fonctions.
227. Au niveau stratégique, le Programme doit demeurer fidèle à son double mandat d'aide au développement et d'aide d'urgence. Cela suppose des liaisons plus étroites entre les enseignements des situations d'urgences et ceux qu'apportent les activités menées dans le cadre de la politique visant à favoriser le développement. Ainsi, le PAM pourra faire la preuve que son double mandat est en fait un mandat unifié qui le rend plus fort dans ses deux domaines d'activités. Cela suppose aussi une expansion continue des activités d'ACV,



car c'est là l'outil principal qui permet d'asseoir la base de connaissances du PAM dans tous les pays.

228. La nouvelle gestion axée sur les résultats, les outils de planification et les supports additionnels, ainsi que l'évolution de la culture organisationnelle qu'implique ce renouvellement de la réflexion absorberont une quantité considérable de temps et d'énergie de la direction et du personnel au cours des cinq années à venir.

### ***Défi 6: Renforcer la fonction de plaidoyer du PAM***

229. Les plans stratégiques du PAM ont fait du plaidoyer en faveur des pauvres qui ont faim un but essentiel de l'organisation. Les initiatives ont été intéressantes et importantes, particulièrement au niveau des pays. Il reste à identifier les meilleures pratiques et à les partager, et à renforcer la capacité des bureaux de pays d'exercer au mieux cette fonction.
230. Au niveau institutionnel, toutefois, le Programme doit élaborer plus avant une perception commune et s'entendre sur les diverses composantes de ce plaidoyer, par exemple activités d'information publique, appui des politiques et conseil aux gouvernements.

### ***Défi 7: Renforcer la base de connaissances sur les pauvres qui ont faim***

231. Pour être efficace à long terme, le personnel du PAM doit connaître de près, pays par pays, la condition des pauvres qui ont faim: qui ils sont, où ils sont et pourquoi ils ont faim. Muni de cette information, le PAM peut cibler ses ressources propres, plaider auprès des gouvernements pour qu'ils dirigent des ressources vers les pauvres qui ont faim, et encourager les donateurs, les ONG et d'autres partenaires à faire de même. Il est peut être possible que le PAM puisse exercer cette mission même dans les pays pauvres où il ne mène aucune autre opération. L'ACV sera, naturellement, l'outil essentiel.

### ***Défi 8: Préserver la dynamique de changement***

232. Les dirigeants comme le reste du personnel ont le sentiment d'être soumis à des tensions croissantes tandis qu'ils s'acharnent à mener des programmes efficaces tout en opérant une restructuration complexe. Ils doivent acquérir des compétences nouvelles dans différents domaines, contribuer au développement de nouveaux systèmes, processus et outils, et adopter une mentalité privilégiant l'initiative dans l'accomplissement de leurs fonctions. La poursuite de la restructuration devrait donc donner le temps au personnel de faire la synthèse et de métaboliser tous ces changements, tout en maintenant la dynamique de changement. Cet objectif supposera de la part de l'ensemble de la haute direction une détermination ferme et sans faille.
233. Parce qu'il faut s'attendre à de la lassitude devant le changement, les dirigeants devront prendre le temps de se mettre à l'écoute de leur personnel, l'inviter à donner son opinion et, au besoin, travailler avec lui pour adapter le processus de changement. Plus les membres du personnel s'impliqueront dans la mise en oeuvre du changement, plus les chances de succès seront grandes.

### ***L'ultime défi***

Réussir la transition à la tête de l'organisation en 2002.

### **Les préalables au succès**

234. L'expérience du PAM a démontré que le changement et la transformation radicale étaient possibles dans un organisme des Nations Unies. Un tel changement n'est pas facile, et il



faut parfois des années avant que ses résultats se manifestent dans l'exécution du programme.

