

COMITE PERMANENT INTER-ETATS DE LUTTE
CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL

(C I L S S)

PROJET DIAGNOSTIC PERMANENT II

R A P P O R T D E M I S S I O N
EFFECTUEE A LA HAYE (PAYS-BAS)
(DU 20 AU 26 JANVIER 1992)

PR/DIAPER/05/02/1992

ECA/D03/92

BA Ibrahima Demba
Coordonnateur DIAPER II

Du 20 au 26 Janvier 1992, j'ai effectué une mission à la HAYE (Pays-Bas) en vue de participer au nom du Secrétaire Exécutif du CILSS, à la réunion du groupe consultatif pour l'évaluation conjointe du Programme Alimentaire Mondial (PAM).

Cette évaluation du Programme Alimentaire Mondial est entreprise à la demande des gouvernements canadien, hollandais et norvégien, chacun étant un Etat membre important du PAM. Ces donateurs se sont engagés dans un processus de révision de leurs politiques d'aide alimentaire et y ont inclus le PAM.

La raison fondamentale de cette évaluation conjointe est d'assister le PAM et son corps dirigeant, le Comité sur les Politiques et Programmes d'Aide Alimentaire (CFA) pour faire des choix stratégiques importants relatifs à la politique et aux priorités opérationnelles du PAM dans l'avenir.

L'évaluation devait procéder, à partir d'une analyse globale des orientations et des résultats de l'aide alimentaire, à une revue systématique de l'évolution du mandat, des activités, des ressources et de la structure du PAM.

L'évaluation devait se dérouler en deux phases :

La première cerne une vision d'ensemble des objectifs principaux relatifs aux orientations de l'aide alimentaire en général et en particulier aux programmes, aux politiques et aux opérations du PAM. C'est cette première phase qui est décrite dans le rapport soumis en débat à la présente réunion.

La deuxième phase devrait se localiser sur les questions d'efficacité et d'impact des interventions du PAM. Le rapport y relatif sera discuté lors d'une réunion ultérieure.

Les objectifs assignés à la présente réunion (22 - 24 Janvier 1992) visent d'une part, à amender le rapport de la première phase I de l'évaluation, et d'autre part, à définir les termes de références de la deuxième phase.

1) LES OBJECTIFS DE LA PHASE I DE L'EVALUATION CONJOINTE

Les termes de référence du rapport de la phase I peuvent se résumer comme suit :

a) La situation globale de l'aide Alimentaire.

La phase I de l'évaluation passera en revue les différents sous-objectifs basés sur une étude documentaire et des discussions avec les décideurs de l'aide alimentaire, des analystes et des officiels.

Les principaux sous-objectifs sont :

- les orientations des stratégies et programmes de l'aide alimentaire
- les questions administratives de l'aide alimentaire et les implications opérationnelles

b) Le mandat et les objectifs de développement de l'aide alimentaire du PAM.

- une description générale des changements dans les priorités du PAM depuis ses débuts, ses contraintes actuelles, ses objectifs et ses orientations

- une typologie découlant des différents types de programmes du PAM, des projets et des activités

- une description des rôles et des responsabilités respectifs des différents bureaux du PAM, du comité d'aide alimentaire (CFA), des autres agences des Nations-Unies, des donateurs, des ONG et des gouvernements bénéficiaires à la réalisation des objectifs spécifiques.

- une description des priorités du PAM vis-à-vis des activités définies

- une description, basée sur des statistiques disponibles et des discussions avec la direction du PAM, du niveau des efforts présents et des ressources allouées à ces différentes activités.

- une description basée sur des rapports récents de consultation de la direction et des discussions avec la direction du PAM, des changements proposés et planifiés pour utiliser plus efficacement le personnel de la direction générale et le personnel sur terrain pour réaliser les différentes activités du PAM, dont beaucoup sont au stade d'extension.

c) La structure institutionnelle

Une description générale de structure institutionnelle et des questions de gestion du PAM dont beaucoup sont relatives à son corps dirigeant.

d) Les ressources du PAM

- une présentation des données statistiques sur niveau et la nature financière et les ressources de production affectées à ces activités.

- une présentation d'information des ressources humaines et techniques.

- une discussion de degré auquel le PAM semble pouvoir influencer la portée et la composition de ses ressources, avec une indication des orientations actuelles en demandes et allocations.

2) DÉROULEMENT ET CONCLUSION DE LA RÉUNION

Sous la Présidence de Monsieur Jean QUESNEL, Directeur Général de la Division Audit et Evaluation de l'ACDI, la réunion du groupe consultatif s'est déroulée les 22 janvier, après midi, et toute la journée du 23.

Les matinées du 22 et du 24 ont été consacrées à la réunion du comité directeur.

La liste des membres du comité directeur et du groupe consultatif, ainsi que le calendrier des réunions, figurent en annexes 1 et 2 au présent rapport.

Après avoir passé en revue et évoqué le contexte, les objectifs, les termes de référence et les procédures de l'évaluation actuelle du Programme Alimentaire Mondial (PAM), la réunion a rappelé les rôles respectifs du comité directeur et du groupe consultatif.

S'agissant des rôles de ces deux organes, on peut retenir :

Le comité directeur est composé exclusivement des représentants des trois donateurs (Canada, Norvège et Pays-Bas) qui ont commandité l'évaluation confiée à l'Institut Nord-Sud. Le Canada représente les autres donateurs du PAM, dont les USA. Ce comité directeur est un organe de décision.

Le groupe consultatif est composé, par contre, de pays ou institutions invitées à donner leurs avis pertinents sur le rapport d'évaluation. Ces avis devraient enrichir ledit rapport.

Par la suite, la réunion du groupe consultatif a débattu de la substance du rapport de la phase I (une traduction de la partie II dudit rapport est en annexe).

Les discussions fructueuses qui ont été menées ont porté sur la critique du rapport, notamment sur ses insuffisances et lacunes.

Il a été vivement demandé aux auteurs du rapport d'enrichir leur document en tenant compte des observations formulées. Singulièrement, ils devraient tenir compte entre autres, des faiblesses suivantes qui ont été mises en exergue.

- l'application du mandat du PAM, ses limites et ses dépassements éventuels ne sont pas suffisamment décrits.

- l'objectif de sécurité alimentaire n'est pas suffisamment sorti. Notamment, les méthodes d'estimation de besoins conjoncturels et structurels ne sont pas expliqués. Pas plus que les critères d'éligibilité des pays récipiendaires ne sont pas énumérés. La charte de l'aide alimentaire, dans l'application et le suivi de laquelle le PAM est pourtant impliqué n'est pas connu des auteurs du rapport. Le comportement réciproque des donateurs et des récipiendaires de l'aide alimentaire ne sont pas évoqués dans le rapport.

- Le rapport n'a pas décrit les activités de terrain du PAM. Il ne fait pas cas du rôle du PAM dans la coordination de l'aide alimentaire, notamment, dans le suivi des engagements d'aide alimentaire, et des livraisons, le suivi de l'utilisation et la gestion des fonds de contrepartie.

- Les rapports entre le PAM d'une part, et les organisations des Nations-Unies et les autres institutions inter-gouvernementales sur le terrain d'autre part, ne sont pas expliqués et caractérisés.

Après avoir apporté des différents amendements au rapport de la phase I et avant de clôturer ses travaux , la réunion a discuté des orientations générale de la phase II de l'évaluation.

Les importantes questions suivantes figurent parmi celles qui ont été abordés :

- Dans quelle mesure le PAM a-t-il atteint ses objectifs fondamentaux ?
- Quelles ont été les forces et les faiblesses du PAM ?
- Y'a-t-il adéquation entre le mandat et les moyens humains et financiers du PAM ? Sinon pourquoi ? et comment y parvenir ?
- Comment et à quel degré s'est faite la délégation de pouvoir aux bureaux locaux du PAM.
- Quels ont été les impacts réels de l'aide alimentaire dans les pays récipiendaires ?
- Quels sont les avantages comparatifs des différents types d'intervention du PAM ? (distribution directe, Food for work, aide triangulaire, etc...)
- Quel devrait être le rôle du PAM dans le futur ?

Ces questions non limitatives sont versées dans le dossier du comité directeur qui devrait formuler d'une façon assez précise les termes de référence de la phase II de la présente évaluation.

Il faut noter au passage que deux points de vue sur le planning de l'évaluation se sont opposés durant la réunion.

La Norvège ne semble pas très pressée et veut que le maximum de temps soit donné aux évaluateurs.

Le Canada, souhaite que les choses aillent vite de manière à pouvoir obtenir des orientations très précises pour le PAM, avant la prise de service du prochain Directeur Exécutif du PAM.

Avant de quitter la réunion, j'ai tenu à renouveler aux organisateurs de ladite réunion et au gouvernement néerlandais, les sincères remerciements du Secrétaire Exécutif du CILSS pour avoir associé le CILSS à ces importants travaux du groupe consultatif.

Les organisateurs, par la voix de Madame Louise FILLION, Directrice de l'évaluation, à la Division Audit et évaluation, ACDI, m'a demandé avec insistance de transmettre leur sincère reconnaissance au Secrétaire Exécutif du CILSS pour avoir accepté la participation du CILSS à la réunion. Ils disent avoir beaucoup apprécié la contribution du CILSS aux présentes assises et souhaitent vivement que le CILSS puisse accepter d'avance leur invitation pour participer à la réunion sur la prochaine phase de l'évaluation (la date est à fixer ultérieurement).

