

**AVANTAGE COMPARATIF, FORCES ET FAIBLESSES  
DU PAM – UNE ANALYSE PRELIMINAIRE**



**CONSULTATION INFORMELLE**

**17 décembre 2007**

**Programme alimentaire mondial**  
Rome, Italie



## **I. GÉNÉRALITÉS**

## **II. AVANTAGE COMPARATIF DU PAM**

### **A. Présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées et vastes réseaux d'implantation**

- Une présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées et une envergure mondiale
- Un réseau étendu de partenaires sur le terrain
- Rôle des autres partenaires et intervenants
- Forces et faiblesses

### **B. Interventions d'urgence rapides et efficaces, parfois de grande envergure**

- Une autorité respectée dans le domaine de l'intervention en situations d'urgence
- Chef de file du module des Nations Unies concernant la logistique humanitaire et les technologies de l'information et des communications en situations d'urgence
- Rôle prépondérant dans les domaines de l'évaluation et du ciblage
- Rôle des autres partenaires et intervenants
- Forces et faiblesses

### **C. Rôle sans équivalent dans la prévention et l'adaptation en ce qui concerne les catastrophes résultant du changement climatique**

- Une longue expérience du renforcement de la capacité de résistance aux chocs d'origine climatique
- Réduction des risques, préparation et capacité d'intervention en cas de catastrophes
- Des solutions innovantes pour atténuer la vulnérabilité face aux risques liés au climat
- Rôle des autres partenaires et intervenants
- Forces et faiblesses

### **D. Une longue expérience et un savoir-faire substantiel sur les plans opérationnel et politique pour ce qui est des questions se rapportant à la faim**

- Une profonde connaissance du problème de la faim et de ses effets
- Une profonde connaissance des pauvres qui souffrent de la faim
- L'expérience de toute une gamme de programmes
- Rôle des autres partenaires et intervenants
- Forces et faiblesses

**E. Renforcement des capacités par le biais des achats locaux de biens et de services**

- Une connaissance des moyens de subsistance des petits exploitants agricoles
- Une compréhension du rôle des marchés et de la façon dont la crise peut se répercuter sur leur fonctionnement
- L'évolution de la structure du financement permet de plus en plus d'encourager les marchés locaux
- Rôle des autres partenaires et intervenants
- Forces et faiblesses

**F. Programmes propres à avoir un impact puissant en matière de problématique hommes-femmes**

- Approches propres à émanciper réellement les femmes
- Programmes propres à favoriser l'égalité entre les sexes
- Rôle des autres partenaires et intervenants
- Forces et faiblesses
- Actions internes du PAM en faveur de l'égalité entre les sexes

**G. Importance de l'impact des activités de communication et potentiel de sensibilisation**

- Repérer rapidement les problèmes
- Mobilisation d'actions internationales
- Rôle des autres partenaires et intervenants
- Forces et faiblesses

**H. Réseau intégré de fonds, programmes et institutions des Nations Unies**

- Intégration dans une approche concertée des Nations Unies
- Crédibilité et relations de confiance avec les gouvernements et les autorités locales
- Rôle des autres partenaires et intervenants
- Forces et faiblesses

**I. Structure de coûts légère et axée sur les programmes**

- Frais généraux peu élevés
- Responsabilité et transparence
- Nombreuses économies d'échelle
- Rôle des autres partenaires et intervenants
- Forces et faiblesses

### III. AUTRES DOMAINES IMPORTANTS

- A. Assistance technique, conseils de politique générale aux pays et renforcement de leurs capacités**
- Activités du PAM
  - Rôle des autres partenaires et intervenants
  - Forces et faiblesses
- B. Instruments de lutte contre la faim non liée aux produits alimentaires et problèmes**
- Activités du PAM
  - Rôle des autres partenaires et intervenants
  - Forces et faiblesses
- C. Normes et critères liés à la faim**
- Activités du PAM
  - Rôle des autres partenaires et intervenants
  - Forces et faiblesses
- D. Sécurité alimentaire, production et marchés agricoles**
- Activités du PAM
  - Rôle des autres partenaires et intervenants
  - Forces et faiblesses
- E. Questions de santé et d'assainissement liées au problème de la faim**
- Activités du PAM
  - Rôle des autres partenaires et intervenants
  - Forces et faiblesses
- F. Éducation pour tous (OMD 2, OMD 3 Objectif 4, buts de l'Initiative "éducation pour tous")**
- Activités du PAM
  - Rôle des autres partenaires et intervenants
  - Forces et faiblesses
- G. Protection sociale pour les pauvres souffrant de la faim**
- Activités du PAM
  - Rôle des autres partenaires et intervenants
  - Forces et faiblesses

## **I. GÉNÉRALITÉS**

1. À l'heure où le PAM envisage sa stratégie future, il est important d'analyser en profondeur son avantage comparatif ainsi que ses forces et ses faiblesses. Le PAM pourra ainsi comprendre s'il est en bonne position par rapport aux objectifs qu'il entend atteindre et quels types de partenariats il lui faut nouer. Une telle analyse est le complément naturel des deux notes antérieures d'information relatives au Plan stratégique, dont l'une portait sur l'environnement externe et l'autre sur les instruments et approches du PAM, qui ont été examinées par les membres en août et en octobre 2007.
2. La présente note d'information décrit les principaux aspects de l'avantage comparatif du PAM et analyse ses forces et ses faiblesses pour chacun d'eux (Section II), en prenant en compte les éventuelles activités de ses partenaires et des autres acteurs. Elle aborde également d'autres domaines d'activité revêtant une importance particulière dans la lutte contre la faim dans lesquels le PAM n'est pas censé jouer un rôle primordial dans la mesure où d'autres sont mieux placés que lui pour le faire (Section III).
3. Les analyses présentées ci-après tirent parti de l'expérience acquise par le PAM au fil du temps. Les sources primaires d'information sont les rapports d'évaluation thématique et par pays, externes ou internes, de la période 2004-2007. Il convient néanmoins de signaler que certains des points forts ou faibles mentionnés peuvent dans certains cas davantage indiquer les situations qui sont ou ne sont pas parvenues à attirer des financements spéciaux, que réellement attester des atouts du PAM en toute objectivité. L'analyse devrait donc être considérée comme une contribution importante à la définition des objectifs et buts stratégiques du PAM.

## **II. AVANTAGE COMPARATIF DU PAM**

4. L'analyse ci-après souligne les principaux domaines dans lequel le PAM jouit manifestement d'un avantage comparatif en tant qu'organisation. La théorie de l'avantage comparatif veut que les biens ou les services doivent toujours être fournis par l'organisation la mieux placée pour le faire de la manière la plus efficiente. L'avantage comparatif est souvent lié aux forces et aux faiblesses, mais les deux notions ne sont pas synonymes. Dans certains cas, l'avantage comparatif du PAM peut être absolu et irréfutable. Dans d'autres, le PAM peut jouir d'un avantage comparatif dans un domaine donné en raison de l'absence de tout autre acteur ou d'un acteur mieux placé que lui. Certains avantages comparatifs sont inhérents à l'organisation mais d'autres ont été acquis (par exemple, l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité).

**A. Présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées et vastes réseaux d'implantation**

5. L'ampleur et l'étendue de la présence du PAM sur le terrain est sans égale parmi les organisations internationales et constitue de toute évidence un aspect crucial de son avantage comparatif. Son importance pour l'organisation ne saurait être trop soulignée et constitue l'une des caractéristiques principales qui fait du PAM une organisation à part.
6. *Une présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées et une envergure mondiale.* Le PAM est présent dans six régions (76 pays): Asie (ODB – 14 pays; 69 bureaux auxiliaires); Moyen-Orient, Asie centrale et Europe orientale (ODC - 13 pays; 17 bureaux auxiliaires); Afrique de l'Ouest (ODD/Y – 19 pays; 53 bureaux auxiliaires); Afrique australe, orientale et centrale (ODJ/K - 19 pays; 32 + 63 bureaux auxiliaires); Amérique latine et Caraïbes (ODP – 10 pays; 35 bureaux auxiliaires); et Soudan (ODS; 34 bureaux auxiliaires). Les dépenses et la répartition des effectifs du PAM suivent la même logique, puisque les affectations se font en majorité en faveur des opérations sur le terrain. En 2006, 92 pour cent des membres du personnel du PAM étaient postés sur le terrain, 8 pour cent travaillant au Siège à Rome et dans les bureaux de liaison. Parallèlement, 93 pour cent des dépenses totales du PAM étaient consacrés aux opérations sur le terrain.
7. L'ampleur de la présence du PAM sur le terrain et de ses réseaux a d'importantes répercussions pour l'organisation et pour ceux au service desquels elle s'est mise. Dans bien des situations, le PAM peut être l'une des rares organisations internationales présentes, voire parfois la seule. Cette implantation sur le terrain permet au PAM de s'assurer que l'aide parvient bien dans les meilleurs délais à ceux qui en ont besoin. Elle lui permet également d'avoir une compréhension privilégiée de la situation et des besoins des communautés au sein desquelles il travaille. Dans les situations de conflit ou à l'issue des conflits et dans les situations où les États sont fragiles, la présence du PAM contribue elle-même à la protection des populations déplacées et vulnérables, et renforce donc leur sécurité.
8. Dans le même temps, le PAM est également exposé à des risques non négligeables en matière de sécurité et son personnel supporte des conditions que bien peu toléreraient. Le PAM, tout comme d'autres acteurs mondiaux qui interviennent en première ligne dans les crises humanitaires et autres, se heurte à des difficultés liées au déploiement, à la sécurité et aux préoccupations familiales de son personnel. La détermination et la motivation de son personnel sont l'un des atouts majeurs du PAM, qui compte plus de 10 000 fonctionnaires dévoués, travaillant souvent dans des conditions difficiles dans des zones peu sûres où les risques pour leur sécurité personnelle sont considérables. Par exemple, en 2006 en Somalie, en dépit de l'insécurité généralisée, le PAM a déployé environ 100 fonctionnaires dans 15 bureaux auxiliaires et antennes

locales pour distribuer, avec ses partenaires, 78 000 tonnes de produits alimentaires à 1,4 million de personnes vulnérables.

9. *Un réseau étendu de partenaires sur le terrain.* Grâce à sa présence importante dans les pays, le PAM a pu développer des relations étroites avec de nombreux gouvernements et autorités locales des pays bénéficiaires. Ces relations correspondent généralement au degré de présence sur le terrain, c'est-à-dire qu'elles s'étendent généralement jusqu'au niveau régional et parfois même local. Dans la plupart des pays, elles sont complétées par des partenariats avec des organisations non gouvernementales (ONG) locales et internationales avec lesquelles le PAM a signé des accords au niveau local ou national.
10. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* Quand le PAM livre les produits alimentaires à des plateformes régionales, le "dernier kilomètre" est habituellement pris en charge par les organismes gouvernementaux de contrepartie ou les ONG. Il est donc crucial qu'il puisse compter sur des contrôleurs de l'aide alimentaire en poste dans les bureaux auxiliaires pour couvrir leurs zones d'intervention respectives.
11. Les ONG jouent un rôle crucial dans la mesure où elles renforcent la présence déjà importante sur le terrain. En 2006, la moitié de l'aide alimentaire du PAM a été distribuée par des ONG. Presque 90 pour cent des bureaux du PAM dans les pays font état pour l'année 2006 d'un partenariat opérationnel avec au moins une ONG. Outre sa collaboration avec les grandes ONG internationales qui contribuent aux interventions de grande envergure, le PAM peut compter sur des partenariats avec de nombreuses petites ONG locales pour optimiser l'impact de ses interventions en élargissant leur rayon d'action jusqu'aux communautés éloignées et aux petits groupes de bénéficiaires.
12. *Forces et faiblesses.* Certaines autres organisations travaillent certes selon des modalités similaires, mais la structure actuelle du PAM est à la fois souple et peu aisément transposable. Elle est souple dans la mesure où elle permet au PAM d'être présent dans les régions les plus reculées même quand aucun de ses propres fonctionnaires n'est posté dans une grande ville ou une province. Le PAM peut ainsi développer l'envergure de ses interventions dans le cas où survient une crise en faisant appel à ses partenaires, ou se retirer quand la situation se normalise. La structure du PAM est également très difficilement reproductible dans la mesure où de telles relations se construisent au fil des ans. Il faut habituellement des années pour que deux partenaires se connaissent bien, comprennent leurs points forts et leurs points faibles respectifs et deviennent ainsi tout à fait complémentaires.
13. Les réseaux construits par le PAM sur le terrain sont donc l'un de ses principaux points forts. Grâce à eux, la capacité d'intervention du PAM va bien au-delà de ses seuls moyens puisqu'il suffit de les activer dès que survient une catastrophe, outre que ces réseaux sont également une source précieuse



d'information sur la situation des plus vulnérables — deux aspects qui aident le PAM à intervenir plus efficacement en cas de crise.