235. L'expérience du PAM tend à montrer qu'il y a plusieurs préalables au succès.

- Le chef de secrétariat doit manifester une volonté claire, et engager une action volontariste et déterminée. Tous les dirigeants doivent y adhérer, et y participer de manière forte et active. L'appui de l'organe directeur est lui aussi essentiel.
- Le processus de changement doit dès le début s'appuyer sur la participation active du personnel. Celui-ci doit s'approprier le processus et se convaincre que sa contribution aura un impact réel. Il est donc essentiel de faire comprendre sans attendre que le changement est justifié, en axant le travail de communication sur le besoin de changement, les conséquences de l'absence de changement, et les avantages attendus du changement.
- Le changement doit être inspiré par une vision globale de la nouvelle organisation, et se faire selon une stratégie flexible et bien pensée.
- L'organisation doit investir dans le changement, en s'assurant que l'énergie et les ressources nécessaires sont disponibles au moment voulu.
- Enfin, il importe de pouvoir combiner des victoires rapides sur certains fronts et des solutions systémiques à plus long terme. L'organisation doit démontrer au plus vite au personnel que, oui, le changement est profitable, tout en s'attachant à résoudre calmement les problèmes systémiques par le biais de stratégies, de structures, de compétences et de systèmes innovants.

236. Changer est un processus continu. Pour accomplir sa mission et conserver son efficacité, le PAM doit être déterminé à poursuivre ses apprentissages et à renforcer ses propres capacités, tout en s'adaptant constamment aux défis et aux attentes du dehors.



## BIBLIOGRAPHIE

### Textes du Directeur exécutif sur la restructuration

*Déclaration du Directeur exécutif du Programme alimentaire mondial au Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire* (CFA: 34/3-4 novembre 1992)<sup>92</sup>

*Preparing WFP for the Future—an Organization to meet our Mandate*, juillet 1996

*Mise en œuvre de la restructuration*, 24 février 1997

*Headquarters Reorganization* (mémoire ED97/18.26.97 du Directeur exécutif)

*Organizational Change at WFP* (Circulaire ED97/018 du Directeur exécutif)

### Documents du CPA et du Conseil d'administration

*Examen des politiques, des objectifs et des stratégies du PAM* (CFA 37/P/7, 7 avril 1994)

*Définition de la mission du PAM* (CFA 38/P/5, décembre 1994)

*Comptes vérifiés du PAM pour l'exercice biennal 1992–93, Rapport et états financiers* (CFA 38/12, décembre 1994)

*Réformes et mesures de revitalisation* (WFP/EB.A/96/6/Rev.1)

*Réformes et mesures de revitalisation adoptées par le Programme alimentaire mondial* (WFP/EB.A/97/5-B)

*Guide sur les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme* (WFP/EB.3/99/INF/18)

*Restructuration du PAM—Rapport intérimaire* (WFP/EB.1/99/3-B)

*Rapport du groupe de travail sur la gouvernance* (WFP/EB.A/2000/4-D)

*Suivi de la décision du Conseil d'administration 2000/EB.A/6 sur la gouvernance* (WFP/EB.3/2000/3-A)

*Une stratégie de mobilisation des ressources pour le Programme alimentaire mondial* (WFP/EB.3/2000/3-B)

*Rapport de situation sur l'initiative de décentralisation du PAM* (WFP/EB.3/2001/11-B)

*Principes applicables aux réunions du Conseil d'administration du PAM* (WFP/EB.1/2001/4-B)

*Rapports annuels du PAM*

<sup>92</sup> Nombre d'autres déclarations du Directeur exécutif et de rapports dont ont été saisis le CPA et le Conseil d'administration contiennent des informations importantes sur le processus de changement.



## Rapports internes sur la restructuration

*Update on Organizational Change at WFP*, Joslyn, D., 11 septembre 1998

*Making Decentralization Work: the Report on Decentralization and the Workflow of Country Programmes, EMOPs, PRROs and Development Projects*, International Resource Group, 2000

## Documents de fond

*Évaluation du Programme alimentaire mondial* (Bergen, Norvège, Chr. Michelsen Institute, 1994)

*Improving Financial Management Information Systems* (Rome, MKINSEY & Company Inc., 1994)

*The World Food Programme and the Development of Food Aid*. Shaw, D.J. (Wiltshire, Royaume-Uni, Anthony Rowe Ltd, 2000)