MEETING OF THE ADVISORY GROUP

JOINT WORLD FOOD PROGRAM EVALUATION

AGENDA

January 22 - 24, 1992

January	22nd.	9.30 - 12.00	Steering committee: Subject: evaluation report phase I
		14.00 - 17.00	<u>Advisory group</u> , Steering committee and NSI Subject: evaluation report phase I
		18.30	Dinner offered by the Operations Review Unit
	23rd.	9.30 - 12.00	<u>Advisory group</u> and Steering committee Subject: evaluation report phase I
		14.00 - 17.00	<u>Advisory group</u> and Steering committee Subject: main evaluation issues for phase 2
	24th.	9.30 - 12.00	Steering committee Subject: organisation phase 2

LOCATION OF MEETING

Ministry of Foreign Affairs, Bezuidenhoutseweg 67, The Hague.
(The Ministry is situated next to the Central Station).

Meetings on the 22nd and 23rd: Room 3E50

Dinner on the 22nd: Room 1A0406

Meetings on the 24th: Room 4C09

JOINT WORLD FOOD PROGRAM EVALUATION

Participants at Januari 22 - 24, 1992. Meeting in The Hague.

Members of the Steering Committee:

Jarle Harstad, Evaluation, Ministry of Foreign Affairs, Norway

Sverre Utne, Food Aid, Norway

Carole Theauvette, Food Aid, CIDA, Canada

Jean Quesnel, Audit and Evaluation, CIDA, Canada

Louise Fillion, Audit and Evaluation, CIDA, Canada

Hedy von Metzsch, Operations Review Unit, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands

Arie van der Wiel, Operations Review Unit, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands

Weert Mostert, Operations Review Unit, Ministry of Foreign Affairs, The Netherlands

Lidi Remmelzwaal, Multilateral Department, The Netherlands

Members of the Advisory Group:

Ibrahima Demba Ba, Permanent Interstate Committee for Drought Control in the Sahel,

Burkina Faso

Ms. T.C. Moremi, Ministry of Finance and Development Planning, Botswana

Kazi Fazlur Rahman, Task Force on Strengthening the Institution for Food Assisted

Development (SIFAD), Bangladesh

Edward Clay, Overseas Development Institute, United Kingdom

Michael Sackett, Operations Dept, WFP

John Shaw, Evaluation and Policy, WFP

Harry Walters, Food Security, World Bank

North-South Institute:

Maureen O'Neil, Canada

Roger Young, Canada

ANNEXE III2. UNE COMPREHENSION ELEMENTAIRE DU PAM2.1 Le Mandat assigné au PAM2.1.1. Le mandat original

118. Le PAM a été crée en 1963 à Rome en tant qu'unité administrative de la FAO afin d'étudier dans quelle mesure le surplus alimentaire à l'Ouest pourrait être utile au tiers monde.

119. Au départ, le programme devrait fournir de l'aide à la :

i) réalisation des projets, utilisant l'alimentation en tant qu'aide au développement économique et social, spécialement quand cela se rapporte à la nutrition pré-scolaire et scolaire, augmentant la production agricole, les projets de travaux intensifs et de bien être des communautés rurales ;

ii) résolution des besoins alimentaires d'urgence et des urgences inhérentes à la malnutrition chronique. (WFP Basic text, 4th edition 1978, p 20-21).

2.1.2 L'évolution du mandat

120. Vers les années 1978, les projets de développement étaient les activités prédominantes du PAM cependant après la conférence alimentaire mondiale de 1974. La promotion de la sécurité alimentaire mondiale fût ajoutée comme un objectif. Les opérations d'urgences étaient encore d'une importance mineure.

121. De plus, à cette époque, le programme avait accepté un rôle supplémentaire qui est l'achat, le transport de l'aliment et le suivi de sa distribution, au nom des donateurs bilatéraux, où des agences des Nations-Unies, pour les secours d'urgence et d'autres opérations alimentaires.

2.1.3. Résumé de l'évolution du PAM

1963 - 64 Expérimentation sur les excédents alimentaires.

1965 - 73 Institutionnalisation de l'aide alimentaire pour le développement.

1974 - 83 Expansion des activités d'urgence en rapport avec les projets de développement.

1984 La consolidation progressive et le développement des capacités de gestion.

2.2 Les objectifs, les stratégies et fonctions

122. Les objectifs comme refletés dans les règlements de base du PAM sont développementaux et sociaux (humanitaires).

123. Presque toute activité de développement était acceptable par le PAM pourvu qu'elle absorbe d'une manière ou d'une autre l'aliment. "Les états membres du PAM doivent faire tous des efforts possible pour atteindre quatre objectifs pendant la decade à venir.

- i) éliminer la faim et la mort causées par la famine
- ii) reduire substantiellement la malnutrition et la mortalité parmi les enfants.
- iii) reduire conséquemment la faim chronique.
- iv) éliminer les principales maladies nutritionnelles.
(WFP CFA/31, Actions d'interêts depuis la 23è session).

2.2.2 Les stratégies

124. Le PAM était la seule agence des Nations-Unies mandatée à utiliser l'aide alimentaire comme instrument de développement.

Cependant, depuis le milieu des années 1980, le rôle du PAM a évolué en s'intéressant de plus en plus à des actions de secours incluant des opérations de réfugiés durables et la sécurité alimentaire.

"Si le PAM doit faire face aux défis des années 1990, alors, il doit concentrer ses efforts de développement sur les pays qui souffrent le plus des effets de l'insécurité alimentaire et insister sur les activités qui ont un impact substantiel sur l'approvisionnement alimentaire des pauvres et des affamés" (PAM 1990 revue d'aide alimentaire).

2.2.3 Les fonctions

125. L'aide alimentaire du PAM peut être considérée comme un transfert de revenus, auto-centré principalement pour les pauvres (ceci est le résultat du fait que l'aliment est souvent une marchandise inférieure à l'argent, sauf pour les pauvres qui dépensent 60 à 80 % de leur revenus familiaux dans la nourriture) et comme un revenu supplémentaire ou une marchandise d'encouragement c'est-à-dire, quand l'aliment est utilisé pour compléter les salaires et ou agit comme un stimulant au travail pour participer à une activité de développement telle que la construction de canal.

126. Pendant la dernière décennie, les produits alimentaires du PAM a été aussi utilisé comme appui budgétaire soit pour un projet de budget spécifique ou pour des fins budgétaires du gouvernement en général.

127. Avec la crise économique persistante dans beaucoup de pays déficitaires en aliment et à bas revenu, particulièrement en Afrique, les projets du PAM ont été canalisé vers les pauvres des milieux urbains, en

utilisant l'aide alimentaire comme un "soupape de sécurité" pour ceux qui sont les plus vulnérables aux effets négatifs des économies en stagnation et aux programmes d'ajustement.

128. En plus, le PAM a été mandaté pour voir de plus près dans la gestion et à la coordination des certaines actions de secours à grande échelle, telle que l'opération ligne de vie au Soudan avec des implications importantes pour les allocations de ressources et les capacités logistiques du PAM.

2.3 Les activités du PAM

129. Les types d'activités soutenues au début par le PAM peuvent être classées en deux catégories principales : projet d'aide (développement) et l'assistance de secours. D'autres activités y ont été ajoutées depuis la création du programme.

2.3.1. Les projets de développement

130. Les projets de développement du PAM ont un objectif double qui est celui de nourrir les gens et parvenir au développement économique et social.

i) Le développement rural et agricole

La plupart de ces projets appliquent la soit disante approche "vivre contre travail" car ils sont relatifs à la production agricole au développement de terroir, à l'infrastructure rurale et à l'installation rurale et l'établissement des réserves alimentaires.

ii) Le développement des ressources humaines

Ces projets consistent d'abord à nourrir les groupes vulnérables, les mères, les enfants et les enfants à l'âge pré-scolaire) et l'appui alimentaire pour l'éducation primaire et secondaire et de formation.

131. Des projets d'actions rapides ont été créés récemment pour accomplir le besoin d'une réponse rapide à un événement imprévu dans une zone de projet de développement. Ces projets sont relativement petits en échelle et limités en durée. Ils sont développementaux dans leurs caractères et différents en tant que tels des actions de secours.

UNE MATRICE DES TYPES DES PROJETS DEVELOPPEMENT DU PAM

DEVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE	DEVELOPPEMENT DE RESSOURCE HUMAINE
<ul style="list-style-type: none"> - Vivre contre le travail - L'infrastructure rurale - Réclamation de terre - Foresterie - Pêche 	<ul style="list-style-type: none"> - Alimentation de groupe vulnérable - Santé maternelle et infantile - Alimentation des élèves du primaire - Enseignement secondaire/Lycée

Volet de sécurité

Alimentation de groupe vulnérable de milieu urbain pauvre

Le PAM classe aussi les projets internes de développement comme suit :

1. Développement de ressource humaine

- alimentation des mères à terme, des enfants pré-scolaire
- alimentation des élèves du primaire
- alimentation des élèves du secondaire

2. Infrastructure économique et sociale

- santé publique, l'habitat, transport/communication et les projets de développement communautaire

3. Projets directement productifs

- développement territorial, l'occupation des terres, production céréalière et production animale
- assistance aux réfugiés
- projets de foresterie
- développement de la pêche
- projets industriels et miniers
- réserves alimentaires

2.3.2. Assistance d'urgence

132. L'assistance secours du PAM a un seul objectif : nourrir les personnes. Les urgences sont définies comme des situations urgentes dans lesquelles il y a une nette évidence qu'un événement s'est passé, causant des

souffrances humaines ; la disloquation économique et sociale sur une échelle exceptionnelle ou indiscutablement anormale et la reconnaissance que la solution est au dessus des ressources du gouvernement concerné.