14. Le rapport d'évaluation concernant l'intervention à la suite du tsunami montre clairement à la fois l'utilité des réseaux de partenariat tels que ceux du PAM et le fait que l'absence d'un tel réseau limite sa capacité d'intervention. D'une part, il a fallu quelques mois au PAM pour élaborer un programme systématique de distribution de vivres en Indonésie, en raison notamment de l'insuffisance des moyens de certains de ses partenaires d'exécution, dont bon nombre n'avaient jamais encore travaillé avec lui, et du fait que le PAM ne disposait d'aucune présence sur le terrain à Aceh. Au Sri Lanka, par contre, le PAM disposait déjà sur place de certains moyens lorsque la catastrophe a frappé (le Gouvernement a pris la direction des opérations et le PAM exécutait déjà une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR)), ce qui lui a permis d'intervenir plus rapidement.
15. Si un consensus se dégage sur l'importance que revêt une large implantation sur le terrain, le PAM cherche sans cesse à trouver un équilibre entre une présence dans un grand nombre de pays et une présence plus intense dans chacun d'eux. Il étudie comment tirer le meilleur parti de ses bureaux régionaux tout en recherchant des modalités créatives de maintien d'une présence dans les pays sans pour autant y installer un bureau proprement dit. L'ouverture de bureaux communs dans le cadre du processus de réforme des Nations Unies offre des possibilités intéressantes à cet égard. Elle pourrait permettre au PAM de maintenir son rayon d'action actuel tout en concentrant en parallèle encore davantage ses ressources limitées sur les zones où les besoins sont les plus conséquents.

## **B. Interventions d'urgence rapides et efficaces, parfois de grande envergure**

16. Une bonne part de la renommée du PAM repose sur sa capacité inégalée d'intervention rapide, efficace et de grande envergure dans les situations de crise. Ce sont là des aspects acquis mais centraux de l'avantage comparatif du PAM, qui sont largement reconnus comme tels.
17. *Une autorité respectée dans le domaine de l'intervention en situations d'urgence.* La capacité d'intervention à bref délai du PAM dans les situations d'urgence et sur une vaste échelle a souvent été mise à l'épreuve, notamment en 2004-2005 lorsque de multiples crises sont survenues en très peu de temps – tremblements de terre en Iran et au Pakistan, crise humanitaire au Darfour, tsunami et importants épisodes de sécheresse au Niger et en Afrique australe. Durant l'été 2006, la capacité d'intervention rapide du PAM a une nouvelle fois pu être jaugée lors de la crise du Liban. En l'espace de quelques jours, le PAM a envoyé une équipe pour évaluer les besoins de produits alimentaires, d'appui logistique et de services de sécurité, son bureau régional procédant rapidement à une évaluation des disponibilités de vivres et de fournitures dans le pays. Il a été fait appel aux modules d'intervention groupée des Nations Unies pour

faciliter la fourniture des secours humanitaires dans les zones les plus sinistrées. Le PAM a lancé trois opérations spéciales. Le Compte d'intervention immédiate (CII) et le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) ont permis de débloquer immédiatement des ressources pour acheter les produits alimentaires dans la région. Le PAM s'est efforcé de sécuriser l'accès aux bénéficiaires en recourant à une chaîne d'approvisionnement neutre administrée par les Nations Unies coordonnant les livraisons d'aide humanitaire. À la fin de l'opération, le PAM avait secouru 824 000 personnes victimes du conflit au Liban et en Syrie, soit 49 pour cent de plus que prévu.

18. Certaines des opérations les plus vastes du PAM visent des situations d'urgence complexes résultant de la conjugaison de plusieurs facteurs – un conflit, la sécheresse, l'effondrement de l'économie, etc. Ces situations d'urgence complexes concernent souvent des effectifs importants de réfugiés ou de personnes déplacées, des catégories englobant les personnes les plus vulnérables qui ont souvent beaucoup de mal à pourvoir à leurs besoins les plus fondamentaux, y compris la nourriture. Le PAM fournit une aide alimentaire aux réfugiés ou personnes déplacées dans différents contextes, comme au Soudan ou au Tchad. En outre, il complète l'action menée par les autres partenaires en fournissant un appui essentiel sous forme de services logistiques et d'autres articles de secours.
19. Le PAM contribue aux efforts de redressement et de reconstruction déployés aux niveaux individuel, communautaire et national à l'issue d'une crise. À ce titre, il peut appuyer le retour des réfugiés et des personnes déplacées ainsi que la reconstitution des moyens de subsistance permettant aux communautés de se relever, renforçant ainsi la sécurité des personnes. Il lui faudra également souvent reconstruire les systèmes d'approvisionnement alimentaire et l'infrastructure des services communautaires pour que les marchés se remettent peu à peu à fonctionner et que les bénéficiaires puissent à nouveau pourvoir eux-mêmes à leurs besoins.
20. *Chef de file du module des Nations Unies concernant la logistique humanitaire et les technologies de l'information et des communications (TIC) en situations d'urgence.* Grâce à ses moyens logistiques, le PAM peut intervenir rapidement en cas d'urgence, même lorsque le contexte sécuritaire global rend les opérations difficiles. En tant que chef de file du module logistique des Nations Unies, le PAM fournit des services logistiques à ses partenaires. Il codirige le module TIC d'intervention groupée en situation d'urgence et joue à ce titre un rôle crucial dans le déploiement rapide de l'infrastructure de communication requise pour les opérations humanitaires, grâce à son service FOODSAT. Le PAM est également chargé du Centre logistique commun des Nations Unies (UNJLC), dont le rôle est d'optimiser et de compléter les moyens logistiques des organismes qui coopèrent au sein d'une zone d'intervention d'urgence bien définie pour mener à bien l'opération humanitaire en cours. Par ailleurs, les

Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies sont administrés par le PAM pour l'ensemble des milieux humanitaires durant les situations d'urgence, leur fournissant des services de transport aérien directs, fiables et sûrs.

21. *Rôle prépondérant dans les domaines de l'évaluation et du ciblage.* Le PAM a notoirement amélioré la qualité et la crédibilité de ses évaluations des besoins d'urgence dans les situations de crise. Il bénéficie en particulier d'un personnel spécialisé, de bons partenariats et de méthodes d'évaluation fiables pour réaliser les études de marché. Grâce à son service d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV), le PAM a pu jouer un rôle central en matière d'évaluation et de ciblage dans de nombreux pays. Avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le PAM évalue la situation des cultures et des disponibilités alimentaires dans les zones touchées par une situation d'urgence en vue de fournir une assistance et de préparer une intervention sur le long terme. En outre, les deux organisations réalisent conjointement des missions d'évaluation de la production et des disponibilités alimentaires, à la demande des gouvernements, pour fournir des renseignements sur les situations d'insécurité alimentaire potentielles et sur les mesures à prendre.
22. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* Dans les situations d'urgence, l'intervention de nombreux acteurs est nécessaire pour que la réponse soit rapide et efficace. Les gouvernements prennent généralement les choses en main en déployant toutes les ressources et en coordonnant les activités des autres intervenants. Parfois, malheureusement, ils ne disposent pas des ressources et moyens suffisants pour faire face aux crises tout seuls. Les pays développés, les institutions financières internationales et, dans une certaine mesure, le secteur et les fondations privés peuvent jouer un rôle majeur dans la collecte et l'acheminement des ressources requises pour lutter contre la faim. Les organisations internationales et leurs partenaires, y compris le PAM, aident à concevoir et à mettre en œuvre des programmes dont l'objet est de sauver des vies et des moyens de subsistance.
23. Par exemple, le Bureau de coordination des affaires humanitaires aide à mettre sur pied et à coordonner l'intervention humanitaire pour qu'elle soit efficace. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) contribue à la fourniture et à la livraison des abris, de la nourriture, de l'eau, des services d'assainissement et des soins médicaux pour les réfugiés et certaines populations déplacées, y compris les femmes, les enfants et les personnes âgées vulnérables. Le rôle de la FAO est essentiel pour rétablir les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire en milieu rural en dispensant des conseils techniques et en coordonnant les secours et les activités de relèvement dans l'agriculture. Les activités du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) portent notamment sur l'immunisation d'urgence, la supplémentation en micronutriments et l'alimentation thérapeutique,

l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, ainsi que l'éducation dans le contexte des situations d'urgence, en mettant particulièrement l'accent sur les besoins et les droits des enfants. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) concentre son action sur les aspects sanitaires des situations d'urgence à la fois en prenant des mesures permettant directement de sauver des vies et en contribuant à la remise en état des systèmes locaux de santé.

24. En raison de la permanence et de l'ampleur de leur présence sur le terrain, les ONG garantissent la mise en oeuvre des interventions. Elles facilitent les évaluations des besoins d'urgence et le ciblage ainsi que la distribution des fournitures essentielles, telles que les vivres, les abris, les équipements d'assainissement, les soins de santé, les semences, les outils de travail et les engrais, contribuant ainsi à la fois à sauver des vies et à rétablir les moyens de subsistance. Elles jouent un rôle vital dans les interventions multisectorielles à assise communautaire, en particulier lorsque de solides ONG locales ayant une profonde connaissance des communautés y participent.
25. *Forces et faiblesses.* Il est largement reconnu que le PAM est l'organisation la mieux équipée pour intervenir rapidement et efficacement dans les situations d'urgence. Le PAM est en effet doté d'une capacité inégalée de transport en très peu de temps de quantités importantes de produits alimentaires et d'autres articles, laquelle est largement reconnue par les autres institutions et les ONG, qui ont passé avec le PAM des contrats de services de logistique et de TIC lors des situations d'urgence récentes. Le PAM semble également ne pas avoir d'égal en ce qui concerne la mobilisation et la mise à disposition de fonds et le lancement d'opérations à la mesure parfois très considérable de la catastrophe.
26. L'une des principales forces du PAM, et pas seulement dans le contexte des situations d'urgence, est sa faculté d'associer profondeur d'analyse et capacité d'exécution. Dans le contexte des situations d'urgence, le PAM est en outre capable de passer des secours alimentaires d'urgence à des activités davantage axées sur le redressement, ce qui peut contribuer à éviter toute solution de continuité entre secours et développement, et donc encourager l'autosuffisance. Dans bien des pays, le PAM s'est avéré être un partenaire précieux des gouvernements pour concevoir et mettre en oeuvre des programmes efficaces servant de filets de sécurité.
27. Les programmes du PAM sont également conçus de manière à accroître progressivement la contribution des gouvernements nationaux et locaux ainsi que des communautés jusqu'à ce qu'ils puissent en assumer la pleine responsabilité. De nombreux pays qui étaient auparavant des bénéficiaires du PAM ont eux-mêmes pris en charge l'entière responsabilité de la gestion de leurs propres programmes. Le PAM a ainsi cessé de mener ses programmes d'aide alimentaire dans une trentaine de pays, par exemple au Viet Nam, au Maroc, au Botswana et au Guyana.

28. Malgré les investissements importants de ces dernières années et les améliorations qui y ont été apportées, les évaluations des besoins d'urgence réalisées par le PAM doivent encore être renforcées. D'après l'un des rapports d'évaluation, le PAM accorderait une place insuffisante à la surveillance sur le long terme, privilégiant les évaluations ponctuelles. Les populations vivant dans l'insécurité alimentaire doivent être associées de plus près au processus d'évaluation. Le PAM doit également relier plus étroitement les évaluations des besoins et les décisions de programmation pour que ces dernières reposent toujours sur les données issues des évaluations et répondent ainsi aux besoins recensés. Il a également été signalé que les évaluations des besoins réalisées par le PAM ne sont pas comparables d'une période et d'un pays à l'autre.
29. Le PAM a certes fait des progrès impressionnants pour recruter et retenir du personnel qualifié, mais le rapport d'évaluation concernant la crise du tsunami a souligné certaines faiblesses en ce qui concerne le déploiement du personnel dans les situations d'urgence. Malgré l'existence du fichier d'intervenants pour les situations d'urgence, un manque de qualifications adaptées a été relevé. L'envoi de personnel du Siège ou d'autres sites pour de courtes périodes a été utile mais a également entraîné des taux de rotation élevés, de nombreux spécialistes internationaux quittant la scène à l'issue d'un délai prédéterminé, en l'absence, souvent, de personnes ayant des qualifications adaptées.
30. Il a également été maintes fois souligné que le PAM n'accorde pas une attention suffisante au renforcement des capacités de ses partenaires dans le contexte des situations d'urgence, ce qui est crucial pour assurer la réussite du transfert dans les meilleurs délais des opérations aux partenaires d'exécution. Cette situation s'explique en partie par le contexte particulier des opérations du PAM, qui ne permet souvent que difficilement de trouver les qualifications requises sur place. Mais elle tient également au mécanisme de financement du PAM, qui crée un lien étroit entre les ressources monétaires et la fourniture des produits, et qui n'encourage donc pas les prestations autres qu'alimentaires. Il convient également de relever que les opérations d'urgence du PAM ne prévoient pas toujours une stratégie de transfert bien définie, négligeant ainsi la participation de partenaires essentiels au cours de la phase de conception de l'opération.

**C. Rôle sans équivalent dans la prévention et l'adaptation en ce qui concerne les catastrophes résultant du changement climatique**

31. Le changement climatique est déjà en cours et risque bien de devenir l'un des enjeux mondiaux majeurs. Pour y faire face, il faut agir collectivement et investir de manière substantielle dans les actions d'atténuation de ses effets et d'adaptation. Le changement climatique est de portée mondiale mais les communautés les plus pauvres et les plus vulnérables sont les plus touchées dans la mesure où elles sont tributaires de secteurs sensibles aux effets du climat et n'ont pas la capacité d'adaptation requise. En outre, le changement

climatique menace des écosystèmes déjà fragilisés qui sont cruciaux pour la sécurité alimentaire dans tout le monde en développement.

