

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 22 - 26 mai 2000

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

Point 4 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2000/4-A
27 avril 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

QUESTIONS D'ACTUALITÉ INTÉRESSANT LE PAM

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document 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(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, Division des stratégies et des politiques (SP): Mme D. Spearman tel.: 066513-2601

Conseiller principal, Service des politiques (SPP): Mme D. Hines tel.: 066513-2233

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2645).



QUESTIONS D'ACTUALITE INTERESSANT LE PAM

Note introductive

1. A sa session annuelle de mai 1997, le Conseil d'administration a décidé que le Secrétariat préparerait, les années paires, un document sur les questions d'actualité qui servirait de base à un débat prospectif sur des questions fondamentales. Ce document appellerait l'attention sur des sujets méritant l'examen du Conseil, mais ne nécessitant pas nécessairement la préparation de documents directifs complets.
2. Le présent document examine les questions suivantes:
 - travailler avec les militaires;
 - maladies et insécurité alimentaire;
 - communications.

TRAVAILLER AVEC LES MILITAIRES

Historique

3. La question des interactions entre civils et militaires a été et reste une question déterminante en termes de livraison efficace et rapide de l'aide humanitaire. Au cours de leurs interventions face aux catastrophes naturelles ou aux situations conflictuelles, le PAM et ses partenaires ont acquis des expériences variées en travaillant aux côtés de différents types de forces militaires. Il s'agit notamment de:
 - missions des Nations Unies (imposition de la paix, maintien de la paix et observateur militaire);
 - forces d'alliance mandatées par les Nations Unies;
 - forces multi-nationales ou régionales non mandatées par les Nations Unies;
 - armées gouvernementales dans des pays hôtes;
 - unités nationales de défense militaire et civile.
4. Par ailleurs, négocier avec des factions militaires irrégulières (groupes rebelles, milices ou autres groupes armés) afin d'atteindre les populations touchées représente maintenant une part importante du travail quotidien du personnel humanitaire. Dans les contextes hostiles, les travailleurs humanitaires et les forces chargées du maintien de la paix peuvent être confrontés à des problèmes et des dangers semblables.
5. L'intervention de l'OTAN l'an dernier au Kosovo, le déploiement de la Force internationale pour le Timor oriental (INTERFET) au Timor oriental et, plus récemment, le déploiement de ressources de défense militaire et civile au Mozambique afin de soutenir les interventions pendant les inondations montrent bien l'importance croissante du rôle des militaires en période de crise. Des efforts sont donc déployés, aux niveaux national, régional et international, au sein et en dehors des Nations Unies, pour renouveler le débat sur une interaction "juste" entre civils et militaires dans les interventions humanitaires et élaborer des mécanismes de coopération entre civils et militaires pour répondre aux



situations d'urgence. Les domaines de collaboration types concernent les dispositions de sécurité, l'appui logistique (en particulier, transport par camion et par avion) et, de plus en plus, la formation, la planification et l'échange d'informations.

6. La plupart des organisations humanitaires craignent que la création de liens "trop étroits" avec les militaires puisse compromettre leur indépendance, leur neutralité et leur impartialité mais, en général, elles reconnaissent que les militaires sont souvent la seule organisation disposant des ressources, matériels et capacités nécessaires pour une action immédiate. En particulier, dans la première phase d'une crise, les militaires peuvent fournir une assistance vitale. Outre un soutien logistique de large envergure, le PAM a parfois profité de rations alimentaires militaires, à titre provisoire, en attendant que sa propre filière soit mise en place.
7. D'autre part, le caractère civil des opérations humanitaires doit être préservé. La participation des militaires ne doit pas remplacer les interventions civiles (par exemple, affaiblissement des capacités locales de transport). Par ailleurs, la coordination entre les sphères humanitaires et militaires doit être réalisée sans altérer l'identité et le mandat des institutions.