133. Il y a trois types de secours. D'abord, il y a les calamités causées par des événements naturels qui sont "brusque et imprévisibles". Deuxièmement il y a "calamités causées par l'homme" typiquement, forçant des personnes à quitter leurs lieux d'habitation vers des frontières de leurs pays ou d'autres pays. Le troisième type est caractérisé par "les conditions de rareté de nourriture, dues à la sécheresse, aux mauvaises récoltes, aux pestes et maladies". (PAM, critère pour fournir l'aide alimentaire de secours 1986).

134. Normalement, toute assistance de secours du PAM est financée soit par le IEFR ou à partir des fonds spéciaux des ressources régulières du PAM.

2.3.3 Les opérations durables pour les réfugiés

135. En 1989, un programme séparé avait été établi pour les réfugiés et les personnes déplacées qui recevaient l'assistance pendant plus d'une année. La raison était qu'à long terme, la situation des réfugiés demande une approche différente de celle de situations de secours occasionnelles qui dure trois à six mois.

2.3.4. Les services bilatéraux

136. Les donateurs d'aide alimentaire bilatéraux, et les agences des Nations-Unies, demandent de façon croissante les experts du PAM à organiser en leurs noms l'achat, le transport et le suivi de distribution alimentaire pour l'assistance de secours et autres actions d'aide alimentaire. Les donateurs concernés payent des frais au PAM pour ces services.

2.3.5. Le programme d'aide alimentaire du PAM

137. L'aide alimentaire est aussi utilisée pour fournir un support aux balances de paiement et générer des fonds de contre-partie qui peuvent être utilisés pour financer le développement agricole. Ce type d'activité est classé comme programme d'aide alimentaire là où l'aide alimentaire apporte une contribution indirecte aux programmes de production.

138. Le volume de l'aide alimentaire globale (54,6 pourcent de céréales délivrés et 40,4 pourcent de non -céréales délivrés en 1990) est l'aide alimentaire programme (1990 revue d'aide alimentaire, table 12). La plupart du programme d'aide alimentaire va aux pays très pauvres avec le plus de problèmes insolubles en matière de sécurité alimentaire. Pour assurer un impact positif de sécurité alimentaire. Il appartient aux pays récipiendaires d'utiliser à la fois l'aide alimentaire en soit et les devises (réduction d'importation) pour soutenir un programme d'ensemble de sécurité alimentaire, qui comprendra des mesures spécifiques pour promouvoir la production alimentaire et des mesures de distribution améliorées.

139. Le programme d'aide alimentaire génère la monnaie locale à partir des bénéfices de ventes (monétisation) et crée alors un appui budgétaire. L'importance d'un tel support budgétaire dépend du volume de l'aide alimentaire en relation avec la dépense totale du gouvernement, les conditions sur lesquels

l'aliment est vendu, et l'acceptation des pays récipiendaires d'utilisation spécifique des fonds de contre-partie, et les donateurs à accepter leur utilisation pour des fins budgétaires spécifiques ou pour accepter des dépenses budgétaires supplémentaires exceptionnelles.

2.4. Les priorités du PAM

140. La valeur d'aliment et d'assistance relative délivrée par le PAM en 1990 à partir de ses propres ressources était la suivante :

278 projets de développement	: \$ 436 millions
32 opérations de secours	: \$ 84 millions
23 projets d'assistance de personnes déplacées et de refugiés longue durée:	\$ 162 millions

Total	\$ 682 millions

Source : PAM, 1991 Revue d'aide alimentaire, tableau 6.

141. Les engagements actuels du PAM pour 1991 sont de \$ 480 millions pour 48 nouveaux projets de développement où les extensions de ceux existants, \$ 324 millions pour supporter 6.6 millions de refugiés longue durée et de personnes déplacées (19 projets) ; et \$ 132 millions pour quelques 5.8 millions de personnes dans 20 pays à travers 25 opérations de secours.

142. Les activités du PAM s'étendent sur un grand nombre de pays (90). Les plus importants récipiendaires étant l'Inde et le Bangladesh. Environ une moitié d'édition d'aide alimentaire du PAM est allée en 1990 aux pays les moins développés (voir tableau 3.5. pour une liste des plus importants récipiendaires du PAM).

2.4.1. Les récentes orientations des activités du PAM

143. L'aide alimentaire a décliné comme une proportion du total ODA des pays membres du DAC - de 11.5 % en 1981 à 6.7 % en 1989 - Il y a eu une tendance de déclin à la fois au niveau du volume et du partage des livraisons d'aide alimentaire en tant que pourcentage de l'ODA aux pays de bas revenu, déficitaire en aliment et des groupes les moins développés.

144. En 1990, le PAM détenait au nom des donateurs bilatéraux quelques 8 % du total de leur céréale et 4 % de non-céréale des livraisons d'aide alimentaire pour un total de 720,000 tonnes. Les nouvelles demandes pour les réserves futures s'élèvent à 650,000 tonnes.

145. La combinaison des besoins alimentaires provoqués par la suite fâcheuse de la guerre du Golfe, une sécheresse sévère et le mouvement des civils en Afrique Sub-Saharienne et les désastres naturels soudains tel que le cyclone au Bangladesh en 1991 ont fait resurgir à la fois les activités de secours (estimées à environ \$ 200 millions en 1992) et les projets pour refugiés (estimés à \$ 250 millions en 1992).

146. Le secrétariat du PAM a estimé que les secours et les PRO consommeront 55 % des ressources du PAM en 1991, jusqu'à 25 % rien qu'en 1988.

147. Le PAM est actuellement entrain d'augmenter sa capacité logistique alimentaire et est maintenant reconnu comme l'agence dirigeante des Nations-Unies dans ce sens. Des opérations de secours à grande échelle en Ethiopie et au Soudan, par exemple sont l'évidence du développement du mandat et la capacité en logistique et la coordination des activités PAM liées aux opérations de secours à grande échelle à plus long terme.

148. Ces orientations éclaircissent les débats actuels sur le rôle du PAM dans les années 1990 et visent trois objectifs en particulier.

149. La première question est de savoir si le PAM devrait rester purement comme une institution de service orientée ou devrait assumer le rôle d'une agence de développement avec un haut niveau d'autonomie de gestion et de responsabilité. Normalement le PAM opère par le biais des gouvernements locaux et en coopération avec les agences techniques des Nations Unies et son implication dans la réalisation des projets de développement n'est pas attendue.

150. La seconde question est de savoir si la distribution directe est une méthode efficace de réalisation des projets ou si le PAM devrait fournir de l'assistance aux groupes vulnérables à travers la monétisation de l'aide alimentaire et à fournir l'argent liquide.

2.5. Les mécanismes de distribution

151. La troisième question est de savoir, si l'aide alimentaire du PAM devrait être orientée beaucoup plus vers le court terme qu'aux objectifs de développement.

Cela signifierait qu'il y'aura une plus grande orientation vers les opérations d'urgence au détriment des projets traditionnels de vivre contre-travail.

152. Les livraisons totales de céréales en aide alimentaire en 1990 étaient de 11.5 millions de tonnes en équivalent de grains. De cette totalité l'aide alimentaire bilatérale comptait pour 82 % l'aide multilatérale 18 % et les propres ressources des ONG pour 0.7 %.

153. L'aide alimentaire non céréalière en 1990 s'élevait à un équivalent de 1.05 millions de tonnes de grains. Encore, les programmes d'aide bilatérale comptaient pour 41 %, l'aide multilatérale pour 28 % et les ONG 1.1 pour cent.

154. En principe, le PAM canalise l'aliment à travers le gouvernement du pays récipiendaire. La tâche et la responsabilité du PAM dans ce contexte est celle "d'une compagnie de transport maritime et de distribution" : accepter et acheter, transporter et distribuer l'aliment jusqu'au port d'arrivée. Le rôle du PAM dans les pays récipiendaires est généralement limité et consiste normalement en une expertise de logistique et en des fonctions de suivi. Il y a des exceptions importantes, telles que des secours à grande échelle, où le PAM est directement impliqué dans la coordination et la distribution de l'aliment. La responsabilité dans ce cas est partagée avec d'autres donateurs, le gouvernement récipiendaire, et le PAM. Les rôles et les responsabilités du PAM varient d'une situation à une autre.

155. Le souci majeur du PAM dans les pays à bas revenu et déficitaire en aliment est d'évaluer sur une base de plusieurs années, l'écart entre la quantité de besoin en aliment par la population et la quantité réelle consommée, étant donné les importations et la production domestiques, les prix locaux la distribution des revenus et l'extension de l'agriculture de subsistance.

2.5.1. La distribution directe

156. Puisque l'aliment pour le PAM provient des surplus de l'Ouest, son utilisation première a été de le distribuer en nature. Pendant des années, la distribution directe a été étendue aux produits non alimentaires, ainsi que la contribution en espèce du PAM pour le transport intérieur, la maintenance et le stockage des produits.

157. Cette approche est maintenant mise en question quant à son efficacité par les partisans de monetisation de l'aide alimentaire.

2.5.2. La Monétisation

158. Il est devenu évident que le surplus en aliment fourni n'était pas toujours adéquat aux besoins des pays les plus pauvres et les fractions les plus vulnérables de la population des pays à bas revenu. Dans plusieurs cas, il est préférable de vendre l'aliment (céréale ou non céréale) et d'autres produits pour avoir de l'argent liquide pour acheter tout ce qui semble être plus approprié. Cette procédure se réfère comme étant une monétisation et est limitée à un maximum de 15 % de l'aide alimentaire courante du PAM.