32. Le PAM est déjà en première ligne de la lutte contre les conséquences du changement climatique. Il combat la faim et la pauvreté résultant de crises humanitaires complexes causées par des épisodes de sécheresse, des inondations, la dégradation des ressources naturelles, la pression démographique dans des zones fragiles, l'insuffisance des moyens matériels, institutionnels et humains, ainsi que les conflits politiques. De plus en plus fréquemment, ces crises pourront être causées ou aggravées par le changement climatique.
33. *Une longue expérience du renforcement de la capacité de résistance aux chocs d'origine climatique.* Le PAM fournit une aide humanitaire à des millions de ménages et communautés pauvres et vulnérables dont la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance sont menacés par des chocs d'origine climatique. Certaines des interventions du PAM, comme la plantation d'arbres, la maîtrise des ressources en eau et la régénération des terres, sont des réponses directes aux problèmes posés par le changement climatique tels que la désertification, l'érosion des sols, les inondations et les sécheresses, et contribuent ainsi à renforcer la capacité de résistance et d'adaptation aux chocs d'origine climatique.
34. Par exemple, le programme MERET (Gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens de subsistance durables), en Éthiopie, s'adresse aux communautés vivant dans l'insécurité alimentaire dans des écosystèmes fragiles, dégradés et exposés aux crises alimentaires liées à la sécheresse. Le programme utilise l'aide alimentaire pour inciter la main-d'œuvre à régénérer le couvert végétal, ce qui maintient l'humidité des sols et contribue à réduire le risque de sécheresses et d'inondations. À titre d'exemple, on peut également citer le Soudan, où des milliers d'arbres ont été plantés et 27 kilomètres de digues, construits en 2006; le Tchad, où on a bâti 34 300 m<sup>3</sup> d'ouvrages de rétention d'eau, foré 260 puits et réhabilité 7 000 m<sup>3</sup> de barrages; ou encore la Sierra Leone, où on a aménagé 1 300 hectares de bas-fonds marécageux et réhabilité 800 hectares de plantations arboricoles. Des résultats similaires ont été obtenus dans plusieurs autres pays où le PAM est présent, comme au Bangladesh ou au Pérou. Au total, en 2006, les activités du PAM ont permis la plantation de 1 083 999 arbres et la reforestation de 142 519 hectares de terre.
35. *Réduction des risques, préparation et capacité d'intervention en cas de catastrophes.* Le PAM renforce les capacités et protège les moyens de subsistance en encourageant les activités visant à réduire les risques de catastrophe en atténuant les effets du changement climatique. Il aide les ménages, les communautés, les institutions locales et les gouvernements nationaux à renforcer leur capacité de préparation et d'intervention pour faire face aux événements climatiques extrêmes quand leur fréquence et leur intensité augmentent. Citons pour exemples: 1) l'appui fourni par le PAM à l'Union

africaine pour renforcer les réseaux continentaux d'analyse des risques posés aux moyens de subsistance, de cartographie de la vulnérabilité et de surveillance de la sécurité alimentaire, en mettant l'accent sur le suivi des conséquences du changement climatique et des fluctuations climatiques sur la productivité agricole; et 2) l'appui fourni au Réseau de préparation et d'intervention en cas d'urgence pour l'Amérique latine et les Caraïbes (LACERN) qui regroupe gouvernements, organismes des Nations Unies et ONG.

36. *Des solutions innovantes pour atténuer la vulnérabilité face aux risques liés au climat.* Le PAM est l'assureur de dernier ressort des pauvres qui souffrent de la faim dans le monde. En mettant en œuvre des activités de gestion des risques climatiques avant que ne surviennent les catastrophes, le PAM s'acquitte en outre de sa mission en améliorant la préparation aux situations d'urgence, sur les plans financier et opérationnel, et en réduisant efficacement les risques de catastrophes. Le savoir-faire du PAM en matière de coordination des secours d'urgence et sa présence sur le terrain sont des aspects cruciaux de son succès dans ce domaine.
37. En 2005, par exemple, le PAM a conçu le projet pilote d'assurance-sécheresse en Éthiopie pour répondre à la préoccupation du Gouvernement éthiopien qui se voyait enfermé dans un cycle sans fin d'interventions d'urgence successives, au détriment d'une action de gestion des risques. Le PAM a conclu le tout premier contrat lié à l'aide humanitaire avec AXA Re, une compagnie de réassurance domiciliée à Paris. Le contrat prévoyait le décaissement automatique d'un montant maximal de 7,1 millions de dollars É.-U. dans les cas où un indice climatique signalait une chute significative des précipitations par rapport aux moyennes historiques, annonciateur d'une mauvaise récolte à la fin de la campagne agricole 2006. La grave sécheresse attendue n'ayant pas eu lieu en 2006, aucune indemnisation n'a été versée au titre du contrat d'assurance climatique. Cette expérience a toutefois démontré qu'il existait des moyens novateurs de financer les catastrophes et que les institutions des donateurs et du secteur privé peuvent étudier ensemble des modalités plus efficaces de gestion des risques.
38. Le PAM est le seul au sein du système des Nations Unies à s'être doté de moyens considérables en matière de gestion des risques financiers liés aux catastrophes. Son objectif est de faire de l'organisation un centre d'excellence des Nations Unies pour les services de gestion des risques liés aux catastrophes, au service des populations vulnérables. Fort de ses activités de précurseur dans le domaine de la création de systèmes de protection des moyens de subsistance en Éthiopie, le PAM jouit d'un avantage compétitif en ce qui concerne le recours aux méthodes les plus pointues dans les domaines du financement, des technologies et du développement pour protéger les populations vulnérables des catastrophes naturelles liées au changement climatique.

39. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) travaillent en collaboration étroite pour résoudre les problèmes politiques en amont et aider les gouvernements à élaborer des plans et stratégies nationaux d'adaptation. La force du PAM réside dans l'appui opérationnel et le renforcement des capacités qu'il fournit à l'échelle des communautés pour résoudre les aspects pratiques de l'adaptation au changement climatique, un créneau dans lequel les autres organismes des Nations Unies sont peu présents. En nouant des partenariats étroits avec le PNUE et le PNUD, le PAM peut participer à la direction conjointe d'une stratégie globale des Nations Unies dans le domaine de l'adaptation au changement climatique répondant à des besoins nationaux très divers, de la planification et de la conception des politiques (PNUE et PNUD) jusqu'à la mise en œuvre et à l'appui concret à l'échelle des communautés et des ménages (PAM principalement). La FAO peut jouer un rôle majeur en ce qui concerne les questions se rapportant aux politiques et programmes liés au changement climatique dans l'agriculture, la foresterie et le secteur des pêches, le PAM intervenant dans des domaines spécifiques où ses capacités et ses modalités d'aide alimentaire peuvent jouer un rôle complémentaire utile.
40. *Forces et faiblesses.* L'adaptation au changement climatique, la réduction des risques de catastrophes, la gestion des ressources naturelles au profit de la conservation de l'environnement ainsi que la lutte contre la faim et la pauvreté pour réduire la vulnérabilité face au changement climatique ne sauraient être abordés de manière isolée. Le PAM occupe une position sans pareille au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne la prise en compte de ces domaines d'action et contribue à la riposte mondiale mise en place pour faire face au changement climatique grâce à l'avantage comparatif inégalé dont il jouit dans certains domaines: alerte précoce et évaluation et surveillance de la vulnérabilité; réduction des risques de catastrophes et atténuation de leurs effets; dispositif logistique d'envergure mondiale et réseau étendu sur le terrain; et toute une gamme de dispositifs de protection à assise communautaire servant de filet de sécurité contre la faim.
- D. Une longue expérience et un savoir-faire substantiel sur les plans opérationnel et politique pour ce qui est des questions se rapportant à la faim**
41. Depuis sa création en 1961, le PAM oeuvre pour combattre la faim et promouvoir la sécurité alimentaire par le biais de l'aide alimentaire. Apporter aux victimes de la faim une aide alimentaire qui leur sauve la vie est une fonction première du PAM pour laquelle il est reconnu et respecté dans le monde entier. Très peu d'autres organisations ont sa longue expérience ou son savoir-faire substantiel en matière de lutte contre la faim, qu'elle soit aiguë ou chronique.



42. *Une profonde compréhension du problème de la faim et de ses effets.* Le PAM bénéficie d'un savoir-faire sans pareil sur la faim et ses effets, le résultat de plus de 45 ans de combat direct contre la faim, dans des situations très diverses – depuis les crises aiguës de courte durée, les interventions prolongées en faveur de réfugiés et de personnes déplacées, la prévention, l'atténuation et l'adaptation, les situations de redressement et de transition, jusqu'aux situations graves de famine chronique. L'expérience du PAM transcende les frontières nationales ou régionales. Fort d'une longue expérience de première main, le PAM bénéficie de nombreuses connaissances et de méthodes opérationnelles qui sont un atout mondial dans la lutte contre la faim, tout comme sa mémoire institutionnelle globale sur les actions et mesures lancées contre la faim. Le PAM a beaucoup appris, y compris de manière empirique, sur ce qui donne ou non des résultats, et sur ce qui fait défaut.
43. S'agissant des politiques par exemple, du fait de son expérience, le PAM est très conscient que l'action à mener pour lutter contre la faim doit être bien intégrée, qu'il faut investir dans la prévention et prévoir un dispositif de transfert qui permette des solutions durables à long terme dans le cadre d'une stratégie de retrait clairement définie. Au niveau opérationnel, compte tenu de son expérience de la lutte contre la faim, le PAM a fortement investi dans ses infrastructures de logistique et de communication, a accordé un caractère très prioritaire à la planification d'urgence et au prépositionnement de fournitures et de matériel, et s'est doté d'effectifs qui lui permettent d'intervenir efficacement et rapidement quand le besoin s'en fait sentir.
44. *Une profonde connaissance des pauvres qui souffrent de la faim.* Le PAM est véritablement une organisation de terrain, et sa proximité des populations qui souffrent de la faim ainsi que sa profonde connaissance de leur situation sont l'une de ses caractéristiques majeures. Ses activités s'adressent aux populations les plus pauvres, qui vivent souvent dans des zones isolées mal desservies. Dans bien des cas, ces populations ne sont pas visées par les principales actions de développement. Le PAM s'emploie avec beaucoup de vigueur à atteindre les populations et les zones vulnérables, et ce pour diverses raisons: il dispose de moyens importants en matière d'évaluation et de cartographie de la vulnérabilité, ce qui facilite le ciblage; sa politique visant à favoriser le développement est axée sur les pauvres; il encourage les méthodes participatives; et il a une capacité logistique de premier ordre, qui lui permet d'intervenir là où peu d'autres acteurs le peuvent et d'être présent là où rares sont les autres intervenants.
45. *L'expérience de toute une gamme de programmes.* Sa capacité de lutter contre la faim en recourant à divers types de programmes en fonction des besoins et des circonstances est un aspect central du succès du PAM. Parce qu'il s'agit d'un processus dynamique, le PAM cherche constamment non seulement à affiner les outils existants mais également à en développer et à en présenter de nouveaux en fonction des besoins. L'innovation, qu'elle soit de nature

adaptative ou sorte des chemins battus, a toujours été un signe distinctif du PAM, y compris en ce qui concerne les modalités d'intervention des programmes en fonction des besoins des bénéficiaires. La prise en compte des questions relatives à la nutrition dans ses politiques générales et opérations a été une grande réalisation du PAM, dont se sont félicités ses partenaires. De même, en mettant fortement l'accent sur les aspects commerciaux et l'analyse économique, le PAM a non seulement renforcé sa capacité d'évaluation des besoins mais amélioré l'efficacité de ses programmes en spécifiant les cas dans lesquels les interventions en espèces semblent les plus appropriées et les plus efficaces et en contribuant à intégrer l'assistance alimentaire dans les cadres nationaux de développement et stratégies plus larges des partenaires.

46. Par exemple, le PAM conçoit et administre depuis 44 ans des programmes d'alimentation scolaire. En travaillant en partenariat avec les gouvernements nationaux et les communautés, il permet à plus de 20 millions d'enfants de se concentrer sur leur scolarité et non sur la faim. Les programmes d'alimentation scolaire jouent un rôle important dans les dispositifs plus larges de protection sociale en encourageant les enfants à rester à l'école et en empêchant ainsi l'aggravation de la pauvreté et de la faim. L'alimentation en milieu scolaire est également un moyen idéal de fournir des macro et micronutriments, notamment vitamines et minéraux, cruciaux pour que les enfants en âge scolaire grandissent en réalisant pleinement leur potentiel physique et intellectuel. Par le biais des rations à emporter, les programmes d'alimentation scolaire encouragent les familles à scolariser les filles ou à ouvrir leur foyer à des orphelins. En achetant des produits alimentaires localement, l'alimentation scolaire peut également promouvoir le développement durable en appuyant le développement de marchés fiables pour les petits paysans et producteurs locaux, et en aidant ces derniers à y accéder. En outre, les programmes d'alimentation scolaire apportent une solution durable et à long terme à la faim étant donné que leurs effets sur les niveaux d'instruction contribueront à briser le cycle de la faim et de la dénutrition qui se perpétue de génération en génération. Dans un tel contexte, les programmes d'alimentation scolaire peuvent transformer les écoles en "centres de développement" au profit de l'ensemble de la communauté en servant de plateforme centrale pour fournir toute une gamme de services. Lorsque surviennent les crises, les programmes d'alimentation scolaire peuvent jouer un rôle particulièrement important pour atteindre les enfants dans le besoin.
47. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* La faim est un phénomène aux dimensions multiples qui frappe de vastes zones du globe. Pour s'attaquer à l'ensemble de ses causes et de ses conséquences, un grand nombre d'acteurs s'engagent, à des niveaux divers, de manière directe ou indirecte. Les principaux acteurs et partenaires du PAM sur la ligne de front de la lutte contre la faim sont sans aucun doute les gouvernements - qui connaissent à fond les territoires et groupes vulnérables de chaque région, les coutumes et les

habitudes locales. Cette connaissance locale est fondamentale pour accroître au maximum l'impact de toute intervention.