Expérience du PAM

8. Lors de *crises dues à un conflit*, l'appui apporté par les forces militaires aux opérations du PAM a été axé sur trois domaines principaux:
 - a) accès pour livraison (lorsque la livraison de l'aide humanitaire et les opérations de maintien de la paix des Nations Unies coïncident sur le terrain);
 - b) logistique (lorsque les besoins logistiques d'une situation d'urgence dépassent les capacités du PAM et de ses partenaires de collaboration);
 - c) sécurité (lorsque la sécurité du personnel du PAM et des autres partenaires n'est pas garantie).
9. Dans le cas de *catastrophes naturelles soudaines*, le recours aux modules de services spécialisés (par exemple, camionnage sur longue distance, communications sur le terrain) et l'intégration dans les opérations d'urgence des ressources de défense militaire et de protection civile afin de renforcer les capacités logistiques des opérations en cours ont été déterminants. Cependant, le coût de ces ressources a parfois été élevé.
10. Le PAM participe activement aux discussions interinstitutions organisées par l'Unité de défense militaire et civile du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) afin d'aider à définir les cadres, doctrines et directives visant à renforcer les mesures de préparation préalable et à mettre au point les modalités d'utilisation des ressources de défense militaire et de protection civile. Dans le cadre du processus de normalisation de l'utilisation des ressources militaires pour les missions humanitaires, le PAM participera à l'examen et l'éventuelle révision du document cadre—les Directives d'Oslo¹. Il s'agira d'examiner notamment si l'appui des ressources de défense militaire et de protection civile doit se limiter aux interventions en cas de catastrophes naturelles ou comprendre également les situations d'urgence complexes.
11. Le PAM se félicite des appels récents en faveur d'une plus grande intégration entre les diverses composantes—de nature humanitaire, politique, de maintien de la paix et de

¹ Elaborées sous les auspices de l'ex-Département des affaires humanitaires, les "Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile pour les secours en cas de catastrophe", de mai 1994, sont en général appelées "Directives d'Oslo". Elles n'ont pas un caractère exécutoire.



développement—(et les organes institutionnels respectifs au sein des Nations Unies) pour assurer la cohérence des activités afin de parvenir aux buts communs de paix et de sécurité. Une collaboration étroite est particulièrement importante dans les missions de paix ou dans les situations consécutives à des conflits. Du point de vue du PAM, les facteurs pouvant contribuer à une coopération efficace avec les éléments militaires de maintien de la paix sur le terrain sont notamment les suivants:

- a) une compréhension mutuelle des priorités (en ce qui concerne l'accès physique, la protection et la sécurité), des mandats et des cultures;
- b) la sécurité des installations du PAM (entrepôts, installations portuaires et convois);
- c) la ponctualité (déploiement rapide des forces de maintien de la paix et des observateurs militaires sur les sites de terrain);
- d) un partage clair des responsabilités (définitions des besoins et des tâches) et des voies appropriées de communication, souvent facilité par la nomination d'un chargé de liaison militaire;
- e) partage régulier et en temps voulu des informations (notamment sur les questions de sécurité et l'évolution de la situation politique);
- f) couverture géographique suffisante et cohérence de la stratégie des Nations Unies;
- g) accord sur le principe du partage des ressources, le cas échéant (c'est-à-dire dans l'exécution des activités de déminage et de remise en état des infrastructures ou en cas d'évacuation médicale).

Défis à relever

12. Les institutions humanitaires et les diverses forces concernées devront relever un nouveau défi: s'engager dans un dialogue mieux structuré afin que les composantes militaires et humanitaires apprennent à mieux connaître leurs mandats, cultures et perspectives réciproques. Le PAM continuera donc d'accorder une grande importance aux thèmes suivants:

- préparation préalable et alerte rapide;
- plaidoyer en faveur de l'intégration de l'appui humanitaire pendant le déroulement du mandat de mission de paix;
- mission conjointe et planification des opérations (afin d'assurer la prise en compte précoce des problèmes humanitaires dans les négociations et accords de paix);
- programmation dans les plus brefs délais de la démobilisation et de la réintégration;
- partage d'informations et liaison militaire (par le biais de Centres d'opérations civiles-militaires ou d'échanges de chargés de liaison);
- formation conjointe (afin de préciser et de renforcer la collaboration);
- logistique et télécommunications (pour éviter l'usage conflictuel d'infrastructures et de capacités limitées et assurer des services communs);

13. En consultation avec d'autres institutions opérationnelles majeures, le PAM continuera à faire le bilan de l'expérience acquise avec différents types de forces militaires et suivra les discussions qui auront lieu sur les interactions entre civils et militaires dans le cadre de réunions interinstitutions. Le PAM se félicite des efforts déployés pour améliorer les



procédures opérationnelles standards afin que les institutions humanitaires et les militaires puissent travailler ensemble tant au niveau stratégique que sur le théâtre des opérations.

MALADIE ET INSECURITE ALIMENTAIRE

14. La maladie, la mauvaise nutrition et l'insécurité alimentaire interagissent de nombreuses façons, créant un cercle vicieux dont il est difficile de sortir: on estime que 50 pour cent de la mortalité liée à la maladie chez les nourrissons pourrait être évitée si la malnutrition infantile était éradiquée; la "programmation" d'un certain nombre de maladies chroniques chez les adultes commence avec la malnutrition pendant la grossesse; la maladie, ainsi que le manque de nourriture appropriée, contribuent à la malnutrition infantile; la mauvaise nutrition et la maladie réduisent la capacité de travail d'un adulte ce qui a des répercussions sur les revenus et la sécurité alimentaire de la famille. Et ainsi de suite. La maladie débilitante est un choc qui bouleverse les moyens de subsistance et fait passer un ménage pauvre de la vulnérabilité à une insécurité alimentaire chronique.
15. Pour des millions de familles pauvres, le choc vient de la tuberculose. L'épidémie a pris des proportions terrifiantes: la tuberculose tue deux millions de personnes tous les ans; une personne est infectée par la tuberculose chaque seconde; un tiers de la population mondiale est aujourd'hui infectée par le bacille de la tuberculose.
16. Bien que l'état nutritionnel ait peu ou pas d'incidence sur le risque d'infection, il y a deux moyens par lesquels l'aide alimentaire peut contribuer à briser le lien entre la tuberculose et l'insécurité alimentaire des ménages. Le premier moyen est de permettre aux malades tuberculeux de demander un traitement, et de les encourager à le suivre jusqu'au bout, ce qui prend au mois six mois. Le traitement recommandé par l'OMS obtient des taux de guérison allant jusqu'à 95 pour cent, même dans les pays les plus pauvres. Malheureusement, de nombreux malades décident d'arrêter le traitement lorsqu'ils commencent à aller mieux. Sur le plan de la santé publique, le traitement incomplet de la tuberculose est pire que l'absence de traitement, car il permet à un malade qui semble aller bien, mais non guéri, d'infecter d'autres personnes. Chaque personne avec une tuberculose évolutive infecte en moyenne entre 10 et 15 personnes par an. Pire encore, le traitement incomplet permet souvent aux bacilles se trouvant dans les poumons de malades non guéris de développer une résistance aux médicaments anti-tuberculose, qui sera transmise à toutes les personnes infectées.
17. Mais la fréquentation d'un centre de soins demande du temps, des efforts, entraîne une perte de salaire et des coûts de transport—qui sont tous une lourde charge pour les malades très pauvres. L'expérience a montré que l'aide alimentaire aide et encourage les malades à suivre le traitement entier, tout comme les projets d'alimentation appuyés par le PAM permettent aux mères pauvres d'amener leurs jeunes enfants dans les centres de santé maternelle et infantile (SMI). En permettant aux malades tuberculeux de terminer leur traitement, l'aide alimentaire peut contribuer à la santé des malades, éviter que d'autres soient contaminés et aider à lutter contre les souches multirésistantes.
18. Selon l'OMS, l'aide alimentaire aux familles des tuberculeux peut réduire le risque que les enfants contractent la maladie en améliorant leur état nutritionnel. Bien qu'une bonne nutrition ait peu ou pas d'effet sur le risque d'infection, elle influe certainement sur la possibilité qu'une personne infectée devienne malade. Il s'agit là aussi d'un des avantages des activités appuyées par l'aide alimentaire destinées à assurer une bonne nutrition pendant l'enfance.