L'argent liquide disponible échangé en monnaie locale est déposé dans un compte bancaire du gouvernement et est attribué comme fond de contre-partie. Ce fond est plus tard utilisé sous l'approbation du représentant du bureau du PAM. Ce fond pourrait aussi être augmenté ou créer avec du cash obtenu des donateurs du PAM.

2.5.3. Les achats locaux

159. En plus, la composante en liquidité obtenue à partir des contributions des donateurs peut être utilisée pour acheter le surplus d'aliment ou un autre produit sur un marché local et peut le transporter et le distribuer partout où le besoin se fait sentir dans le même pays ou dans les pays avoisinants.

Tableau 2.1.

LES ACHATS DES PRODUITS ALIMENTAIRES LOCAUX (en milliers de tonnes)

1990	CEREALIERS	NON CEREALIERS
PAM	126,000	26,200
TOTAL MONDIAL	292,000	48,300

Source : PAM, revue aide alimentaire 1991, tableau 14.

2.5.4. Les transactions triangulaires

160. Une autre application de l'aide alimentaire est d'échanger un produit fourni au PAM dans n'importe quel pays donné en voie de développement, là où il y a une demande de ce produit et le remplacer par un autre produit (alimentaire ou non alimentaire) qui soit disponible dans le pays mais en quantité réduite ou rare, comme dans une région éloignée d'un pays voisin en voie de développement.

Tableau 2.2.

LES TRANSACTIONS TRIANGULAIRES

(en millions de tonnes)

1990	CEREALIERES	NON-CEREALIERES
PAM	93,000	3,124
TOTAL MONDIAL	478,000	18,000

Source : PAM, Revue d'aide Alimentaire 1991, tableau 14.

2.5.5. Echange de produits

161. De temps à autre, le PAM distribue l'excès de produits qui dépasse ses besoins aux opérations ou aux projets, ou encore là où la monetisation de ces produits sur les marchés locaux pourraient disloquer la structure des prix et aussi créer d'autres problèmes (décourageant) à la production agricole locale.

Dans un tel cas, le PAM peut procéder à échanger en nature, le produit en excès sur un marché ouvert à un autre produit demandé sur un marché complètement différent, mais qui soit dans un pays en développement. Cette technique est connue sous le nom de troque ou d'échange de produits.

3. LES RESSOURCES DU PAM

Introduction

162. Au coeur des opérations actuelles du PAM, et vraiment capital pour son évolution future, se trouve la question des ressources à sa disposition pour les secours et le programme régulier ; et les opérations pour réfugiés longue durée.

163. Au début, il était prévu que le PAM en tant que complément aux programmes de surplus alimentaire, à la disposition des donateurs bilatéraux serait une petite organisation administrative, transportant par voie maritime les produits alimentaires, utilisant l'argent pour expédier les produits à partir des régions excédentaires vers les régions déficitaires.

164. En plus, le PAM mettrait l'expertise technique des agences existantes des Nations Unies tels que l'OMS, ILO et l'UNICEF pour une compétence technique liée à la conception de projet, aux standards techniques et de "main-savoir-faire", de développement afin de minimiser ses propres coûts de gestion et de support professionnel.

165. Ainsi, les artisans du programme considéraient une proportion d'un tiers de cet argent pour les produits comme une marge raisonnable pour faire face à ces épditions maritimes et l'appui support du programme/coûts administratifs.

166. L'importance du caractère volontaire des engagements du PAM ne peut être sous-estimé dans aucune des considérations des ressources et des décisions d'allocation que le PAM prend.

167. Le PAM est d'essence, un programme d'écoulement de surplus dépendant des contributions en - produits et argent - rendus disponibles par les pays donateurs. Le PAM a seulement une influence marginale pour changer le niveau total des ressources et la proportion d'argent en produits.

168. Ceci apparaît, à partir d'une analyse des ressources disponibles dans le passé. Les niveaux actuels relatifs aux buts proposés et la liquidité constante pour la proportion de produit pendant la décennie passée (en dépit des protestations du secrétariat du PAM pour plus de ressources en argent, et plus de flexibilité dans les contributions de ressources) sont une évidence que ce sont les donateurs, qui ont déterminé et continueront de déterminer la disponibilité des ressources du PAM.

3.1. Sources et financement

3.1.1. Les contributions volontaires

169. Les opérations du PAM sont financées par des contributions volontaires, ou des engagements, rendus disponibles par les donateurs pour une période de deux ans. Ces ressources sont composées de produits alimentaires et d'argent et les frais de services bilatéraux. La valeur totale des recettes et dépenses du PAM et la composition des engagements en ressources sont montrées aux tableaux 3.1 et 3.2.

170. Une analyse de ces tableaux montre que les recettes totales ont augmenté de 20% entre 1986-88 mais se sont stagnés depuis lors. Bien que le PAM est capable de planifier les conduites de ses projets de développement en consultation avec les gouvernements récipiendaires (donnant ainsi une mesure d'assurance pour planifier les besoins en ressources) ; prévoir les urgences et les opérations de refugiés, est par définition plus incertain. La proportion croissante des allocations du PAM à ces opérations a introduit une nouvelle variable dans le niveau et le timing à la fois des recettes et dépenses du PAM pendant ces dernières années.

171. Les aliments constituent la plus grande portion des ressources (environ les 3/4) l'argent et les frais de service composent le reste. Depuis le début des années 1980, la liquidité et les services pour la proportion (ratio) de produit sont restés relativement stables à environ près 24-26% des ressources totales. L'engagement volontaire ou régulier pour le biennie 1989-1990 égalait US \$ 1.219 millions, ou approximativement 86% de l'objectif visé par le Secrétariat du PAM. Deux objectifs principaux se posent à partir d'une révision de produit et l'argent/ les services de ressources disponibles du PAM à travers les engagements réguliers.

172. Le premier se rapporte aux soit disantes disponibilités d'argent et la proportion des services. Pendant longtemps le souci du Secrétariat du PAM a été que les membres donateurs n'ont pas été préparé à faire face à leur "responsabilité" collective pour fournir au PAM un tiers du cash et les services pour produits (voir CFA 31/P/* Add.1 12 Avril 1991 pour une discussion complète de la demande de la raison fondamentale du Secrétariat).

173. Règlement général du PAM 3 (a) (i) états

Toutes les contributions peuvent être engagées par les pays sous forme de produits appropriés, des services acceptables (incluant le transport et autres services) et de l'argent, ou visant l'argent et les composantes de services totalisant une collecte d'au moins un tiers des contributions totales.

174. L'argent liquide et la proportion (ratio) des services étaient établis en 1965, sur la base des coûts de transport et des opérations de support au programme dominant sur place. Entre temps, les coûts relatifs de transport, d'achat de produits et les coûts de support de programme comprenant les services professionnels de gestion et administratifs ont nettement changés.

175. Il n'était pas possible dans le contexte de la phase I de déterminer les mérites particuliers du secrétariat - cependant, plusieurs objectifs pertinents à l'évaluation méritent une attention particulière à la phase II :

- i) étant donné la variance du transport et les coûts de ISTH, même avec un volume connu de produit alimentaire à expédier les demandes d'argent du PAM varient d'une année à une autre ;
- ii) Par conséquent, une réserve en liquidité est demandée pour s'assurer que le PAM est capable de transporter un niveau donné de produit alimentaire avec les variables dans les coûts de transport et les opérations de secours imprévus.

176. En dépit de tout ce qui a été dit ci-dessus, et étant donné la nature imprévisible des opérations de secours, le niveau précis de réserve d'argent en termes de dépenses mensuelles n'a pas été adéquatement justifié à la satisfaction des pays membres donateurs qui restent sceptiques de la nécessité de plus d'un minimum de réserve d'argent.

177. Les disponibilités d'argent et la proportion de service est un problème sérieux. La capacité de l'ensemble des donateurs à atteindre un tiers de la proportion sans diminuer leurs contributions en produit, aura une importante portée sur la taille et les opérations futures du PAM.

178. Il est prudent d'avoir une certaine réserve d'argent à la lumière des incertitudes que le PAM rencontre. Une étude ultérieure de cet objectif avec une insistance sur la capacité d'absorption du PAM pour une plus grande utilisation d'argent est justifiée.

179. Il doit y avoir aussi une reconnaissance du coût occasionnel des réserves de fonds. Les ressources pourraient être utilisées ou étendues soit dans les urgences soit dans les projets alimentaires de développement.

180. La conduite des projets alimentaires de développement peut s'ajuster pour venir à bout des variations au niveau des fonds et la composante des services de ressources.

3.1.2. Le secours international de réserve alimentaire (IEFR)

181. L'IEFR a été créé en 1975 après la Conférence Mondiale sur l'Alimentation comme un arrangement temporaire. Il s'est fixé un but annuel de 500.000 tonnes de céréales qui sont placées à la disposition du PAM. Cependant, l'IEFR n'est pas un stock existant physiquement où de magasinage. Le personnel du PAM doit négocier avec chaque donneur sur la nature et le temps de livraison de la contribution.

182. Le IEFR a été créé pour servir exclusivement l'assistance d'urgence. Avant la création de l'IEFR, les situations d'urgence étaient financées par un fond spécial des ressources régulières du PAM.

183. Les premiers rapports du CFA montrent que les donateurs étaient inquiets de retenir le principe du plafond de 25% sur la proposition des ressources allouées au programme régulier des secours.

184. Cependant, les ressources disponibles en espèces du programme régulier ont été utilisées comme des sources d'avance contre les engagements en argent en lieu et place de produits pour l'IEFR qui doivent être encore reçus, de ce fait servant de "pare-chocs" à la variabilité dans le payement des fonds dans la réserve (Revue Aide Alimentaire 1991).