48. De nombreux membres de la famille des Nations Unies – FAO, UNICEF, OMS, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), etc. – ont une expérience et des compétences de longue date en ce qui concerne les problèmes liés à la faim. La FAO par exemple recueille, analyse et diffuse des données sur la faim qui sont utilisées par les pays, les autres organismes et les chercheurs du monde entier. En outre la FAO aide les pays en développement à concevoir et à moderniser leurs politiques agricoles pour qu'ils parviennent à assurer le développement rural et à faire reculer la faim. L'UNICEF concentre ses efforts sur la faim durant l'enfance, de la vie intra-utérine à l'adolescence, et l'expérience et le savoir-faire de l'OMS portent traditionnellement sur la mauvaise nutrition et son rapport avec la mortalité et la morbidité des nourrissons, des jeunes enfants et des mères.
49. Le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), au sein duquel l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) joue un rôle essentiel, est un acteur important pour comprendre la faim et ses conséquences. Il mène des recherches sur la sécurité alimentaire durable et sur les politiques alimentaires les plus appropriées pour y parvenir. Des ONG locales et internationales complètent les activités des gouvernements et des organisations internationales grâce à leur profonde connaissance des populations pauvres qui souffrent de la faim. Elles constituent une solide base de connaissances sur les actions efficaces à l'échelle communautaire pour lutter durablement contre la faim.
50. *Forces et faiblesses.* Pour citer un exemple, compte tenu de sa profonde connaissance des besoins des bénéficiaires, l'appui au développement de l'infrastructure socio-économique fourni par le PAM est désormais plus en adéquation avec les priorités des bénéficiaires. Les parties prenantes locales jouent un rôle important dans la définition, le suivi et l'évaluation des besoins. L'aide alimentaire du PAM joue un rôle incitatif fondamental pour garantir que les participants consacrent du temps à la création d'actifs productifs et sociaux qui pourront en fin de compte leur permettre de reconstituer leurs moyens de subsistance. Dans de nombreux pays, le PAM a privilégié une approche participative qui permet aux communautés de décider quels équipements sont les plus utiles pour leurs moyens de subsistance. Cette méthodologie a souvent permis de faire reculer l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité au niveau local. D'après l'évaluation externe de la politique du PAM visant à favoriser le développement, l'approche participative suivie par le PAM favorise également des changements institutionnels durables à l'échelle des communautés et des partenaires locaux. Ces réalisations n'ont toutefois pas toujours eu d'écho au niveau macro, où l'impact en a été moins manifeste, souvent en raison de la portée limitée des activités Vivres pour la création d'actifs.

51. Le fait que le PAM axe ses programmes sur certaines des populations les plus pauvres et les plus vulnérables et qu'il parvienne à les atteindre est communément considéré comme un atout, qu'il le fasse par le biais de ses programmes d'alimentation scolaire, de ses activités de santé et de nutrition maternelles et infantiles (SNMI), de son appui alimentaire et nutritionnel aux populations touchées par le VIH/sida ou, plus récemment, de ses activités d'appui au développement de la petite agriculture moyennant des achats locaux de produits, et de ses projets expérimentaux recourant aux liquidités et aux bons. Le PAM a, par exemple, fait des progrès significatifs pour combattre l'exclusion des personnes vivant avec le VIH/sida. Il a conçu des programmes innovants, en collaboration avec ses partenaires, en vue de mettre en place des actions incitant à l'observance des traitements et, en parallèle, de renforcer la probabilité d'efficacité du traitement en fournissant aux bénéficiaires les apports nutritionnels essentiels dont ils ont absolument besoin pour rester actifs. L'aide du PAM permet à ces segments de la population de prendre part au processus de développement.
52. Malgré les progrès réalisés pour identifier et atteindre les plus vulnérables, certains groupes (par exemple les enfants déscolarisés et les ménages n'ayant que peu d'actifs ou de main-d'oeuvre) restent souvent hors d'atteinte pour le PAM. Aux échelons inférieurs à ceux des districts ou des régions, les activités de ciblage du PAM dépendent essentiellement des capacités, des priorités et des ressources de ses partenaires, les distributions de vivres au niveau des communautés satisfaisant souvent davantage aux approches coutumières et locales de l'équité qu'à des critères rigoureusement liés à la vulnérabilité.
53. La performance limitée du PAM en matière de suivi, de mesure et de démonstration des résultats, en particulier en ce qui concerne les effets directs et l'impact, représente un autre handicap. Le suivi est souvent trop axé sur les produits et n'accorde pas une place suffisante à l'analyse pour permettre de prendre des décisions de gestion éclairées pour améliorer les programmes. Durant l'intervention menée à Aceh à la suite du tsunami, le PAM a constaté que le suivi était difficile parce qu'une seule des ONG qui étaient ses partenaires traditionnels était déjà présente sur l'île avant la catastrophe. Les opérations se sont poursuivies au-delà de la date limite fixée au départ en raison des demandes présentées par le gouvernement et des évaluations initiales peut-être trop optimistes, mais la décision ne reposait pas réellement sur des données de suivi satisfaisantes. L'évaluation de l'opération d'urgence au Soudan a également souligné "l'absence de suivi et d'évaluation efficaces des distributions et de la qualité du travail des partenaires de coopération".
54. Le rôle du PAM dans le cadre des programmes de SNMI est de fournir des produits alimentaires pour compléter et renforcer l'intervention des autres partenaires. Les résultats de ces programmes ont été mitigés: une diminution de la dénutrition et une meilleure fréquentation des centres de santé sont parfois signalées mais les preuves fournies à l'appui de ces constatations sont

rarement solides, en particulier pour ce qui est des effets sur la nutrition. Il est souvent fait état d'effets directs tels qu'une prise de conscience accrue par la population ciblée des questions sanitaires et nutritionnelles, mais les effets des contributions du PAM se limitent souvent à l'échelle du projet. Dans bien des pays, le PAM a du mal à trouver un partenaire ayant les moyens techniques et organisationnels appropriés et les attributions requises pour élargir l'aide aux nourrissons et aux femmes enceintes ou mères allaitantes. En conséquence, les programmes de SNMI du PAM ne s'inscrivent pas toujours de très près dans les cadres nationaux et les partenariats avec les organismes gouvernementaux et autres sont souvent critiqués pour leur insuffisance. Le manque de capacité des institutions nationales a parfois pesé sur le choix des activités des programmes de pays en favorisant des projets considérés relativement faciles à mettre en œuvre (par exemple, l'alimentation scolaire) par rapport à des interventions plus complexes dans les domaines de la santé et de la nutrition.

#### **E. Renforcement des capacités par le biais des achats locaux de biens et de services**

55. Le PAM a accordé la priorité aux achats locaux et régionaux de produits alimentaires et de services parce qu'il a compris que de tels achats peuvent être économiques et avoir une incidence positive sur les économies des pays bénéficiaires. En 2006, par exemple, il a acheté 2 millions de tonnes de produits alimentaires, pour un total de 600 millions de dollars, dont 77 pour cent dans 70 pays en développement, 9 pour cent dans des pays développés en raison des restrictions imposées au PAM par les donateurs et 14 pour cent dans des pays développés parce que c'était l'option la plus efficace et la moins coûteuse disponible.
56. Plusieurs études externes ont confirmé que le PAM était désormais un acteur important sur les marchés alimentaires de nombreux pays en développement, en particulier en Afrique et pour le maïs. D'après ces études, le PAM aurait généralement eu un effet stimulant positif, permettant aux marchés de se développer ou d'améliorer leur efficacité grâce à ses interventions.
57. D'après un document publié par l'université d'État du Michigan (Tschirley, 2007), "le coût unitaire du maïs et du mélange maïs-soja acheté localement ne représentait que 61 pour cent et 52 pour cent, respectivement, de celui de l'aide en nature (quelle qu'en soit la source)". Au Kenya, en Ouganda et en Zambie uniquement, les achats locaux ont permis des économies d'un montant d'environ 61 millions de dollars entre 2001 et 2005. La même étude dresse un tableau positif des achats réalisés par le PAM dans ces pays. Le PAM a régulièrement payé les prix du marché, sauf au Kenya où un supplément d'environ 10 pour cent a été versé. "Le PAM s'est efficacement détourné des achats locaux et régionaux lorsque les prix locaux dépassaient les prix d'équivalence à l'importation". Par ailleurs, le PAM a bien géré les risques inhérents aux achats locaux et régionaux. D'après les conclusions de la même

étude, malgré les quantités importantes achetées sur ces marchés, "dans la plupart des pays, le plus souvent (...), des éléments tendent à prouver que les achats locaux et régionaux n'ont pas eu d'effet très marqué sur les prix locaux"<sup>1</sup>.

58. La plupart des ménages ruraux des pays africains, où s'effectuent la majorité des achats locaux et régionaux, étant des acheteurs nets de maïs, l'intervention du PAM, tout en veillant à ne pas avoir d'incidence négative sur les prix du marché, offre de réelles possibilités d'obtenir un impact positif sur les moyens de subsistance ruraux.
59. *Une connaissance des moyens de subsistance des petits exploitants agricoles.* Le PAM a acquis au fil des ans une connaissance approfondie des moyens de subsistance en milieu rural. Il comprend bien que bon nombre de ses bénéficiaires vivent au-dessous du seuil de pauvreté, ou à peu près à ce niveau, même lorsque l'année est bonne et que, par conséquent, ils ne peuvent guère résister aux chocs, si minimes soient-ils. Ils sont souvent prisonniers d'un cycle de la faim pouvant être déclenché par un choc mineur, auquel ils réagissent en adoptant des stratégies de survie préjudiciables, par exemple en vendant leurs biens ou en s'endettant, réduisant par là encore davantage leur capacité de maintenir leurs moyens de subsistance sans aide extérieure.
60. *Une compréhension du rôle des marchés et de la façon dont la crise peut se répercuter sur leur fonctionnement.* Les marchés sont cruciaux pour les bénéficiaires du PAM. Bien que la plupart d'entre eux pratiquent une agriculture de subsistance, ils sont tributaires des marchés pour acheter les intrants tels que les semences et les engrais et pour vendre une part de leur excédent ou l'échanger contre des produits alimentaires ou des services. Les bénéficiaires du PAM sont les premiers touchés en cas de mauvais fonctionnement des marchés. Les défaillances des marchés créent généralement des problèmes d'accessibilité qui se traduisent par un accroissement des prix. En raison de la dépendance des pauvres qui souffrent de la faim à l'égard de ces marchés souvent inefficients, les chocs et l'effondrement des marchés qui en résultent peuvent représenter une grave menace pour eux. Dans la mesure où le PAM peut contribuer à stabiliser et à renforcer les marchés, à en améliorer la liquidité et l'efficacité, il peut avoir un impact positif important sur les moyens de subsistance en milieu rural.
61. *L'évolution de la structure du financement permet de plus en plus d'encourager les marchés locaux.* La plupart des contributions du PAM étaient traditionnellement versées en nature sous forme de produits à l'époque où des excédents alimentaires importants existaient dans les pays développés. La tournure d'esprit des donateurs ayant évolué et l'ère des excédents alimentaires ayant pris fin, le PAM reçoit désormais plus de la moitié de ses contributions sous

---

<sup>1</sup> Tschirley, D. 2007, *Local and Regional Food Aid Procurement: an Assessment of Experience in Africa and Elements of Good Donor Practice*. Document de travail de l'université d'État du Michigan sur le développement international n° 91. <http://www.aec.msu.edu/fs2/index.htm>. East Lansing, université d'État du Michigan.

forme monétaire, ce qui lui offre plus de souplesse pour utiliser les achats comme instrument de réduction des coûts ET pour avoir un impact positif sur les moyens de subsistance. Il bénéficie donc désormais d'un avantage comparatif considérable étant donné qu'il peut recourir aux achats locaux et régionaux de produits ou de services, par exemple de transport.

62. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* Les partenaires essentiels du PAM dans ce domaine sont les gouvernements qui doivent être associés aux efforts qu'il met en oeuvre pour renforcer les mécanismes locaux des marchés, améliorer leur efficacité, définir et maintenir des normes de qualité, améliorer les procédures d'appel d'offres et certifier les fournisseurs jugés fiables sur ces marchés. Le PAM doit également entretenir des relations avec le secteur privé dans les pays où il souhaite renforcer les marchés locaux. Traiter directement avec les petits exploitants agricoles qui devraient être les principaux bénéficiaires de ses activités aurait un coût prohibitif, et le PAM doit donc collaborer avec des coopératives agricoles qui peuvent fusionner leur offre et garantir que les exploitants respectent les prescriptions du PAM en matière de procédés et de qualité. La FAO et le Fonds international de développement agricole (FIDA) peuvent également contribuer à cet effort par des conseils techniques et des financements, comme cela est déjà prévu dans le cadre d'un nouveau programme commun sur ce thème au Mozambique.
63. *Forces et faiblesses.* Dans le domaine des achats locaux de produits alimentaires, de services de transport et autres, le PAM a montré qu'il disposait d'atouts importants. Il est parvenu avec succès à transférer la majorité de ses achats dans les pays en développement pour bénéficier de prix inférieurs et renforcer les marchés locaux, sans entraîner dans la plupart des cas de répercussions négatives sur les prix. Il a pu bénéficier de la souplesse requise pour compléter ces achats par des produits achetés dans les pays développés lorsque les marchés locaux étaient en proie à des difficultés. Il a également exploité avec succès la possibilité de passer les marchés au niveau régional quand les achats locaux n'étaient pas envisageables. C'est là un domaine où l'on voit que les différents aspects de l'avantage comparatif du PAM se renforcent mutuellement d'une manière positive. Grâce à sa forte implantation sur le terrain, associée à ses moyens logistiques, le PAM peut optimiser ses achats en faisant appel aux marchés tant locaux que régionaux. Il a ainsi par ailleurs pu éviter les ruptures d'approvisionnement et les problèmes de qualité qui comptent au nombre des risques principaux lorsque les achats sont effectués sur des marchés moins développés et moins liquides. Enfin, dans certains cas, le PAM a également pu recourir à des dispositifs de préfinancement novateurs pour bénéficier de prix saisonniers plus bas après la récolte, même lorsque les produits n'étaient requis que bien plus tard.
64. Le PAM a néanmoins encore une vaste marge de manœuvre en ce qui concerne le recours aux achats locaux. Globalement, d'après les études externes, le PAM doit recourir bien plus franchement aux achats locaux comme moyen

d'améliorer les moyens de subsistance des populations rurales. Il lui faut surmonter sa propre hésitation et trouver des modalités de collaboration dynamique avec les coopératives agricoles et les teneurs de marchés, de façon à agir avec les autorités locales et le secteur privé en tirant parti de son savoir-faire dans des domaines tels que les systèmes de récépissés d'entrepôt et les normes. Le PAM a jusqu'à présent exploité les possibilités des marchés locaux et régionaux lorsqu'ils offraient ce dont il avait besoin, encourageant ainsi peu de risques; mais il n'a pas compris qu'il avait le potentiel et les moyens de contribuer à réduire ces risques en s'engageant plus activement dans le renforcement des capacités dans ce domaine. Le PAM peut également utiliser bien plus largement les dispositifs de préfinancement pour tirer parti des prix locaux peu élevés des produits après la récolte, et éviter ainsi d'acheter lorsque les prix sont au plus haut, c'est-à-dire généralement lorsque la demande est la plus forte, plusieurs mois plus tard.

#### **F. Programmes propres à avoir un impact puissant en matière de problématique hommes-femmes**

65. Le rôle que joue le PAM dans le domaine de l'amélioration de la situation des femmes dans de nombreux pays est largement reconnu. En 2006, 51 pour cent des bénéficiaires du PAM étaient des femmes ou des filles (il convient de préciser que les femmes et les enfants représentaient 87 pour cent de ses bénéficiaires cette même année). Le PAM a adopté en 2002 une politique qui fait de l'émancipation des femmes un des grands axes de ses programmes. En fait, ses activités ont contribué à émanciper les femmes et à renforcer l'égalité entre les sexes de manière tangible.
66. *Approches propres à émanciper réellement les femmes.* Certains programmes du PAM comme les programmes de SNMI ou Vivres au profit de la formation (VPF) sont expressément conçus pour contribuer à émanciper les femmes. D'autres programmes assurent, dans la mesure du possible, la maîtrise des vivres distribués aux femmes en leur délivrant des cartes de rationnement à leur nom et aussi en les autorisant à charger par délégation d'autres personnes de recevoir les produits à leur place lorsqu'elles ne peuvent venir elles-mêmes au lieu de distribution. En 2006, 4,7 millions de cartes pour les ménages ont été délivrées au nom des femmes pour des distributions générales de vivres. En outre, le PAM encourage les femmes à faire partie des comités de distribution et d'autres organismes locaux liés à ces activités en suggérant avec insistance que les femmes représentent au moins 50 pour cent des membres de ces comités, notamment la moitié des membres chargés de responsabilités. La constitution de comités séparés est encouragée lorsque les comités mixtes sont mal acceptés socialement. En 2006, 375 000 femmes occupaient des fonctions de direction au sein de comités de gestion des vivres. La nouvelle politique en matière de problématique hommes-femmes qui est en cours d'élaboration prendra en compte les divers âges de la vie – en étudiant les besoins liés aux différentes tranches d'âge du cycle biologique – afin de mieux promouvoir



l'égalité entre les sexes. Le PAM pourra ainsi mieux répondre aux besoins des femmes de toutes les tranches d'âge qu'elles soient célibataires, mariées ou veuves, et notamment des femmes chef de ménage.

67. *Programmes propres à favoriser l'égalité entre les sexes.* L'avantage relatif dont bénéficie le PAM du fait qu'il a accès aux populations les plus vulnérables, permet, entre autres, l'accès aux enfants des écoles dans le cadre de programmes d'alimentation scolaire. En effet, ces programmes donnent aux femmes une possibilité incomparable de collaborer avec les partenaires intéressés, de promouvoir l'égalité des sexes dès l'enfance et de faire prendre conscience de problèmes comme la nutrition, la santé, y compris la santé de la reproduction et la prévention de la violence à base sexuelle.
68. Les programmes d'alimentation scolaire du PAM ont fortement élargi l'accès des filles à l'éducation au moyen de mesures encourageant les parents à envoyer les petites filles à l'école comme la distribution de rations à emporter aux filles fréquentant les écoles primaires assistées où l'écart de fréquentation entre filles et garçons atteint au moins 15 pour cent. On peut aussi citer comme exemple d'activités du PAM contribuant à favoriser l'égalité entre les sexes, les activités VPF qui visent à accroître le capital humain des femmes et à renforcer leurs compétences de façon à les émanciper. Au total, en ce qui concerne l'égalité entre les sexes, le PAM a obtenu des résultats bien supérieurs à ceux de nombreuses autres organisations internationales.
69. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* Le PAM travaille au niveau des programmes et des institutions et au niveau interorganisations à intégrer la problématique hommes-femmes dans tous ses projets et programmes. Il s'efforce de favoriser l'égalité entre les sexes et l'émancipation des femmes en collaboration avec ses partenaires des gouvernements hôtes et donateurs, des organismes des Nations Unies, des institutions de Bretton Woods, des ONG et des communautés bénéficiaires. La problématique hommes-femmes intéresse l'ensemble du cycle des projets de sorte que la collaboration avec les unités et les divisions à l'intérieur de l'Organisation présente aussi une importance capitale. Une collaboration effective et bien organisée est primordiale pour réaliser l'égalité des sexes dans le cadre de la sécurité alimentaire. Le PAM fait appel à un vaste réseau de partenaires pour exécuter des interventions fondées sur l'alimentation dans tous ses domaines d'activités. Les partenariats sont conçus en fonction des besoins de la communauté qui reçoit l'aide alimentaire, des points forts et des capacités des partenaires et des ressources disponibles. Ils ont pour objectif de réduire l'insécurité alimentaire en complétant mutuellement les ressources, les expériences et les compétences spécialisées de chacun des intervenants.
70. Le PAM joue un rôle majeur dans la collaboration entre organisations visant à intégrer la problématique hommes-femmes dans l'assistance humanitaire, notamment dans le cadre du sous-groupe de travail sur la problématique hommes-femmes et l'assistance humanitaire du Comité permanent

interorganisations. Il a participé à l'élaboration du module de formation pour les capacités sensibles à la problématique hommes-femmes et l'analyse de la vulnérabilité, module qui est conçu pour faire en sorte de disposer de bonnes informations sur la problématique hommes-femmes à toutes les étapes du processus d'appel commun et de la planification ultérieure. Plus récemment, le PAM a contribué activement à la mise au point des directives du Comité permanent interorganisations sur la violence à base sexuelle et d'un manuel concernant l'intégration de la problématique hommes-femmes dans les activités humanitaires. Pour les programmes d'urgence, le PAM et la FAO ont étudié conjointement des directives pour l'analyse de la situation socio-économique et de la problématique hommes-femmes. Afin d'appuyer la mise en œuvre de ces directives, les deux organisations ont en outre établi un passeport pour l'intégration d'une perspective tenant compte des différences entre les sexes dans les programmes d'urgence. Ce passeport qui présente les questions clés à prendre en compte pour concevoir des interventions d'aide humanitaire sensibilisées aux comportements discriminatoires fondés sur le sexe, a fait l'objet d'essais de terrain et a été utilisé pour diverses évaluations préalables d'opérations d'urgence.

71. *Forces et faiblesses.* L'Organisation est généralement considérée comme un avocat actif en faveur des femmes. L'intégration de la problématique hommes-femmes dans tous ses programmes – malgré toutes les difficultés inévitables – doit être considérée comme un point fort important. Le PAM comprend bien le rôle socioéconomique considérable que jouent les femmes pour assurer la sécurité alimentaire à la base et il tient compte de ces éléments dans ses programmes.
72. Cependant, le PAM peut encore renforcer l'avantage relatif dont il bénéficie dans ce domaine. On a soutenu qu'il devrait étudier les moyens d'améliorer la situation des femmes de façon plus durable peut-être en s'intéressant au rôle plus large des femmes dans la société. Même s'il n'est pas certain qu'il incombe au PAM de s'attaquer à ce genre de problème, une nouvelle politique en matière de problématique hommes-femmes sera soumise au Conseil d'administration en 2008 pour confirmer les avances déjà réalisées tout en tentant de créer un environnement favorable à la promotion de l'émancipation des femmes et l'égalité entre les sexes.
73. *Actions internes du PAM en faveur de l'égalité entre les sexes.* Le PAM a beaucoup fait pour réaliser l'équilibre entre les sexes au sein de son personnel mais il a obtenu des progrès moins remarquables entre 2002 (39,2 pour cent) et 2006 (39,5 pour cent). Il lui reste donc encore beaucoup à faire du point de vue du recrutement et de la stabilisation des fonctionnaires du sexe féminin dans ses services, notamment aux niveaux supérieurs. La Division des ressources humaines de l'Organisation favorise l'équilibre entre les sexes aux stades du recrutement et de la promotion. En outre, elle élabore actuellement une

stratégie visant à atteindre l'objectif d'équilibre entre les sexes dans les ressources humaines fixé par les Nations Unies dans un délai déterminé.

**G. Importance de l'impact des activités de communication et potentiel de sensibilisation**

74. Le PAM est bien placé pour repérer d'emblée les problèmes qui se posent et aider à mobiliser une action internationale propre à prévenir les crises ou tout au moins à atténuer leurs effets.
75. Grâce à la confiance qui le lie aussi bien aux gouvernements et aux ONG, le PAM a une capacité inégalée de promouvoir une approche politique intégrée de la lutte contre la faim dans un cadre national. La puissance de certains programmes et l'aptitude à transférer les enseignements tirés d'un pays ou d'un programme à un autre, renforcent encore cette capacité.
76. *Repérer rapidement les problèmes.* Divers facteurs permettent au PAM de figurer souvent parmi les premières organisations qui prennent conscience d'une dégradation de la sécurité alimentaire: dans de nombreux pays, il est présent même dans les zones les plus reculées et bénéficie de relations étroites avec les ONG et les autorités locales homologues. Il tire également profit des investissements importants qu'il a consacrés aux activités ACV et aux systèmes d'alerte rapide. Enfin, sa longue présence dans de nombreux pays lui permet de comparer les données d'actualité à celles des années antérieures et ainsi de ne pas confondre les premiers signes annonciateurs d'une crise avec de simples variations par rapport à la moyenne à long terme.
77. *Mobilisation d'actions internationales.* Les gouvernements nationaux des pays développés comme ceux des pays en développement ont tendance à faire confiance au PAM comme ils le font aux autres organisations des Nations Unies grâce à sa grande légitimité. Le PAM n'est pas perçu comme favorisant l'intérêt d'un État membre particulier. Il tire fortement profit de la confiance qu'il inspire lorsqu'il doit mobiliser une action internationale face à une catastrophe ou à une crise annoncée en étroite coordination avec les autorités du pays en cause. Étant donné qu'il a acquis des qualifications et des capacités essentielles en matière de logistique d'urgence, il est souvent le premier à intervenir sur le terrain et est donc bien placé pour évaluer les besoins et mobiliser une action appropriée de concert avec ses partenaires.
78. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* Le PAM a bien conscience qu'il ne saurait à lui seul sensibiliser et plaider pour des interventions appropriées. Il comprend qu'il doit, dans ce domaine, diviser intelligemment les tâches avec d'autres de façon à obtenir l'effet maximum. Les gouvernements nationaux doivent être les premiers à plaider en faveur de leurs propres populations. D'autres institutions des Nations Unies qui ont un mandat différent et donc une optique légèrement différente quoique tout aussi valable, sont des partenaires indispensables. Ainsi l'UNICEF s'est, avec les années, doté de méthodes très efficaces pour sensibiliser le public au sort des enfants et leur

servir d'avocat. La Banque mondiale renforce sa crédibilité grâce à sa puissance financière et à son expérience longue et approfondie lorsqu'elle appuie des campagnes conjointes de son point de vue particulier. Les ONG nationales ou internationales apportent souvent une contribution importante car elles sont parfois considérées comme les porte-parole les plus proches et les plus objectifs des populations touchées. La collaboration avec les autres organisations ayant leur siège à Rome permet de renforcer les appels mondiaux portant sur des questions d'alimentation et d'agriculture précises. Enfin, le secteur privé est devenu depuis peu un partenaire important du PAM comme le montre l'exemple de la société TNT.