19. Un autre facteur qui augmente considérablement la probabilité que l'infection tuberculeuse n'évolue en maladie est le VIH. La combinaison du VIH et de la tuberculose est létale, l'un activant le développement de l'autre. Il n'y a pas de preuve que l'aide alimentaire soit déterminante pour briser ce lien ou arrêter la dissémination du VIH de toute autre manière directe. Ce que l'aide alimentaire peut faire, c'est permettre aux familles touchées par le VIH/SIDA de profiter des possibilités de développement et d'investir dans un futur meilleur—malgré les effets dévastateurs de la maladie—conformément aux principes approuvés par le Conseil d'administration dans sa politique Favoriser le développement. Toutefois, de nouvelles recherches sont nécessaires afin de mieux comprendre comment une meilleure nutrition peut contribuer à une période d'activité plus remplie et plus longue.
20. Le SIDA détruit le secteur le plus productif de la population dans un grand nombre des pays où le PAM intervient. Les taux d'infection sont particulièrement élevés parmi les jeunes adultes, qui constituent l'essentiel de la population active et la génération actuelle de parents.
- A cause de la mort de ceux qui apportent l'essentiel des revenus, les enfants et les jeunes adultes abandonnent l'école pour participer au soutien de la famille;
 - à la fin 1999, on estimait qu'il y avait 11,2 millions d'orphelins du SIDA;
 - le nombre des ménages dirigés par des femmes augmente, notamment par des femmes plus âgées ou des grands-mères qui ont à leur charge plusieurs orphelins;
 - une famille dont un membre est malade du SIDA voit ses revenus diminuer considérablement (les épargnes sont progressivement épuisées et les actifs vendus). Selon des enquêtes menées en Côte d'Ivoire et en Thaïlande, par exemple, ces baisses de revenus se situent entre 52 et 67 pour cent;
 - lorsque les adultes dans les zones rurales tombent malades ou sont affaiblis par une mauvaise santé et ne sont plus capables de s'occuper de leur exploitation, la productivité agricole baisse de manière spectaculaire;
 - les ressources des ménages sont souvent utilisées pour s'occuper des malades et faire face aux coûts des soins médicaux.
21. Lorsque le VIH/SIDA se traduit par des absences scolaires, des difficultés à apporter les soins aux enfants et à assurer leur nutrition, la perte de maigres avoirs, ou l'incapacité de produire suffisamment pour nourrir la famille, l'aide alimentaire a un rôle à jouer (exactement comme elle le fait lorsque les mauvaises récoltes ou le chômage ont les mêmes effets). Souvent, le rôle de l'aide alimentaire devrait être celui de favoriser le développement en aidant les ménages touchés à investir comme il convient dans la nutrition et l'éducation des enfants, notamment les orphelins. Dans d'autres cas, elle peut permettre aux membres sains de la famille de conserver ou d'acquérir des actifs qui contribuent aux revenus de la famille.
22. Le Cambodge offre un exemple intéressant de la manière dont le PAM travaille "à coût zéro" avec des partenaires (dans ce cas, UNAIDS et UNESCO) pour sensibiliser l'opinion au problème du VIH/SIDA. Les inaugurations de projets vivres-contre-travail sont l'occasion de diffuser des messages de santé publique à l'aide de spectacles de marionnettes et d'ombres dans le style du théâtre Khmer traditionnel, financés par l'UNESCO. On estime qu'on a pu ainsi atteindre 4 500 familles.
23. Les dommages humains et économiques provoqués par le VIH/SIDA et la tuberculose ont atteint des proportions si tragiques qu'on ne peut les ignorer plus longtemps. Le défi