185. Des contributions de la biennie 1989/90 à l'IEFR totalisaient US\$ 213 millions. L'assistance de secours a été fourni en 1990 au taux de 87.8% par l'IEFR et 12.2% par les ressources régulières.

186. Récemment, le Secrétariat du PAM vient de faire des propositions pour améliorer les opérations de l'IEFR (voir document CFA 32/P/5 Revue des Modalités de l'IEFR). En résumant les arguments du Secrétariat du Pam, les ressources à la disposition de l'IEFR sont inadéquates pour résoudre même ses objectifs limités de "première ligne" pour répondre aux situations d'urgence. L'IEFR demande un maximum de fléxibilité concernant les ressources permettant au PAM d'acheter l'aliment près des points urgents de façon aussi rapide que possible.

187. Dans le passé, le PAM a eu à prélever de l'argent et des produits à partir de ses opérations régulières pour faire face convenablement aux opérations de secours de l'IEFR.

188. Le secrétariat est entrain de proposer la mise en place d'un compte de réponse immédiate (IRA) en tant que partie intégrale de l'IEFR de manière à faire face aux opérations plus urgentes du PAM. La proposition nécessite un engagement d'une somme de US\$ 7.5 millions pour l'exigence initiale et une fenêtre volontaire, de monnaies librement convertibles, liées aux utilisations spécifiques pour supporter les US\$ 30 millions en opération de secours. La proposition sera débatue à la CFA 31 en Décembre 1991.

3.1.3. Les Services bilatéraux

189. En plus des contributions régulières, les donateurs demandent avec insistance au PAM d'organiser en leurs noms, les achats d'aliments, le transport et le suivi de la distribution pour les secours d'urgences et d'autres opérations d'aide alimentaire. Les donateurs engagés payent des frais au PAM pour ces services. Les frais de services bilatéraux ont augmentés rapidement dans un passé récent, doublant ainsi en valeur entre 1987 et 1989. Cependant, et les recettes et les dépenses sur les services bilatéraux ont largement variées pendant les deux dernières années.

190. Les donateurs avaient fait une plus grande utilisation des services du PAM pour les urgences plutôt que pour les activités de projets et de non projets. En 1988, 63% d'expéditions maritimes parmi lesquelles le PAM a fourni un service d'agence comprenant l'aide alimentaire de secours, alors que pour 1989 c'était de 78%.

191. Les frais collectés en net par le PAM (différence entre recettes et dépenses) représentaient \$ 18.2 millions en 1989 et une perte de \$ 17.6 millions en 1990. Le surplus des frais en une année a égalisé la perte des années précédentes ou vis-versa depuis 1986.

192. Le PAM est présentement entrain de revoir la structure des frais pour les services bilatéraux dans une tentative d'harmoniser les revenus de plus près aux dépenses actuelles. Le PAM n'évalue pas les services à leur coût réel en termes de ressources existantes consommées, comprennant le temps du personnel et les frais généraux. En conséquence, il se peut que le PAM soit entrain de subventionner par inadvertance les donateurs bilatéraux à ce sujet.

3.2. Le Budget du PAM

193. Les engagements et les contributions totaux reçus pendant la session financière de 1989-90 totalisaient US\$ 1,749.5 millions sur lesquels \$484.7 millions ou 27.4% étaient perçus en cash.

194. Vers la fin de 1990, 80 pays se sont engagés pour un total de plus \$1,200 millions ou 86% du budget biennie visé de \$1,4 milliard pour 1989-90. De cette somme, les 3/4 étaient en produits alimentaires et seulement 1/4 en argent liquide.

195. Les principaux donateurs du PAM sont les Etats-Unis, le Canada et la Communauté Européenne, pour la période de 1989-90, leurs contributions ont atteint respectivement \$372 millions, \$282 millions et \$224 millions équivalant les 50% de toutes les contributions et les engagements. La Hollande a contribué à US\$ 79.9 millions et la Norvège à US\$ 71 millions, environ 4.3% de chaque total des contributions.

196. La dépense totale engagée pour les activités du programme régulier, comprennant les opérations secours, les activités du PRO et l'IEFR en 1989-90 est de \$1,662 million, laissant un déficit net sur la base du cash flow quand toutes les autres dépenses sont estimées à \$8,4 millions pour 1990.

197. L'appui au programme et les coûts administratifs représentent \$134,1 millions pendant 1989-90 distribués sur trois soit disants chapitres (PAM CFA 31 rapport sur la performance budgétaire Mars 1991). Le chapitre I représente le Secrétariat du PAM et il s'élève à \$54.5 millions pour les directions générales et \$60.9 millions pour les bureaux de terrain. Le chapitre II représente les services offerts par la FAO - \$14.4 millions et le loyer de la direction générale qui s'élève à \$1.2 millions. Le chapitre III représente les services offerts par les autres agences et organisations qui s'élèvent à \$3.09 millions.

3.3. Allocation des ressources

198. Tableau 3.1. montre l'allocation des ressources du PAM entre le régulier comprenant les opérations de secours, IEFR et les opérations du PRO pour les cinq dernières années. Annexe II fournit un graphique descriptif de la totalité des allocations.

TABLEAU 3.1.

Résumé des recettes et dépenses du PAM 1986-90
(millions en dollars US)

RECETTES	1986	1987	1988	1989	1990
Ressources totales	832	856	1.010	1.057	1.031
sur lesquelles :					
Les ressources régulières	599	604	703	726	763
IEFR	120	146	157	138	85
Autre	113	107	150	193	183
Dépenses	797	855	1.108	995	1.026
sur lesquelles :					
Développement/secours aux réfugiés permanents	517	631	770	692	756
Administration	53	56	64	70	75
IEFR	125	147	174	141	73
Autre	101	77	165	162	197

Source : PAM, Révision Aide Alimentaire 1991, tableau 9.

TABLEAU 3.2.

Engagements et buts du PAM 1981-90
(dollards US millions)

PERIODE	But	Produits	Argent	Total	%	Cash %
1981-82	1.000	641	199	840	84	23.7
1983-84	1.200	745	237	982	82	24.1
1985-86	1.350	881	249	1.131	84	22.0
1987-88	1.400	948	292	1.240	89	23.6
1989-90	1.400	910	295	1.204	86	24.5
1991-92*	1.500					
1993-94*	1.500					

* Prévision

Source : PAM 31/P/8 le but engagement PAM 1993-94 Mars 1991.

199. En résumant les données, il ressort clairement qu'il y a eu mouvement à partir des activités traditionnelles développementales vers les opérations de secours et de refugiés longues durées dans l'allocation des ressources. Comme ci-dessous mentionné, quand les opérations d'urgence et les PRO et les frais bilatéraux, qui sont les activités d'urgence sont consolidés ; on estime que ces activités compteront pour 55% des dépenses en 1991 (jusqu'à 25-30% il y a cinq ans).

TABLEAU 3.3.

Distribution des dépenses du programme
(comme un % du programme total*)

ANNEE	Régulier	IEFR	Pro	Bilatéral
1986	67	16	17
1987	64	17	19
1988	60	15	-	25
1989	58	14	5	23
1990	55	8	19	18

* Exclus les coûts administratifs et les opérations spéciales

Source : Utilisation informatique du PAM, Révision Aid Aliment. 1991 T.9.

Les tableaux suivants résument la distribution des ressources du PAM par type de projet de développement.

TABLEAU 3.4.

Engagements du PAM par type (dollards US millions)

ANNEE	Total des projets de développement	%	Urgences et Réfugiés (PRO)	%
1980	479	-	-	-
1984	925	-	-	-
1985	642	-	-	-
1986	629	77.5	183	22.5
1987	621	69.6	271	30.4
1988	779	75.4	254	24.6
1989	575	61.6	359	38.4
1990	480	50.7	467	49.3

Source : PAM Aide Alimentaire Tableaux 2, 3, 4.

TABLEAU 3.5.

Projets de développement PAM par type (%)

ANNEE	Production/ Agricole	Développement rural		Développement ressources humaines		
		infras.	installation	Réserve	Mch/Premier	Secondaire
1985	54	16	6	2	16	6
1986	55	+5	13	8	13	6
1987	34	11	3	-	49	3
1988	40	96	-	38	7	-
1989	57	4	7	-	28	5
1990	29	11	4	-	54	2

Source : PAM. Rev. Aide Alimentaire 1991, Tableau 2.

200. Le PAM a deux principales variables à résoudre dans la gestion des ressources. La première est la variabilité considérable au niveau des prix de produits des marchés internationaux, et le second est le panier de ressources disponibles à partir des donateurs principaux d'aide alimentaire. Il a été prouver que pendant des années la quantité de ressources disponibles pour la distribution excède généralement la capacité du PAM à développer assez de projets bien conçus, pour l'utilisation de ces ressources (USAID "Evaluation PAM" 1988).

201. Ainsi, dans le passé le PAM n'a pas eu à rationnaliser les ressources rares dans la compétition des utilisations selon le critère du besoin et d'efficacité de coût - plutôt, l'attention du PAM s'est focalisée sur un processus de trouver les pays qui peuvent rapidement absorber l'aide alimentaire disponible.

202. La Revue annuelle d'aide alimentaire du PAM pour 1991, montre qu'une moitié du total des expéditions d'aide alimentaire en 1990, et un tiers du "portefeuille de projet de développement" du PAM est alloué au 42 pays des Nations-Unies désignés comme les moins développés, représentant une population de 413 millions d'habitants. Les données du PAM dans le même rapport montrent aussi qu'un quart des expéditions de l'aide alimentaire sont allouées aux pays à revenu per capita se trouvant entre US\$ 501 - 1,500.