79. *Forces et faiblesses.* Le PAM a nettement développé ses activités de communication au cours des dernières années. La collection "La faim dans le monde" est rapidement devenue une des publications les plus importantes en traitant chaque année la question de la faim sous un angle un peu différent. Des bureaux de liaison ont été ouverts dans de nombreux pays. Une unité chargée de mobiliser des fonds auprès du secteur privé a été créée et plusieurs partenariats ont été conclus et travaillent dans le même but: améliorer le sort des bénéficiaires de l'aide du PAM. La Marche mondiale contre la faim est devenue une grande manifestation qui donne au PAM une excellente occasion de sensibiliser le public à ce fléau dans le monde entier.
80. Cependant, les activités de communication et de dialogue sur les politiques du PAM sont souvent entravées par le niveau généralement faible des investissements dans les activités non liées à des opérations d'aide alimentaire. Cette situation s'explique en partie par le fait que les mécanismes de financement du PAM n'ont pas été conçus compte tenu des activités non liées à l'aide alimentaire, et associent donc le budget au tonnage de vivres fournis. L'évaluation de la politique visant à favoriser le développement du PAM a fait ressortir que le modèle traditionnel de financement qui consiste à allouer les coûts d'appui directs et les autres coûts opérationnels directs sur la base du volume de vivres livrés ne laisse pas au PAM assez de ressources pour entreprendre systématiquement des activités de communication. En conséquence, de nombreux bureaux de pays se consacrent avant tout à gérer les opérations directes du PAM. En outre, le dialogue politique est parfois compromis par les compétences limitées en matière de communications, d'analyse des politiques et de communication dont disposent les bureaux de pays.

#### **H. Réseau intégré de fonds, programmes et institutions des Nations Unies**

81. Le statut de programme des Nations Unies du PAM est un élément important de l'avantage relatif dont il bénéficie car il lui permet de s'intégrer à l'équipe de pays des Nations Unies au niveau du terrain et à la famille plus large des Nations Unies, au niveau international. En particulier, le PAM jouit d'un accès privilégié aux autres fonds, programmes et institutions des Nations Unies et en particulier à leurs actions et leurs contributions complémentaires, surtout au

niveau des pays. La confiance et la sympathie que le PAM inspire grâce à ses rapports avec les gouvernements au niveau national facilitent également son action et sa mission.

82. *Intégration dans une approche concertée des Nations Unies.* Le PAM tire de multiples avantages de son appartenance au système des Nations Unies. En qualité d'institution des Nations Unies, il est considéré comme pleinement légitime par les gouvernements, les communautés et les bénéficiaires des pays, et est habituellement perçu comme un intervenant impartial dans le domaine humanitaire. Cette attitude favorable générale permet aussi au PAM de mobiliser des fonds des États Membres des Nations Unies et d'autres donateurs, pour accomplir sa mission. En particulier, l'appartenance à la famille des Nations Unies permet au PAM de donner à ses interventions d'aide alimentaire l'impact maximum possible grâce aux contributions complémentaires d'autres institutions des Nations Unies, qu'il s'agisse de secours d'urgence ou d'aide au développement.
83. Le PAM peut tirer grand profit d'un renforcement de la cohérence et de l'efficacité des interventions d'aide humanitaire et d'aide au développement des Nations Unies. Dans le domaine du développement, le PAM est membre du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement dont font également partie le PNUD, l'UNICEF et le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA). Dans le domaine humanitaire, il est membre, comme l'UNICEF, le HCR, l'OMS, le PNUD, etc., du Comité exécutif pour les affaires humanitaires dirigé par le Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies. Il joue également un rôle important au Comité permanent interorganisations, qui comprend les principales ONG et organismes de la Croix-Rouge s'occupant d'aide humanitaire ainsi que les institutions des Nations Unies.
84. *Crédibilité et relations de confiance avec les gouvernements et les autorités locales.* En qualité de représentant des Nations Unies, le PAM est rarement soupçonné d'appliquer des programmes secrets susceptibles d'aller au-delà de son mandat officiel. Son recours au consensus pour résoudre les problèmes et sa volonté de travailler dans le cadre des priorités fixées par les gouvernements nationaux lui valent la confiance des organismes gouvernementaux homologues à tous les niveaux (national, régional/provincial, local).
85. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* Le système d'action groupée des Nations Unies est conçu pour tirer le meilleur parti possible des avantages relatifs de chaque institution des Nations Unies. Le PAM s'est vu attribuer le premier rôle dans le domaine de la logistique et le copremier rôle dans celui des TIC d'urgence et il participe activement à d'autres modules concernant, par exemple, la nutrition. Il est également reconnu comme premier intervenant dans le secteur de l'alimentation au niveau mondial. Le système d'action groupée est considéré comme un moyen d'institutionnaliser une action

humanitaire plus prévisible et plus responsable, et de réduire les lacunes dans les situations d'urgence.

86. Les gouvernements nationaux et les ONG apportent une contribution très importante à la réforme des Nations Unies. Ce sont souvent eux qui ont relevé et relèvent actuellement les incohérences, les doublons ou les lacunes qui existaient souvent parce que les Nations Unies n'avaient pas vraiment unifié leur approche. Il faut espérer que les ONG et les gouvernements nationaux apporteront des contributions majeures au processus de réforme des Nations Unies et fourniront souvent en retour des informations sur l'effet que les changements opérés ont sur leur aptitude à agir efficacement.
87. *Forces et faiblesses.* La réforme des Nations Unies se poursuit. Qu'il s'agisse de l'aide humanitaire ou de l'aide au développement, les programmes de réforme visent à répartir les tâches entre les organisations de façon plus claire et plus systématique et à bien définir les rôles de direction et de coordination dans chaque secteur. Dans le cadre de la réforme on étudie également des formules novatrices de financement "commun" aux niveaux mondial et national, ainsi qu'une harmonisation plus poussée des procédures des diverses organisations (ressources humaines, finances, logistique, télécommunications, achats, etc.). Le PAM a été et restera à la pointe de ce processus en faisant tout son possible pour qu'il aboutisse à des résultats sur le terrain qui correspondent aux besoins des pays et des communautés. Le succès d'une réforme des Nations Unies axée sur les résultats pratiques en matière de coordination devrait permettre au PAM de mieux servir ses bénéficiaires.

#### **I. Structure de coûts légère et axée sur les programmes**

88. *Frais généraux peu élevés.* Le financement du PAM se fonde sur des contributions volontaires et une limitation rigoureuse des frais généraux. Contrairement à certaines autres organisations des Nations Unies le Programme ne dispose pas de contributions fixées à l'avance pour faire fonctionner les services du Siège et financer les bureaux de pays. Au lieu de couvrir son budget au moyen de contributions prévues à l'avance, il applique un taux de remboursement des coûts d'appui indirects de 7 pour cent, à tous les dons des gouvernements, en nature ou en espèces, pour financer ses activités.
89. *Responsabilité et transparence.* Le PAM se targue d'être à la pointe de l'action de responsabilité et de transparence. En fait, ces deux exigences constituent une de ses neuf (sept depuis 2006) priorités de gestion. Il a investi du temps, de l'argent et de l'énergie pour assurer la transparence de ses opérations et sa responsabilité vis-à-vis des gouvernements nationaux, des autres partenaires, des bénéficiaires et de son propre personnel. Il dispose de multiples moyens pour atteindre ces objectifs: des audits internes et externes au niveau du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays fournissent des informations importantes sur ce que fait le PAM et montrent comment il peut devenir plus efficient et efficace. Le Bureau de l'évaluation du PAM effectue des évaluations

internes pour analyser les points forts et les points faibles et recommande de nouvelles mesures d'amélioration. Ces évaluations sont présentées au Conseil d'administration qui les examine. La direction du PAM donne suite aux principales recommandations en prenant des dispositions pour mettre en œuvre certaines leçons tirées de son expérience. En 2005, un poste d'ombudsman (Médiateur) a été créé afin que les fonctionnaires sachent à qui s'adresser pour exprimer leurs préoccupations, qui peuvent parfois intéresser la qualité des programmes ou des procédures internes. Dans le cadre du nouveau Plan de gestion pour l'exercice biennal 2008-2009, un poste de spécialiste de la déontologie sera créé pour veiller à ce que l'organisation applique les normes d'éthique les plus rigoureuses dans tous les contextes. Ce nouveau poste sera confié à un directeur de haut niveau qui rendra directement compte au Directeur exécutif. Le PAM est aussi une des premières organisations qui ait fait de la gestion des risques une fonction de gestion essentielle et l'ait intégrée dans ses activités. Enfin, c'est la première institution des Nations Unies qui applique les Normes comptables internationales du secteur public.

90. *Nombreuses économies d'échelle.* La taille même du PAM lui permet d'opérer plus efficacement que des organisations plus petites ne pourraient le faire dans le même environnement. Les économies d'échelle assurent l'efficacité du PAM dans de nombreux secteurs dont il suffit de donner quelques exemples. Le PAM organise fréquemment le transport terrestre de volumes non négligeables de produits; comme il adjuge les contrats par voie d'appel d'offres, il peut assurer le transport à des prix concurrentiels tout en soutenant les sociétés de transport locales. Il lance aussi des appels d'offres pour acheter des produits alimentaires ou autres. On peut également citer comme exemple son aptitude à créer de fortes capacités d'ACV dans les pays où il est présent. Or, un intervenant peu important devrait consentir des investissements prohibitifs pour mettre en place les infrastructures, acheter l'équipement nécessaire et déployer un nombre suffisant d'agents sur l'ensemble du territoire. En revanche, le PAM, étant en mesure d'investir les sommes nécessaires, est devenu un partenaire important pour les gouvernements nationaux dans ce domaine.
91. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* Un certain nombre d'initiatives et de faits nouveaux intervenus dans l'ensemble des organismes des Nations Unies font que ces derniers sont aujourd'hui tenus d'améliorer la maîtrise et l'utilisation des différentes catégories de coûts. Les partenariats internes et externes au système jouent un rôle essentiel à cette fin. C'est ainsi que le système d'action groupée, dans lequel le PAM joue un rôle de premier plan, est un dispositif efficace de mise en commun des ressources qui permet en outre de réaliser des économies d'échelle. Le PAM peut également travailler plus étroitement avec ses partenaires, notamment les ONG, pour partager les meilleures pratiques en vigueur et élaborer des lignes directrices communes

relatives à la gestion budgétaire et la structure organisationnelle. Le PAM continuera de s'engager auprès de ses donateurs et bénéficiaires à appliquer les normes les plus rigoureuses en matière de transparence, d'obligation redditionnelle et d'efficience.

92. *Forces et faiblesses.* Il faut sans aucun doute considérer comme un point fort important l'aptitude du PAM à atteindre ses objectifs de manière rationnelle en bénéficiant des économies d'échelle susmentionnées, malgré les fonds très limités que le remboursement des coûts d'appui indirects lui fournit pour financer les frais généraux.
93. Les mécanismes de financement habituels du PAM qui avaient bien servi l'organisation tant qu'elle était chargée de fournir une aide alimentaire en période d'excédents alimentaires, paraissent moins appropriés pour lui permettre de s'adapter aux difficultés de la prochaine période de planification stratégique. Le fait que les ressources en espèces soient liées au volume de vivres distribués peut constituer un obstacle, alors que l'aide alimentaire est de plus en plus souvent remplacée par des interventions dont les vivres constituent un élément important mais qui doit être complétée par d'autres apports. Cette situation entrave également les activités de renforcement des capacités du PAM qui préparent le transfert des activités aux pays bénéficiaires. Les interventions de renforcement des capacités sont souvent de plus longue durée par définition et peuvent amener le PAM à prolonger sa présence dans le pays après l'achèvement de l'intervention de base.
94. Le PAM ne peut habituellement pas prédire à l'avance le nombre de dons qu'elle recevra car les pays donateurs ont tendance à financer des opérations précises approuvées par le Conseil d'administration. De ce fait, il est exposé à l'incertitude financière, mais il a aussi l'assurance de répondre toujours exactement aux priorités des États membres. Les contributions en espèces non liées et donc souples ne représentent qu'un faible pourcentage des recettes totales du PAM qui dispose ainsi d'une moindre marge de souplesse pour réagir dans certains cas.

### **III. AUTRES DOMAINES IMPORTANTS**

95. Les interventions du PAM ne sauraient être considérées isolément et devraient au contraire être replacées dans une action plus large. Les divers éléments de cette action n'ont l'impact maximum que s'ils se complètent mutuellement. Le PAM a donc absolument besoin que certaines interventions de ses partenaires servent de complément aux siennes. Ainsi, l'aide alimentaire peut n'avoir que des effets bénéfiques très limités si l'approvisionnement en eau ou l'assainissement ne sont pas convenablement assurés.
96. En conséquence, le PAM doit travailler en étroite collaboration avec des partenaires pour concevoir des interventions complètes répondant aux besoins des bénéficiaires qui comportent habituellement toute une série d'activités.



Pour certaines de ces activités, le PAM bénéficie d'un avantage relatif évident mais dans d'autres, des intervenants différents sont mieux placés pour agir.