que le PAM devra relever en remplissant son rôle—mais en conformité avec son mandat et les orientations établies par le Conseil d'administration en approuvant la politique Favoriser le développement—sera de rester attentif aux liens existants entre l'insécurité alimentaire et la maladie. Il faudra également mettre au point des indicateurs qui saisissent cette réalité. Dans ce domaine, le PAM devra accorder une plus grande attention à l'interaction entre la maladie, la nutrition et la sécurité alimentaire dans les discussions avec les partenaires (notamment dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement) et dans la conception des stratégies de pays. L'interaction entre la nutrition et le VIH/SIDA sera étudiée l'an prochain dans un symposium organisé par le Sous-Comité de la nutrition du CAC. Les résultats de ce symposium aideront à orienter les futurs programmes du PAM en rapport avec le VIH/SIDA. Le PAM devra relever le défi qui consiste à trouver un juste équilibre entre l'urgence du problème et la diligence raisonnable de la réponse; le Programme n'a pas de longues années d'expérience dans ce type d'activités. Avant de s'engager dans des projets concernant spécifiquement le VIH/SIDA, le PAM doit être particulièrement attentif à apprendre au jour le jour, en tirant parti de son expérience grandissante et de celle de ses partenaires.

COMMUNICATIONS

24. Les progrès des technologies digitales ces cinq dernières années ont donné lieu à une série de changements et d'“accélération technologiques”. Les réseaux multi-medias intégrant les technologies satellitaires, la radio par satellite, l'Internet et les réseaux publics relayant des informations à jour en provenance de bureaux de terrain éloignés ont abattu les barrières géographiques. Les groupes de travail virtuels, dont les participants discutent de questions importantes d'un continent à l'autre, ont déjà ouvert d'immenses perspectives.
25. Au service de 88 millions de personnes dans 82 pays, le PAM a besoin d'un vaste réseau d'information et de télécommunications pour coordonner ses opérations d'alimentation et de logistique complexe. Depuis le siège à Rome, les bureaux de liaison à Genève et à New York, jusqu'aux régions les plus isolées du Mozambique, de l'Afghanistan ou du Timor oriental, où il n'existe pas d'infrastructures publiques sur lesquelles s'appuyer, les informations doivent parvenir de manière rapide, sûre et efficace en termes de coût.
26. A cette fin, les ressources disponibles sont utilisées chaque fois que possible, et des systèmes d'information et de télécommunications spécifiques sont adaptés ou élaborés. Le résultat est un réseau multi-média, basé sur la combinaison d'une gamme étendue de moyens avec et sans fils. Il comprend notamment des systèmes standards basés sur les lignes terrestres, des réseaux intégrés de téléphonie et de transmission de données par satellite, et une utilisation importante de systèmes radio dans les centres isolés, s'intégrant tous pour créer l'un des plus vastes réseaux humanitaires de communications existant aujourd'hui.
27. Ces innovations ont eu un impact considérable sur les systèmes de communications du PAM dans le monde entier. En particulier, ils ont permis une approche plus intégrée en matière de prises de décisions, en reliant plus efficacement le siège, les bureaux régionaux et de pays. Ils ont aussi encouragé le PAM à:
 - élaborer ses propres solutions en matière de communication dans plusieurs domaines. Le système électronique de messagerie dans les régions difficiles d'accès est un bon exemple. Mis au point dans la région des Grands Lacs Africains pendant la crise au Rwanda, ce système de messagerie fonctionne par radio haute fréquence, est indépendant des sources d'énergie électrique, mobile et d'utilisation facile. Son utilité



et son rapport coût-efficacité sont tels que ce concept est devenu une norme pour la communauté humanitaire et qu'il a été copié à différentes reprises à des fins commerciales dans le monde.