203. Pendant les quatre dernières années, les livraisons totales du PAM (développement, le recours et PRO) se sont déplacées vers les utilisateurs principaux de l'Afrique sub-Saharienne, quittant l'Asie et la région du pacifique avec une plus modeste augmentation en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Les livraisons totales du PAM restent substantiellement les mêmes en Amérique Latine et dans la région des Caraïbes. Les plus grands récipiendaires des allocations du PAM en 1990 sont montrés ci-dessous au tableau 3.6.

Tableau 3.6.

**Les principaux récipiendaires des allocations du PAM 1990
(en milliers de tonnes - équivalent grain)**

RANG/PAYS	VOLUME	KG PAR TETE D'HT (per capita)
1 BANGLADESH	242,60	2,21
2 PAKISTAN	193,40	1,77
3 ETHIOPIE	146,60	2,96
4 MALAWI	113,60	13,85
5 INDIA	110,90	0,13
6 AFGHANISTAN	102,70	-
7 MOZAMBIQUE	62,30	4,07
8 TURKIE	61,20	1,11
9 VIETNAM	51,10	0,78
10 SOUDAN	47,50	1,94

Sources : Revue PAM aide alimentaire 1991, tableau 10,
Banque Mondiale, rapport développement mondial 1991,
tableau 1.

204. Il a été suggéré au PAM de consacrer la priorité dans le cadre de planification d'aide alimentaire sur une base de pays par pays car cela apparaît le moyen le plus efficace d'étendre la capacité absorbatrice des pays les plus pauvres en déficit alimentaire.

205. Dans les pays à revenu moyen, l'assistance du PAM est normalement limitée aux "poches" de la pauvreté et, en conséquence est si petite par rapport à la production domestique ou aux importations commerciales qu'elle produit peut d'effets de motivation au niveau national.

3.4. Les ressources humaines

206. Le PAM était créé dans l'optique qu'elle ne nécessiterait pas de ressources humaines substantielles pour faire face à son Mandat. Le PAM avait la possibilité d'en prendre parmi les experts encore existants au niveau du Système des Nations-Unies et en particulier être capable d'utiliser la technique de savoir tout faire de la FAO, de l'OMS, du ILO, de l'UNICEF et le PNUD alors en voie de création.

207. Conscients de ne pas créer un double effort à l'intérieur du système multilatéral, les créateurs croyaient que le PAM serait tout d'abord une institution opérationnelle prenant sur l'expertise des autres, la conception de projet, les normes et les standards techniques. Ainsi, le rôle de coordination du PAM serait mené sous les auspices du représentant du PNUD, niant le besoin d'une grande représentation de haut niveau à travers le monde en développement.

208. Vers la moitié des années 1980, différentes revues extérieures de gestion, ainsi bien que le Secrétariat du PAM lui-même, se demandaient sur l'opportunité de continuer un tel modèle - comparé à d'autres organisations de développement. Le PAM possède un petit effectif d'agents de développement ; en réalité, beaucoup du personnel engagé du PAM ont plutôt travaillé dans des organisations maritimes internationales plutôt que dans les programmes de développement/ personnel de projet.

209. Comparativement à d'autres organisations finançant des projets de développement; exemple la Banque Mondiale, ou les agences de donateurs bilatéraux, le PAM a eu des agents de développement formés en économie, à la conception de projet/ à la gestion/ et l'évaluation. Il n'y a pas de chiffres disponibles pour confirmer cette hypothèse et sans l'aide d'une enquête relativement coûteuse et extensive pour vérifier cette hypothèse, nous nous baserons sur les informations données à l'équipe par le personnel du PAM pendant la visite au quartier général.

210. Ceci n'est en aucun cas une façon d'insinuer que le personnel du PAM n'est pas compétent à faire ses tâches - au contraire cela n'est pas le cas. Etant donné les ressources limitées en personnel, l'action impérative de "déplacer" un volume donné de produits alimentaires vers d'autres pays déficitaires souvent sous des contraintes de temps et des circonstances difficiles, il n'y a pas lieu de dire que le personnel du PAM n'agit pas admirablement sous les contraintes dans lesquelles ils travaillent.

211. La question analytique ayant trait aux problèmes du personnel est de savoir si le PAM devrait avoir un plus grand et/ou différent effectif pour accomplir ponctuellement les différents rôles dans l'avenir.

212. Le tableau 3.7. donne une vision d'ensemble à savoir comment le personnel est alloué en se basant sur le staffing de 1990/91 à la direction générale du PAM.

Tableau 3.7.

1990/91 Staffing : Programme régulier

FONCTION	GEST° ET PROFESSIONNEL	%	SERVICE GENERAL	TOTAL
Direction Exécutive	9	(5.6)	7	16
Opérations	53	(33.1)	43,50	96,50
Gest° des Ressources et transport	26	(16.3)	33	59
Appui au programme sur lequel :	50	(31.3)	108,50	158,50
Les ressources humaines	11		46	
Finance	26		45	
Relat° extérieures CFA	13		17,50	
Politique/Evaluat°	22	(13.7)	22	44
TOTAL	160		214	374

Source : PAM, le programme de travail et de budget 1992/93
Annexe IV (a).

213. Les niveaux de staffing ; comparativement aux agences de développement similaires sont probablement bien petits, plus de la moitié du personnel qualifié est allouée "aux opérations" largement définies ici incluant la conception de projet, la gestion de programme régional et la gestion des ressources et de transport.

214. Les ressources qualifiées disponibles, semblent relativement petites pour le développement de politique, la conception et l'évaluation de projet, aussi, étant donné la taille et la diversité du portefeuille des projets PAM. L'implication de cette situation a besoin d'être testée dans des phases subséquentes de l'évaluation. A ce niveau, l'hypothèse de travail est celle relative à la taille du portefeuille du projet de développement que le PAM gère; le contrôle de la qualité du projet et le suivi/et les fonctions d'évaluation devraient être renforcées - ceci est en conformité avec de récentes revues extérieures de gestion.

215. Si le PAM doit continuer à supporter efficacement les projets de développement d'aide alimentaire, il aura besoin de renforcer les composantes de son staffing avec des économistes et des techniciens spécialisés comparables à ceux des autres agences de développement.

216. Par exemple, le PAM a de très modestes capacités de personnel consacrées à la conception de projets. La qualité de contrôle de fonction - de l'organisation.

217. Présentement, seulement un administrateur principal et six agents spécialisés sont responsables de la fonction de concepteur de projet pour une enveloppe de développement de projet estimée à US\$ 3 milliards en valeur absolue et les approbations présentes de projet estimées approximativement en dollars US \$900 millions par an. Ceci est un niveau extrêmement bas de staffing alloué à une si importante fonction.

218. Etant donné la convergence opérationnelle et le staffing pour refléter ce mandat, le PAM est médiocrement situé pour assumer les rôles de politique de développement et de leadership de coordination. Ce n'est pas par hasard que l'IFIS et les autres organisations techniques et multilatérales ne considèrent pas le PAM comme leader dans les questions politiques macroéconomiques ou d'intégration nutritionnelle avec d'autres formes d'assistance techniques et financières. Donner ce mandat aux PAM nécessiterait d'importants changements structurels dans ses niveaux de staffing et de qualifications.

4. LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DU PAM

4.1. La structure intérieure du PAM

4.1.1. Comité sur les politiques et les programmes d'aide alimentaire - (CFA)

219. Au départ le PAM n'a pas été installé comme une nouvelle agence spécialisée des Nations-Unies, mais comme un programme, et une responsabilité conjointe des Nations-Unies à travers le Secrétariat général et la FAO.

220. Initialement, le Comité Inter-Gouvernemental était le corps dirigeant du PAM, étant une unité administrative de la FAO. Suivant la conférence mondiale sur l'alimentation en 1974, le CFA remplaçait l'I.G.C.

221. Le CFA se réunit deux fois par an pour donner des lignes directrices sur les politiques, l'administration et les opérations sur le programme.

222. Comme en 1991, le CFA est composé de 42 Etats membres parmi lesquels 27 viennent des pays en voie de développement et 15 viennent des pays économiquement développés et sont choisis par l'ECOSOC et le conseil de la FAO (PAM, session spéciale de CFA Mars 1991).

223. A travers différents sous-comités, le CFA organise un forum pour discuter des projets de développement du programme, des réfugiés à longue durée et les projets de personnes déplacées et des opérations de secours ; révise la

politique générale de l'aide alimentaire ; approuve les projets budgétaires et administratifs du PAM ; et révise les orientations de l'aide alimentaire globale.

224. Différents sous-comités ont été formés pour traiter des thèmes spécifiques, telle que la nutrition, la disposition des surplus, le secours, etc.

4.1.2. Actuellement le PAM est organisé administrativement en six départements et divisions (voir annexe I pour un organigramme du PAM).

Quatre des six divisions ont un rôle important dans l'initiation, la gestion et la révision à la fois des projets de développements et des opérations de secours :

- Division des Opérations (D.O)
- Division Ressources et Transport (R.T)
- Division Evaluation et Politique (E.P)
- Division des Services administratifs (S.A.)

Les deux autres divisions sont :

- Bureau du personnel et des Services administratifs (B.P.)
- Division Relations Extérieures (R.E.).

226. La Division des Opérations est la plus grande de ces ensembles, comprenant un secrétariat central s'occupant de la programmation de projet (O.D.C.), le service de secours aux catastrophes (O.D.R.) et cinq bureaux régionaux - L'Asie et le Pacifique ; L'Est et le Sud Africain ; l'Ouest et le Centre Africain ; L'Amérique Latine et les Caraïbes ; la Méditerranée et le Moyen-Orient.