97. La présente section étudie certains des éléments de la lutte contre la faim pour lesquels le PAM peut apporter une contribution utile, tandis que d'autres parties doivent prendre la direction d'une intervention coordonnée.
- A. Assistance technique, conseils de politique générale aux pays et renforcement de leurs capacités**
98. *Activités du PAM.* L'intégration insuffisante des problèmes de la faim dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté ainsi que le manque de capacités pour prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces stratégies, constituent de graves obstacles à l'élimination de la faim. Le PAM a une contribution importante à apporter dans ces deux domaines.
99. En premier lieu, le PAM doit investir davantage de temps et de ressources pour exploiter sa propre expérience de la lutte contre la faim et plaider auprès des gouvernements afin que ceux-ci donnent à cette lutte une place plus importante dans leurs politiques nationales. Il doit faire en sorte que les gouvernements nationaux ne considèrent pas la faim comme un simple sous-produit de la pauvreté et supposent donc que la faim disparaîtra si et quand le problème de la pauvreté est résolu. La faim devrait plutôt être considérée comme une des causes de la pauvreté de sorte que l'élimination de la faim devient une condition préalable à la lutte contre la pauvreté.
100. En second lieu, le PAM doit veiller à concevoir d'emblée ses projets en les insérant dans des programmes plus larges partant des besoins globaux, même s'il n'est pas particulièrement bien placé pour répondre à certains de ces besoins. Les programmes doivent être conçus dès le départ de façon à être transférés sans difficulté aux pays; le transfert ne saurait être organisé *a posteriori*. Les partenaires doivent être mobilisés dès le début du processus. Le PAM doit chercher dès les premiers stades quel est le partenaire qui doit prendre l'action en main lorsqu'il se retire lui-même. Il doit alors analyser les points forts et les points faibles de ce partenaire ainsi que les lacunes de ses compétences techniques et de ses capacités qui risquent de l'empêcher de prendre convenablement la suite du Programme. Enfin, à l'issue de cette analyse, le PAM doit insérer dans le programme des activités entièrement inscrites au budget et financées qui visent à remédier à ces lacunes au moyen de transferts de connaissances spécialisées et de renforcement des capacités.
101. Pour pouvoir exécuter ces deux tâches, le PAM devra réexaminer ses mécanismes de financement et peut-être aussi déterminer les qualifications qui manquent à certains de ses fonctionnaires pour bien exécuter les travaux.
102. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* Comme la mise au point et l'application de solutions au problème de la faim chronique ou aiguë, les activités de renforcement des capacités et de communication doivent être le

fruit d'une action concertée de nombreux intervenants. De nombreuses institutions des Nations Unies et ONG nationales et internationales peuvent apporter une contribution importante dans ce secteur. Dans le cas du renforcement des capacités, les principaux bénéficiaires sont les gouvernements nationaux et il est donc indispensable que le PAM et les autres parties travaillent en liaison étroite avec eux pour comprendre quels sont les besoins et quels sont les meilleurs moyens d'y répondre.

103. Il serait impossible de citer tous les autres intervenants dans ce domaine de sorte qu'on se limitera ici à donner quelques exemples. La Banque mondiale joue sans aucun doute un rôle moteur dans les activités de renforcement des capacités et de communication en ce qui concerne les problèmes de développement en général. Le PNUD bénéficie évidemment d'un avantage relatif lorsqu'il s'agit d'aider les gouvernements à renforcer la gouvernance. La FAO s'occupe de renforcer les capacités des gouvernements dans des domaines d'importance primordiale pour assurer la sécurité alimentaire comme l'agriculture, les pêches et les forêts.
104. *Forces et faiblesses*. Le PAM accorde depuis peu une importance croissante au renforcement des capacités et au dialogue de politique générale. C'est dans le Plan stratégique (2004-2007) que le renforcement des capacités a été pour la première fois inscrit comme une priorité stratégique en soi (Priorité stratégique 5 – "Renforcer la capacité des pays et des régions d'élaborer et de gérer les programmes d'assistance alimentaire et de lutte contre la faim"). Le Plan stratégique (2006-2009) a légèrement modifié le libellé tout en continuant à insister sur la collaboration avec les principaux partenaires pour renforcer les capacités. En octobre 2004, le PAM a adopté le cadre politique en matière d'aide au renforcement des capacités. Depuis lors, cette activité est devenue une composante de la plupart de ses interventions. Un examen de tous les documents de projets approuvés sur le site Web du PAM qui a été effectué récemment par une équipe d'évaluation interne a révélé que 113 opérations sur 150 (non comprises celles qui ont un budget inférieur à 1 million de dollars et celles qui commencent en 2008) comportaient des objectifs et des activités de renforcement des capacités.
105. De nombreuses évaluations dont l'évaluation de la politique visant à favoriser le développement, ont cependant fait ressortir les faiblesses du PAM en matière de conseils politiques et de renforcement des capacités et les ont attribuées, entre autres, à la pénurie de ressources. Étant donné que les mécanismes financiers actuels lient le financement au volume de vivres prévu, il peut être difficile de financer des activités non liées aux produits alimentaires qui apportent une valeur supplémentaire. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le PAM concentre souvent son attention sur le volume de produits qu'il faut livrer au lieu d'avoir une vue plus globale de ce qu'il est nécessaire de faire. Le projet de rapport liminaire d'une évaluation concernant la politique et les opérations de renforcement des capacités du PAM a relevé des signes

précoces de quelques faiblesses supplémentaires: par exemple, l'Organisation n'a pas encore réussi à définir une bonne série d'indicateurs des résultats à moyen terme permettant de mesurer l'impact dans ce domaine.

106. Des compétences différentes sont nécessaires pour organiser des activités de communication et travailler avec les homologues à renforcer les capacités. Le personnel du PAM réussit incontestablement lorsqu'il faut agir vite avec efficacité et efficacité mais peu de fonctionnaires ont acquis l'expérience politique nécessaire pour participer aux dialogues de politique au niveau national et certains auraient peut-être besoin d'une formation supplémentaire.

**B. Instruments de lutte contre la faim non liée aux produits alimentaires et problèmes**

107. *Activités du PAM.* L'aide alimentaire au sens traditionnel n'est pas toujours suffisante pour répondre aux problèmes liés à la faim qui apparaissent; elle peut même ne pas représenter la meilleure réponse à ces problèmes. D'autres instruments et mécanismes peuvent assurer une action appropriée, rapide et économique propre à compléter, voire dans certains cas remplacer, la livraison de produits alimentaires. Un ensemble optimal d'aide alimentaire – qu'elle vienne du PAM ou d'un autre intervenant – doit donc aussi comprendre ces autres composantes.
108. Le PAM a lancé quelques projets pilotes dans deux nouveaux domaines liés à l'aide alimentaire: les transferts d'espèces et les bons d'espèces d'une part et l'assurance catastrophes d'autre part. Il a étudié avec la Banque mondiale un projet d'assurance en Éthiopie qui consiste en fait à transférer au marché international des capitaux le coût élevé que représente la réponse à une crise agricole. Simultanément, il a organisé des "projets d'aide en espèces" pilotes dans six pays pour mieux déterminer le juste dosage de produits alimentaires et d'espèces à utiliser dans différents contextes.
109. Le PAM souhaite poursuivre ses expériences dans ces domaines et dans les domaines connexes chaque fois que ses compétences spécialisées en matière d'aide alimentaire peuvent se révéler utiles. Il ne souhaite pas répéter inutilement les actions d'autres partenaires et intervenants qui sont mieux placés naturellement pour jouer un rôle moteur dans ces domaines.
110. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* D'autres intervenants comme la Banque mondiale ou le FIDA ont une expérience plus longue et plus approfondie que le PAM dans les domaines des assurances et des transferts d'espèces; ces institutions jouissent d'une avance évidente en matière de recherche et de développement grâce à leur personnel spécialisé et à leurs ressources financières particulières. Le PAM peut jouer un rôle utile pendant la phase de conception des projets qui utilisent un mécanisme novateur pour lutter expressément contre la faim, mais aussi pendant la phase d'exécution grâce à sa connaissance des besoins et des moyens de subsistance des pauvres souffrant de la faim.

111. *Forces et faiblesses.* Le PAM développe ses réflexions dans ces domaines qui restent cependant limités. Il est toutefois favorisé par sa connaissance approfondie des questions liées à la faim qui, lorsqu'elle est associée à la connaissance spécialisée technique de mécanismes novateurs, peut permettre de trouver des réponses optimales aux crises.

### **C. Normes et critères liés à la faim**

112. *Activités du PAM.* En sa qualité d'organisation opérationnelle active à la fois dans les domaines de l'alimentation et de la nutrition, le PAM est l'un des principaux "clients" des travaux normatifs exécutés par des institutions techniques des Nations Unies comme l'OMS, la FAO et l'UNICEF. Toutefois, son rôle est loin de se limiter à être le destinataire de ces travaux. Au cours des dernières années, grâce à ses capacités techniques de plus en plus larges, le PAM a pu travailler directement avec toutes les grandes organisations pour contribuer à l'établissement de normes sur des sujets comme les normes minimales pour les micronutriments dans les situations d'urgence, les aliments prêts à utiliser dans les cas de malnutrition aiguë grave, la nutrition et le VIH/sida et l'alimentation des enfants en bas âge. La collaboration active du PAM avec ses partenaires sur les questions de ce genre est indispensable pour que ses programmes soient efficaces et fondés sur les progrès scientifiques les plus récents. Réciproquement, les autres institutions ont absolument besoin des apports du PAM pour que leurs programmes correspondent aux besoins des projets en cours sur le terrain.

113. Le PAM compte surtout sur les institutions normatives des Nations Unies pour fixer les normes et les critères intéressant les produits alimentaires qu'il utilise. Le Codex Alimentarius de la FAO établit des normes minimales pour des produits que le PAM emploie comme les aliments mélangés. Les travaux de l'OMS et de la FAO concernant les besoins nutritionnels des populations, notamment des personnes atteintes par le VIH/sida, sont également primordiaux pour déterminer la composition des rations que le PAM distribue. Toutefois, dans certains cas, les besoins techniques du Programme sont tellement précis qu'il doit faire appel à ses propres compétences spécialisées pour y répondre. Par exemple, le PAM est contacté presque quotidiennement par des sociétés et d'autres organismes du secteur privé qui proposent de nouveaux produits. Afin de savoir si ces produits sont sans danger pour les bénéficiaires et s'il est logique de les utiliser dans les conditions de travail réelles, le PAM réunit régulièrement des groupes d'assistance technique composés d'experts de la nutrition et de la sécurité sanitaire des aliments.

114. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* En outre, la fixation de normes minimales pour les situations d'urgence et la surveillance des résultats humanitaires à moyen terme sont aussi des questions importantes qui amènent le PAM à travailler activement avec ses partenaires des Nations Unies et les ONG. Comme on s'intéresse de plus en plus à la mise au point de systèmes visant à assurer que des normes minimales soient respectées du point de vue

des indicateurs opérationnels comme de celui des résultats sur le terrain, le PAM doit absolument participer activement à des dispositifs mondiaux comme le module de la nutrition et le service de surveillance humanitaire dirigé par l'OMS.

115. *Forces et faiblesses.* De façon générale, d'autres organisations comme l'OMS, la FAO et l'UNICEF jouissent d'un avantage relatif dans le domaine de la fixation des normes et des critères intéressant l'alimentation et la nutrition. Le point fort du PAM à cet égard vient du contact avec les réalités quotidiennes qu'il affronte en exécutant ses programmes et de la nécessité d'assurer à ses programmes la plus grande efficacité. Le PAM profite de plus en plus souvent de cette position privilégiée pour encourager les organisations et les groupes interorganisations à mandat normatif à convoquer des consultations techniques sur certaines questions lorsqu'il se rend compte que les orientations existantes sont insuffisantes.
116. Les exigences associées à la fourniture d'un soutien technique permanent aux bureaux de pays et les demandes de plus en plus nombreuses tendant à faire participer le PAM à des organismes mondiaux comme ceux qui ont été mentionnés plus haut, peuvent faire peser un lourd fardeau sur les capacités limitées de l'Organisation dans ce domaine. Pour continuer à veiller à ce que des normes et des critères appropriés existent pour régir les travaux du PAM et de ses partenaires, il est indispensable que le Programme ait les capacités techniques et un personnel technique assez nombreux pour pouvoir travailler avec les organismes techniques au niveau mondial.

#### **D. Sécurité alimentaire, production et marchés agricoles**

117. *Activités du PAM.* Nombre d'activités du PAM dans les zones rurales intéressent étroitement le développement agricole. Ces interventions aident les ménages et les communautés vulnérables à adopter des moyens de subsistance ruraux plus durables, à améliorer la productivité agricole, et à prévenir la dégradation ultérieure des ressources naturelles. Pour citer deux exemples: 1) la conservation et la gestion des eaux en vue d'atténuer les sécheresses saisonnières et l'érosion provoquée par le ruissellement excessif. Les investissements – dans ces domaines – par exemple interventions de récolte et de stockage de l'eau et réseaux d'irrigation – sont très importants pour accroître la production sur les terres marginales, notamment dans les zones exposées à la sécheresse; 2) remise en état et aménagement des terres pour transformer des terres érodées marginales en bases de ressources plus riches et durables, par exemple construction de terrasses et reboisement au moyen d'essences d'arbres appropriées.

118. Ces activités liées à la production tiennent une large place dans le portefeuille du PAM, notamment dans les IPSR. Toutefois, même si le PAM peut apporter une contribution importante à la productivité de l'agriculture grâce à ses programmes et est bien placé pour le faire, il doit faire appel à d'autres parties pour traiter l'ensemble de la question. Il exerce son influence et fournit des apports aux secteurs agricoles, principalement dans les domaines du développement des marchés et du renforcement de la demande, notamment dans le cadre d'achats de vivres aux niveaux local et régional.
119. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* La FAO a reçu des Nations Unies le mandat spécifique de s'occuper de la production agricole et de l'amélioration de la productivité. Le PAM travaille donc en étroite liaison avec la FAO pour concevoir et exécuter des interventions liées à la production. Les organismes gouvernementaux, les ONG et les négociants du secteur privé jouent aussi un rôle important dans les zones rurales où l'agriculture domine; ils fournissent toute une série de biens et de services aux communautés d'agriculteurs.
120. *Forces et faiblesses.* Les principaux points forts du PAM dans ce domaine tiennent à son rôle d'acteur très important sur les marchés de produits alimentaires. Ses multiples achats dans le monde entier peuvent contribuer à créer une demande conséquente et stable pour les denrées de base produites par les agriculteurs pauvres et peuvent donc réduire les risques et renforcer les incitations qui s'offrent à ces derniers lorsqu'ils investissent dans des techniques et des pratiques permettant d'améliorer la productivité.
121. De façon générale le PAM n'a pas la capacité de concevoir et d'exécuter des interventions visant à accroître la productivité. Il devrait donc travailler en partenariat étroit avec les organisations dotées d'une telle capacité.