- se doter des capacités voulues pour mobiliser ses équipes dans les 24 heures de la déclaration d'une situation d'urgence et immédiatement mettre en place les infrastructures de communication nécessaires pour les opérations de livraison des vivres—et souvent de sauvetage. Grâce à ses équipes d'urgence en réserve en Afrique, en Asie et à Rome, les spécialistes de la technologie de l'information et des télécommunications du PAM ont été parmi les premiers à arriver lorsqu'une situation d'urgence s'est déclarée. Ce réseau permet d'assurer des communications rapides avec les centres opérationnels et constitue un instrument efficace pour la sécurité du personnel du PAM qui est souvent exposé à des situations à haut risque et dont la sécurité est de la plus haute priorité pour le Programme.
- offrir, dans la mesure du possible, sa plate-forme de communications aux autres organismes et ONG internationales participant à des opérations d'urgence. Très récemment, au Mozambique, le PAM a été officiellement désigné par l'OCHA comme institution chef de file en ce qui concerne la technologie de l'information et les télécommunications inter-institutions. Le Programme a installé avec succès des bureaux de communications sur cinq sites où étaient rassemblées un nombre considérable de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et a fourni à d'autres institutions la plate-forme permettant d'envoyer du courrier électronique. Les capacités d'information et de télécommunications du PAM sont largement reconnues par les autres institutions et ONG internationales.
- apporter un soutien durable et continu au suivi de la situation des besoins alimentaires sur le terrain. Par exemple, le Système de suivi des produits a renforcé les capacités PAM en matière de surveillance des stocks d'aide alimentaire et de leurs mouvements, et donc à garantir que l'aide atteigne les bénéficiaires prévus.

Possibilités

28. Comme l'a déclaré le Secrétaire Général des Nations Unies dans son rapport sur le millénaire "Nous, les peuples", il existe d'énormes possibilités pour améliorer l'utilisation des technologies et faire participer plus étroitement les communautés du monde entier aux problèmes humanitaires.

29. Ces possibilités sont notamment:

- *Plaidoyer.* La récente expérience du Hunger Site a montré la remarquable capacité de la technologie Internet à mobiliser la bonne volonté des individus dans le monde. Ceux qui ont accès à Internet peuvent cliquer une fois par jour, déclenchant ainsi un don des entreprises qui parrainent cette opération. Ce n'est qu'un début. Il existe de nombreuses autres façons dont Internet peut sensibiliser l'opinion sur le pauvres qui ont faim dans le monde.
- *Mobilisation des ressources.* Continuer à établir des liens avec le secteur commercial et renforcer l'appui des entreprises et des communautés aux idéaux du Programme sont deux possibilités d'obtenir des ressources.
- *Sécurité.* Le renforcement des dispositifs de sécurité par des systèmes de messagerie rapide—voix et données—permettra une plus grande vigilance en matière de sécurité et des interventions plus efficaces.



- *Décentralisation.* La technologie de l'information a déjà fait beaucoup pour renforcer le réseau de gestion en général, rapprochant les bureaux de terrain du siège et vice versa. L'introduction de nouveaux systèmes de gestion des informations améliorera grandement l'intégration future du système.

Nouveaux défis

30. Le défi que doit relever la communauté internationale est maintenant de veiller à ce que la technologie de l'information soit intégrée dans tous les aspects des activités du PAM.
31. Cependant, ne pas se laisser distancer par les nouvelles technologies et être à même d'identifier celles qui seront les plus appropriées pour le PAM constituera une tâche énorme. Il s'agira également d'assurer que les systèmes et réseaux adoptés par les différents organismes soient uniformes et compatibles.
32. Un autre défi qu'il faudra relever consistera à œuvrer avec les Etats afin que soit plus largement acceptée l'utilisation des systèmes avancés de communications conformément à la convention de Tampere de juin 1998.