227. La Division des Ressources et du Transport est responsable de l'acquisition et de l'expédition de produit sur une échelle qui est seulement égalisée par les plus grandes compagnies internationales s'occupant du grain.

228. La Division Evaluation et Politique rassemble un grand nombre de Secrétariats de Direction s'occupant de l'appui de politique et de secrétariat au CFA ; l'évaluation des projets et l'évaluation sectorielle ; un département d'analyse de politique et de donnée (E.P.R.) qui appuie la base de donnée Interfrais (sous le service de gestion) et un service de conception de projet (E.P.P.) jouant un rôle de conseiller dans le développement de projet.

4.1.3. Le Staff du PAM

229. Le programme compte 437 internationaux et 1.100 personnels locaux, comprenant 510 employés techniques, qui aident 90 pays en voie de développement à travers le quartier général à Rome et 80 bureaux sur le terrain. presque la moitié du personnel international qualifié du PAM sont des nationaux des pays en voie de développement (PAM, Programme de travail et de Budget 1992-93).

230. Pendant des années, l'augmentation du personnel a lieu spécialement sur le terrain et à un taux moyen de 13 % par an. (Vers 1990, des 418 réguliers et les 92 agents or budget plus de 60 % étaient sur le terrain.) Comparativement aux autres organisations bilatérales d'aide alimentaire, le personnel de terrain du PAM est nombreux et expérimenté (PAM, le rôle du PAM dans les années 1900, page 4). En 1990, 194 permanents spécialistes de terrain sont financés par le programme régulier. La répartition régionale est la suivante:

- L'Afrique Sub-Saharienne	95
- L'Amérique Latine	32
- L'Afrique du Nord	36
- L'Asie	31

4.2. La collaboration du PAM avec les autres organisations

4.2.1. PAM/FAO

231. Le PAM est dépendant de la FAO pour n'importe quelle supervision technique dont il peut avoir besoin dans l'établissement, la réalisation et l'évaluation des activités de projet de développement.

232. Bien qu'il ait eu beaucoup de cas de collaboration entre le PAM et principalement la FAO dans une ou deux phases du cycle des projets, l'approche de programmation coordonnée est nouvelle étant donné qu'elle comprend l'évaluation conjointe des problèmes et des besoins dans une zone spécifique et le développement de propositions conjointes de programme pour les soumettre à la coordination des autorités gouvernementales.

4.2.2. Le PAM et les autres agences des Nations-Unies

223. Les besoins (effets induits techniques) pour la conception de projet sont fournis généralement par d'autres organisations des Nations-Unies, telles que la FAO qui fournit presque la totalité, ILO, l'UNESCO, le WHO, HABITAT et l'UNDTCD.

234. Bien qu'il ait eu beaucoup de cas de collaboration entre le PAM et d'autres agences des Nations-Unies, principalement UNDP, UNFPA, UNICEF, UNDRO, UNHCR, et l'UNSO, l'approche de programmation coordonnée est nouvelle. Jusqu'à 1986 cependant, malgré l'approbation pour la forme de la coordination inter-agence, la plupart des représentants du PNUD et de l'UNICEF ont montré peu d'intérêt à intégrer l'aide alimentaire dans le cadre du programme des pays de leur agence (USAID, PAM evaluation 1986).

235. Quatre des nouveaux projets de développement (25) approuvés en 1990 seront réalisés en coopération avec les partenaires JCGP du PAM, l'UNICEF, le PNUD, l'UNFRA et l'IFAD.

236. L'UNHCR et le PAM, pendant des années ont développé une relation de travail très intime dans les opérations nutritionnelles des réfugiés, cela a été reflété dans une large mesure dans un mémorandum conjoint de compréhension conclus en 1985. A partir de Janvier 1992, le PAM assumera la responsabilité pour la mobilisation de ressource de tous les produits alimentaires de base, pour accompagner en cash le transport au nom de l'HCR Nations-Unies.

4.2.3. Le PAM et les autres organisations

237. En plus de l'aide alimentaire accordée, le PAM a assisté des projets, nécessitant des ressources techniques et de gestion aux gouvernements récipiendaires et à d'autres donateurs et organisations. Par exemple depuis 1980, le PAM et l'IFAD ont travaillé ensemble dans 24 projets de 19 pays.

238. Recemment le PAM a aussi fait des pas pour renforcer ses appuis aux ONG au niveau local. Le PAM a délégué à ses bureaux implantés dans les pays, l'autorisation de procurer les produits alimentaires (jusqu'à 5 %) aux projets locaux assistés par les ONG qui ont des objectifs similaires et les groupes visés comme ceux du PAM.

239. En général, les ONG sont perçues comme un canal efficace pour atteindre les pauvres. Cependant la canalisation de l'aide alimentaire à travers les ONG possède ses limites. les résultats positifs des ONG sont étroitement liés à l'échelle réduite sur lesquelles elles opèrent. En 1988, les ONG étaient directement impliquées dans la canalisation à peu près 15 % du total (bilatérale et multilatérale) des flux d'aide alimentaire de cette année (Clay et al., Ressources de secours et d'urgences et modalités et l'IEFR, 1991).

240. En 1990, l'IMF a tenu une réunion avec les agences de Bretton-Wood et les Nations-Unies. L'objectif était de renforcer et d'encourager plus systématiquement la coopération parmi les agences dans le contexte des programmes d'ajustement structurel. Une grande partie des contributions du PAM était consacrée spécialement à cette fin.

4.3. Le suivi et l'évaluation du PAM

4.3.1. Les projets de développement

241. Ces projets pourraient être véritablement soit de nouveaux projets soit des projets prolongés se rapportant aux expansions de projets existants.

242. Chaque projet se déroule à travers les six phases de cycle de projet lesquels comprennent : l'idée de projet, les lignes directives de projet et l'évaluation de projet qui composent la documentation de projet. Les dernières phases sont le résumé de projet avant son approbation, suivi par la réalisation.

243. La documentation de projet prend entre 18 et 24 mois, alors que l'approbation demande entre cinq à six mois avant la réalisation. Des autres évaluations des agences des Nations-Unies, la conception des projets du PAM est considérée faible en qualité, due aux capacités de terrain inconsistantes.

Le processus de conception de projet est aussi influencé négativement par des procédures centralisées longues pour la formulation et l'approbation de projet. Les bureaux de terrain du PAM sont en général dépendants des décisions prises à Rome.

244. Le suivi des projets de développement doit être vu comme soit un processus continu et suivi d'évaluation ou comme des évaluations à moyen terme et terminales.

245. Le suivi et l'évaluation (M et E) pourraient être défini comme des actions prises par un individu ou un groupe d'une agence qui est responsable de guider et contrôler la réalisation du projet pour s'assurer que ce qui est projeté est vraiment atteint avec les ressources (y compris le produit alimentaire) disponibles. Ces actions devraient résulter dans la génération, l'analyse et l'utilisation de la gestion de l'information par les agences gouvernementaux de réalisation et les bureaux du PAM dans les pays.

246. L'étude d'ITAD sur le suivi et l'évaluation du PAM résume bien cette situation (ITAD, les propositions de suivi, de rapport et d'évaluation du PAM pour le rapport final de changement, P.VI) :

i) "Avec la croissance des opérations de développement, le PAM a connu une demande accrue de rapports sur les effets de développement. Le système de rapport existant était projeté d'abord pour compter les produits, enregistrer les participants et le travail exécuté, non pas mesurer les bénéfices.

ii) Les concepteurs de projet ont réagi à cette demande croissante en y ajoutant plus de questions complexes aux rapports existants, et en mandatant le suivi et l'évaluation des plans sur des projets spécifiques. Ceci a servi à augmenter la charge de travail sur les bureaux de pays et les agents du gouvernement et à élevé les prévisions du plan pour l'évaluation des bénéfices.

iii) L'augmentation du matériel pour les rapports de routine n'a pas été un succès. Peu de projets sont dirigés suffisamment en détail pour la collecte, le rassemblement et l'analyse des données. Les agents de ces projets chargés de collecter les données supplémentaires n'ont eu ni d'appui nécessaire, ni d'encouragement pour les aider dans leur travail.

iv) La performance des projets avec les plans établis a été combiné, dans une large mesure à cause du fait que les projets partagent une faiblesse de description inadéquate au niveau du terrain et doublée de plan trop ambitieux pour mesurer les effets.

v) Le résultat final est que le personnel des bureaux des pays sachant que les renseignements dans les rapports sont devenus excessifs, ont tendance à envoyer les données de base à la direction générale sans analyse soutenue. A la direction générale, en dépit de la masse de donnée, il y a manque de connaissance suffisante sur les réalisations de projets".

247. La fonction générale du service d'évaluation est d'estimer la performance des opérations du PAM comme un moyen d'améliorer l'efficacité de l'aide alimentaire comme source pour le développement et les secours d'urgence. Cet exercice doit être mené au milieu de l'exécution du projet dans le but d'assurer la réalisation des objectifs établis et de décider de la continuation du projet ou une extension (phase supplémentaire) si cela est nécessaire.

248. Il y a une confusion parmi le personnel du PAM (E.P. et O.D.) à savoir qui devrait être responsable pour le suivi et l'évaluation (M et E) et qu'est-ce qui doit se faire et encore, quels projets ou quel secteur de projets

similaires devraient être évalués ou pas. En principe le groupe E.P.E. pourrait conduire au moins 25 projets ou évaluations sectorielles par an. Cependant, il semble que la (programmation) O.D.C a tendance à limiter et à diriger l'évaluation seulement à quelques (15 au moins) projets réduits pour plaire au comité de projet de la C.F.A. et baser ses décisions sur les contraintes budgétaires.