#### **E. Questions de santé et d'assainissement liées au problème de la faim**

122. *Activités du PAM.* Pour que les programmes du PAM soient le plus possible propres à lutter contre la faim, à sauver des vies et à réduire la malnutrition, il est important que l'aide alimentaire soit complétée par d'autres apports comme l'approvisionnement en eau salubre, les services de santé et la construction d'ouvrages d'assainissement appropriés. Le rôle du PAM dans la fourniture directe de ces apports consiste à fournir un appui logistique à ses partenaires s'ils le demandent. Toutefois, pour bien comprendre si l'aide alimentaire doit jouer un rôle, il est indispensable que le PAM examine aussi des indicateurs intéressant la santé, l'eau et l'assainissement dans le cadre de ses évaluations préliminaires. Le PAM procède à des évaluations conjointes avec des partenaires comme l'UNICEF, et peut engager ainsi des dialogues constructifs concernant les besoins d'aide humanitaire, sans se limiter aux vivres qu'il fournit lui-même. En qualité de coprésident du Groupe de travail pour l'évaluation du module de la nutrition du Comité permanent interorganisations, le PAM soutient l'idée d'élaborer des instruments d'évaluation conjoints avec les modules de la santé et de l'eau, de

l'assainissement et de l'hygiène, pour favoriser un dialogue plus large sur les besoins d'aide humanitaire dans les situations d'urgence.

123. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* Des partenaires comme les gouvernements nationaux, les ONG et des organisations des Nations Unies comme l'UNICEF et l'OMS, jouent un rôle fondamental en assurant des services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de santé. Les évaluations préalables effectuées dans des situations d'urgence, par exemple au Darfour, ont montré que les taux de malnutrition et de mortalité peuvent s'améliorer de façon spectaculaire dans les zones qui reçoivent un ensemble complet d'aide (vivres, eau, assainissement et santé). Ceci dit, l'un des grands problèmes pour le PAM est de convaincre d'autres partenaires à destiner leurs activités aux zones où le PAM travaille lui-même. Malheureusement, ce sont souvent les zones où la faim est un phénomène particulièrement grave qui disposent des infrastructures les plus faibles pour fournir d'autres services. Il est aussi fréquent que l'assistance alimentaire soit la composante la mieux financée des campagnes humanitaires. Le PAM se trouve souvent dans la nécessité de plaider pour obtenir des fonds en faveur de l'action d'autres organisations afin que les apports qui doivent servir de complément aux vivres qu'ils livrent soient organisés. Il faut espérer que le système d'action groupée aidera à combler les lacunes de ce genre à l'avenir.
124. *Forces et faiblesses.* Les spécialistes du secteur de la santé considèrent de plus en plus l'alimentation comme un élément critique, notamment pour le traitement du VIH et de la malnutrition infantile aiguë. L'avantage relatif dont jouit le PAM pour fournir des vivres en association avec les programmes sanitaires, est déjà bien reconnu. Le PAM ne bénéficie habituellement pas d'avantage relatif en ce qui concerne la fourniture de services, d'approvisionnement en eau et d'assainissement ou de santé. Ses compétences particulières en matière d'évaluation préliminaire permettent souvent de combler des lacunes d'information et ainsi d'inciter d'autres organisations à l'action. L'aide alimentaire peut avoir un impact important dans les zones où les autres services sont faibles mais elle a le meilleur impact lorsqu'elle peut être fournie en même temps que des services d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de santé. Il est très important que le PAM procède à des évaluations et à une planification conjointement avec ses partenaires pour assurer l'efficacité maximale possible. Le cas du Darfour a montré que les organisations peuvent se compléter mutuellement en commençant par procéder à une évaluation préliminaire conjointe qui n'aboutit pas nécessairement à un programme conjoint mais à un accord sur les besoins d'aide humanitaire fondé sur des statistiques communes. Il faut espérer que la réforme des Nations Unies fournira au PAM davantage d'instruments pour surmonter les obstacles aux actions conjointes.

**F. Éducation pour tous (OMD 2, OMD 3 Objectif 4, buts de l'Initiative "éducation pour tous")**

125. *Activités du PAM.* L'éducation, en particulier celle des femmes et des jeunes filles présente une grande importance pour la lutte contre la faim car elle dote les individus de connaissances et de qualifications utiles pour prévenir et atténuer les effets de la faim. Le PAM contribue à l'Éducation pour tous dans le cadre de ses programmes d'alimentation scolaire, de nutrition et de santé qui remédient aux effets négatifs de la faim sur l'éducation. Les programmes d'alimentation scolaire élargissent l'accès à l'éducation, améliorent la fréquentation et réduisent les abandons, notamment dans le cas des filles. Ils contribuent également à améliorer les résultats scolaires en renforçant les facultés d'acquisition de connaissances et la participation des élèves en classe. L'amélioration de la capacité d'apprentissage attribuable à l'alimentation scolaire augmente considérablement le rendement économique d'autres investissements massifs consentis par les gouvernements et par la communauté internationale pour renforcer l'enseignement primaire du point de vue quantitatif et qualitatif. L'alimentation scolaire constitue une intervention à dimensions multiples qui peut comporter la fourniture de repas riches en micronutriments à l'école, la distribution de rations alimentaires à emporter en qualité de transferts en nature aux familles et toute une série d'interventions complémentaires de nutrition et de santé scolaires qui varient selon le contexte et les besoins locaux. L'alimentation scolaire est particulièrement efficace pour promouvoir l'éducation des groupes défavorisés et vulnérables notamment des filles, et peut appuyer l'éducation dans les situations d'urgence qui sont considérées comme prioritaires pour la campagne "Éducation pour tous".
126. Dans de nombreuses situations de fragilité des États ou à l'issue d'un conflit, il est urgent d'organiser la démobilisation et la réintégration. En particulier, les anciens enfants soldats ont besoin de programmes de formation sur mesure pour rétablir des liens avec les communautés et retrouver leurs qualifications et leurs moyens de subsistance.
127. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* Une large gamme de parties prenantes, notamment les gouvernements nationaux, les institutions des Nations Unies, les organisations de la société civile, des fondations et des établissements universitaires, participent à l'Initiative "éducation pour tous". L'UNESCO, en tant qu'organisation chef de file, est responsable de la coordination et du suivi des résultats au niveau international. Elle bénéficie du soutien des quatre autres organisations à l'origine de l'Initiative (Banque mondiale, UNICEF, PNUD et UNFPA). L'UNESCO s'occupe également du renforcement des capacités d'élaboration des politiques pour l'Initiative. Elle est particulièrement bien placée pour mettre en oeuvre des programmes d'éducation sur le terrain, notamment dans les États fragiles. Elle est l'organisation chef de file du module de l'éducation du Comité permanent interorganisations (coresponsable: Alliance Save the Children) et de l'Initiative des Nations Unies en faveur de



l'éducation des filles (à laquelle le PAM participe également). La Banque mondiale abrite le secrétariat de l'Initiative pour l'accélération de l'éducation pour tous, principal mécanisme de financement du deuxième objectif du Millénaire pour le développement (OMD 2) dans les pays à faible revenu qui regroupe de multiples partenaires. Les ONG jouent un rôle considérable dans l'Initiative "éducation pour tous" en défendant les intérêts de la société civile, à l'occasion de l'élaboration des politiques mondiales et régionales en la matière et appuient les programmes sur le terrain.

128. Les activités "Éducation pour tous" se déroulent essentiellement au niveau des pays. Elles font une place particulière aux principes d'harmonisation et d'efficacité de l'aide au développement (Déclaration de Paris), sous l'impulsion des gouvernements nationaux, pour la préparation et l'exécution de politiques complètes d'éducation pour tous dans le contexte des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Les gouvernements assurent aussi la majeure partie du financement de l'Initiative.
129. *Forces et faiblesses.* Le principal point fort du PAM concerne l'exécution des programmes d'alimentation scolaire et son aptitude à toucher les groupes défavorisés dans des zones reculées et difficiles où d'autres organisations sont rarement présentes. Le PAM est aussi bien placé pour servir d'organisation internationale chef de file dans le domaine de l'alimentation scolaire, de la création de connaissances, de la gestion des connaissances, de l'établissement de réseaux et des activités de communication au sujet de ce type d'aide. En outre, il est appelé à servir d'avocat pour faire reconnaître les effets de la faim sur l'éducation et les besoins des groupes les plus défavorisés, notamment des enfants touchés par des situations d'urgence en matière d'éducation.
130. Le PAM est moins bien équipé pour donner des avis politiques et renforcer les capacités d'éducation bien que la demande d'aide pour l'élaboration de politiques et le renforcement des capacités en matière d'alimentation scolaire au plan national soit forte. En outre, il ne possède pas de qualifications particulières concernant les questions plus larges d'éducation – programmes d'études, formation des enseignants, manuels scolaires, etc. - ni l'exécution d'autres types de programmes d'éducation. D'après l'examen thématique du ciblage dans les opérations de secours du PAM, les programmes d'alimentation scolaire attirent parfois un trop grand nombre d'élèves dans les classes, risquant ainsi de provoquer une baisse de niveau de l'enseignement. Dans ces cas là, le PAM devrait renforcer sa collaboration avec les gouvernements nationaux et les autres partenaires s'occupant d'éducation pour assurer la durabilité de ses interventions.

## **G. Protection sociale pour les pauvres souffrant de la faim**

131. *Activités du PAM.* On entend par dispositif de protection sociale les systèmes nationaux de politique et de programmes qui protègent les pauvres et les personnes vulnérables des chocs et améliorent leurs moyens de subsistance et leur bien-être. À l'heure actuelle, le PAM joue un rôle très important en aidant un certain nombre de gouvernements (Bangladesh, Éthiopie, Kenya et Malawi) à étudier et mettre en place des systèmes nationaux de protection sociale.
132. Sur la base de l'expérience acquise dans différents pays, le document de politique générale de 2004 sur la protection sociale distingue trois grands scénarios ou modèles qui traduisent le stade de développement des systèmes de protection sociale: i) pays au tout premier stade de mise au point d'un système de protection sociale (par exemple Afghanistan); ii) pays où la mise en œuvre de nouveaux programmes de protection sociale a commencé (par exemple Éthiopie); 3) pays qui ont besoin d'améliorer des systèmes déjà établis (par exemple Équateur).
133. En général, le PAM entreprend les activités suivantes à l'appui des dispositifs de protection sociale: 1) analyse de la sécurité alimentaire, notamment analyse et cartographie de la vulnérabilité, évaluation des besoins et analyse des marchés alimentaires; 2) évaluation des capacités institutionnelles et administratives d'assurer des transferts de protection sociale de façon efficace et rationnelle aux niveaux du pays, de la région et du district; 3) fourniture, avec des partenaires, d'appuis techniques variés, notamment sélection des critères de ciblage, identification des transferts appropriés (espèces, vivres, ou combinaison des deux formes d'aide), conception de mécanismes de suivi et d'évaluation, établissement de plans d'intervention d'urgence, mise en place d'initiatives de renforcement des capacités, planification des stratégies de retrait et définition des modalités de financement.
134. *Rôle des autres partenaires et intervenants.* Les principaux intervenants s'occupant des dispositifs de protection sociale sont les suivants: gouvernements nationaux, organisations des Nations Unies, Banque mondiale, Banque africaine de développement (BAfD), Banque asiatique de développement (BAfD), Banque interaméricaine de développement (BID), gouvernements et organismes des pays développés et ONG. Ils fournissent chacun une catégorie d'aide particulière (par exemple les Nations Unies effectuent des analyses du contexte, la Banque mondiale fournit des moyens de financement, les ONG participent à l'exécution). Le PAM est un partenaire important du Programme multi annuel de dispositifs de protection sociale par les moyens de production qui vient en aide à 8,3 millions d'Éthiopiens victimes de l'insécurité alimentaire au moyen de subventions en espèces et de vivres; ce programme est une initiative multi donateurs financée par la Banque mondiale, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), l'Agency for International Development (USAID), le Ministère britannique du développement international (DFID), etc.

135. *Forces et faiblesses.* Ainsi qu'il a déjà été indiqué, le PAM offre une large gamme de services concernant la protection sociale, notamment l'analyse des contextes (par exemple évaluation des besoins d'urgence), la conception des dispositifs de protection sociale (critères de ciblage, par exemple), l'exécution (programmes d'alimentation scolaire, assurance météorologique, etc.), et évaluation. Il est particulièrement bien placé pour intervenir dans les contextes dotés de faibles capacités. Lorsque les capacités nationales s'améliorent, il peut continuer d'offrir divers services techniques (par exemple ACV), même s'il jouit d'un avantage relatif global moins important.
136. Le PAM n'a pas, de façon générale, la capacité de concevoir et d'exécuter des interventions comme l'octroi de microcrédit et les grandes opérations de transferts d'espèces.

## **LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT**

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
CII	Compte d'intervention immédiate
DFID	Ministère britannique du développement international
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
LACERN	Réseau de préparation et d'intervention en cas d'urgence pour l'Amérique latine et les Caraïbes
MERET	Gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens de subsistance durables
OMD	objectif du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SNMI	santé et nutrition maternelles et infantiles
TIC	technologies de l'information et des communications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNJLC	Centre logistique commun des Nations Unies
USAID	Agency for International Development
VPF	Vivres au profit de la formation