4.3.2. Les opérations de secours

249. Toutes les opérations d'urgence viennent sous contrôle O.D. et aucune évaluation n'est menée "per se" mais des compte rendus de gestion sont menés sur une base ad hoc (52 sont prévus en 1991). O.D. considère qu'il a le rôle exclusif dans les compte rendu de gestion étant donné qu'ils sont une fonction de gestion de projet pour l'assurance ou leur fonctionnement correcte.

250. Les missions de compte rendu de gestion ont essentiellement la même composition technique que les missions d'évaluation, mais n'ont pas en dehors d'expertise extérieure de l'O.D. par conséquent elles peuvent ne pas avoir toujours la même objectivité.

254. Le Directeur Exécutif pense que le choix d'évaluer les bureaux des réfugiés permanents devrait être limité aux pays qui étaient chroniquement récipiendaires à cause de la sécheresse (pays sahéliens) et d'autres pays recevant de l'assistance fréquente, et non les projets de grande envergure (E-4, P. 2). Aussi on doit mentionner que le PAM supporte des activités, telle que la nutrition de groupe vulnérable (personnes déplacées) la nutrition des écoles et même quelques programmes de "vivres contre travail" dans des régions souffrant de sous-emploi chronique et d'une extrême pauvreté. Aucune évaluation ou révision de gestion n'est entraînée d'être menée sur beaucoup de projets, parmi lesquels beaucoup de projets ont existé plus de 10 et 15 ans (PAM/CFA 23 Rapport sur les projets terminés 1987).

252. Encore, différentes études indiquent que l'efficacité des opérations d'urgence peuvent être améliorées de manière significative. Très souvent, l'aide d'urgence arrive très tard. Ceci est un point de critique important dans un rapport du PAM/WB sur l'IEFR. Des améliorations sont possibles en particulier dans le domaine d'identification, de planning et de la coordination (Le Ministère du Développement et de la Coopération des Pays-Bas, résumé rapport d'évaluation 1991).

4.3.3. Les fonds en contre partie

253. Les fonds en contre partie consistent en monnaie locale générée par la vente des produits d'aide (monétisation) ou l'échange extérieur (cash) dans les pays récipiendaires, et les donateurs ont un contrôle sur son utilisation.

254. L'aide alimentaire peut être spécialement importante quand l'ajustement structurel a lieu, dans lequel cas le gouvernement récipiendaire, en l'absence de l'aide alimentaire, ne pourrait avoir des ressources adéquates pour maintenir son infrastructure physique et son bien-être social ou protéger le bien-être des groupes vulnérables. Cependant, il y a un danger, du fait que les coûts récurrents peuvent retarder la réalisation des mesures essentielles d'ajustement.

255. L'aide alimentaire peut encore générer des ressources pour faciliter l'ensemble des contraintes budgétaires, mais elle peut aussi entraîner l'augmentation de la dépendance au niveau macro-économique (le journal du PAM #9, "Le PAM et le problème des coûts récurrents" 1987). La part de l'aide alimentaire dans la totalité des importations des pays en voie de développement est autour de 12 %. Dans plus de 40 pays en voie de développement, la part de l'aide alimentaire dans les importations totales en céréale excède 40 %. En Afrique Sub-Saharienne, là où le PAM est plus présent, la dépendance en aide alimentaire est la plus élevée.

256. Du point de vue du PAM et des autres agences d'aide, un inconvénient de supporter les activités de maintenance étant donné leurs caractéristiques, c'est qu'il y a perte de contrôle (fiscale et les procédures) par le donateur à cause de la "fongibilité" (journal de discussion du PAM 9).

4.4. La viabilité du PAM

4.4.1. Le changement à travers les années (les opérations de secours par opposition aux projets).

257. Le changement principal que le PAM rencontre pendant ces dernières années est le mouvement significatif de quitter les projets de développement pour les opérations de secours et le besoin de créer un sous-programme spécial pour les réfugiés de longue durée et les personnes déplacées. Aussi, les services d'aide alimentaire bilatéraux ont pris une plus grande partie du temps disponible du personnel du PAM pour les opérations d'urgence.

258. De plus, la disponibilité réduite des produits d'aide alimentaire due à l'augmentation des prix en 1989 et au début des années 1990 signifiait que les distributions des premiers engagements étaient étendues sur des périodes plus longues avec pour résultat, l'approbation des engagements retardés pour n'importe quelle nouvelle phase d'un projet (PAM, révision de l'aide alimentaire 1991).

259. Le PAM rencontre un sérieux problème de cash flow et a besoin de plus d'argent chaque année pour couvrir les coûts ITSH sur une grande échelle des opérations d'urgence entre autres.

260. Le PAM doit résoudre plus urgentement les demandes d'aide alimentaire plus que dans le passé. Le niveau général de secours d'aide alimentaire a été substantiellement plus élevé et plus accru depuis 1984/85, variant entre 2.3 et 3.3 millions de tonnes contre à environ 1.3 millions de tonnes au début des années 1980.

4.4.2. Les variables endogènes : le personnel et les ressources du PAM.

261. Le personnel du PAM a été formé durant des années pour s'occuper des projets de développement. L'impact d'être de plus en plus impliqué dans les opérations d'urgence portera de façon croissante sur la structure du PAM - Les

relations quartier général/terrain et conception de projet/suivi - et sur l'allocation des ressources ou des régions différentes de celles qui sont familières au staff.

4.4.3. Les variables endogènes : les contraintes des donateurs

262. Les dépenses de l'aide alimentaire ont fluctué entre 6.9 % et 11.5 % comme une proposition totale de ODA fournie par les pays de l'OCDE.

En 1988/89 et 1989/90 les expéditions d'aide alimentaire sont tombées approximativement à 11.2 millions de tonnes, représentant une réduction de 18 % de 1987/88. Cette réduction était associée à l'augmentation des prix de céréales. Encore la recession en Amérique du Nord et à un moindre degré en Europe (CEC) a forcé les donateurs à réduire le taux de croissance dans leurs contributions en argent à l'aide multilatérale.

4.4.4. L'impact social dans les pays en voie de développement

263. L'étude hollandaise a fourni l'évidence que l'aide alimentaire offerte sous forme de programme d'assistance (principalement le blé) va vers les groupes les plus privilégiés des zones urbaines. Par exemple avec le projet d'aide alimentaire, les femmes sont souvent impliquées dans les projets de vivres - contre - travail, depuis lors elles représentent la majorité des pauvres qui acceptent cette forme de paiement. En plus, il y a des rapports réguliers sur la mauvaise gestion des projets d'aide alimentaire par les dirigeants locaux.

264. Des écrits montrent une évidence controversée sur les effets de l'aide alimentaire, sur la production alimentaire et son impact social. La critique argumente que l'aide alimentaire a des effets décourageants sur la production alimentaire locale : d'abord parce qu'elle provoque une dépression des prix au producteur, deuxièmement, parce qu'elle tend à guider les préférences des consommateurs vers les graines (blé) qui sont difficiles à produire localement ; troisièmement, parce que les récipiendaires deviennent dépendants des donateurs d'aide alimentaire ; finalement, parce qu'elle peut disloquer la commercialisation de l'aide locale en arrivant trop tard (rapport pays bas, page 75).

5 - LES CONCLUSIONS PRELIMINAIRES DE LA PHASE I

265. Au départ la création du PAM a été inspiré par le double but de la disponibilité et du développement commercial (pour développer la demande d'importation commerciale de l'aliment dans les pays en voie de développement) ensemble avec un désir d'éradiquer la faim dans le monde et contribuer au progrès du développement.

266. Le PAM a été crée comme un programme opérationnel avec une autonomie limitée. Ceci est important pour une compréhension de ses forces actuelles et les contraintes dans lesquelles il a opéré.

267. Le mandat du PAM peut être reparti selon les objectifs suivants :

i) humanitaire : procurer l'aliment aux personnes affamées.

ii) développemental : accroître l'emploi et les revenus des pauvres, vivre contre travail et augmenter les avoirs des pauvres à long terme.

268. Il y a beaucoup de bonnes raisons de continuer à avoir un canal. Parmi les plus importants nous avons les suivants :

i) la gestion efficace d'un panier alimentaire diversifié convenable à un approvisionnement des produits pour identifier les besoins alimentaires dans les pays en voie de développement.

ii) le transport efficace des produits à partir de sources différentes vers divers points ; des pays sous une pression de temps intensive.

iii) Beaucoup de projets d'aide alimentaire et de secours et d'expérience aux réfugiés permanents relatifs aux agences bilatéraux des donateurs.

iv) Une disposition à une position apolitique (non politique).

ACTIVITES

269. Les attributions du PAM comprennent :

i) L'universalité d'accès aux ressources avec une compréhension que la majorité des livraisons devrait être pour les pays à bas revenu et déficitaire en aliment.

ii) Une organisation conductrice de projet ; les donateurs pensent que le PAM ne doit pas compétir avec leurs programmes bilatéraux.

270. Les implications que ces attributions peuvent inclure.

i) Une croissance rapide d'un programme expérimental d'une valeur annuelle de plus de \$ 1 milliard dollars US en 1990.

ii) Un rôle modeste de coordination et de politique dans la plupart des pays récipiendaires.

v) Le PAM manque d'une analyse crédible de sa propre expérience avec les projets de développements pour guider la sélection et les politiques futures de projet. Le PAM doit renforcer ces évaluations sectorielles et thématiques pour fournir une puissance utile à la conception et réalisation de projet.