

DOCUMENT D'INFORMATION SUR LES PLANS STRATÉGIQUES DE PAYS



Consultation informelle

7 décembre 2015

Programme alimentaire mondial
Rome, Italie

OBJECTIF

1. Le présent document sur l'approche de planification stratégique par pays fait le point sur la mise en œuvre de la planification au niveau des pays, répond aux questions soulevées lors de la consultation informelle qui s'est tenue le 21 septembre 2015 et fournit des informations sur le projet du PAM d'expérimenter la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle que prévoit l'examen du cadre de financement conformément à l'approche de planification stratégique par pays.

APERÇU DU PROCESSUS

2. La nouvelle approche de planification stratégique par pays vise à aider les pays à: réaliser les objectifs de développement durable, en particulier le deuxième; assurer la mise en application du Plan stratégique du PAM; améliorer l'efficacité et l'efficience opérationnelles au niveau des pays, y compris dans les situations d'urgence; mettre en évidence les contributions du PAM à la réalisation des priorités et objectifs mondiaux en matière de sécurité alimentaire et de nutrition; et améliorer le positionnement stratégique du PAM aux niveaux national et mondial.
3. Le processus de planification par pays comprend un examen stratégique et l'élaboration d'un plan stratégique de pays. L'examen stratégique: i) donne une vision complète et détaillée du contexte humanitaire et de la situation en matière de développement dans le pays; ii) permet de recenser les difficultés à surmonter dans les domaines de l'action humanitaire et du développement pour réduire la faim à zéro, y compris les lacunes au niveau des interventions, des ressources et des capacités institutionnelles à l'échelle nationale; et iii) propose des domaines dans lesquels les partenaires, y compris le PAM, peuvent intervenir pour aider le pays à progresser plus rapidement sur la voie de l'élimination de la faim.
4. Les constatations et les recommandations issues de l'examen stratégique servent de base au plan stratégique de pays et contribuent à la planification du développement national et aux plans établis à l'échelle du système des Nations Unies. Le plan stratégique de pays: englobe toute la gamme d'activités d'assistance humanitaire et de développement du PAM prévues sur une période de quatre ou cinq ans; définit le rôle du PAM en fonction des besoins du pays et de l'avantage comparatif du PAM; précise les résultats que le PAM obtiendra pendant la durée du plan stratégique de pays; et recense les mesures qui seront prises pour obtenir les résultats définis conjointement.

POINT SUR L'APPUI À LA PLANIFICATION PAR PAYS

5. Le PAM a mené à bien des examens stratégiques au Cambodge, en Chine, en Inde, en Indonésie et au Zimbabwe, et l'exercice se poursuit au Bangladesh, en Colombie, en El Salvador, au Mozambique, au Pérou et en République-Unie de Tanzanie. Les plans stratégiques pour l'Inde, l'Indonésie et le Zimbabwe ont été examinés et approuvés à l'issue du processus stratégique d'examen des programmes; les plans stratégiques pour la Chine, la Colombie, El Salvador, l'Équateur, le Mozambique, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie sont en cours d'élaboration. Des processus de planification stratégique débiteront prochainement au Cameroun, au Pakistan et au Soudan.

RÉPONSES AUX QUESTIONS SOULEVÉES LORS DE LA CONSULTATION INFORMELLE DU 21 SEPTEMBRE 2015

6. **Par rapport aux descriptifs de projet, les plans stratégiques de pays confèrent une plus grande valeur ajoutée à la planification stratégique et programmatique du PAM, car l'approche est:**
- i) *Stratégique.* En se concentrant sur les résultats stratégiques et non seulement sur les activités, le PAM peut prendre des décisions majeures concernant les priorités et continuer de s'appliquer à obtenir ces résultats tout en faisant face aux crises humanitaires. L'établissement de résultats stratégiques permet au PAM d'agir plutôt que de réagir, et de mettre ainsi en évidence la manière dont ses opérations humanitaires et son action en faveur du développement dans les pays contribuent à la réalisation de ses Objectifs stratégiques et des priorités fixées à l'échelle mondiale, et au bout du compte à l'élimination de la faim. L'approche permet d'accroître la transparence et de mieux comprendre le portefeuille global d'activités humanitaires et de développement du PAM dans un pays donné sur une période de quatre ou cinq ans.
 - ii) *Collaborative.* Le caractère consultatif du processus d'examen stratégique et de la conception des plans stratégiques de pays garantit une plateforme pour l'harmonisation avec les priorités nationales et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), et favorise la collaboration avec les équipes de pays des Nations Unies et les autres intervenants. Les résultats de l'examen éclairent également ces processus.
 - iii) *Globale.* L'examen de l'ensemble du portefeuille des activités humanitaires et de développement dans un pays donné, à l'exception des interventions lancées en cas de catastrophe soudaine, au lieu de l'examen au coup par coup des descriptifs de projet permet d'améliorer la gouvernance interne et la capacité du Conseil à assurer une supervision stratégique. Cela permet également aux donateurs de mieux comprendre l'impact des interventions du PAM dans chaque pays, et en particulier les liens entre intervention humanitaire et aide au développement.
 - iv) *Inscrite dans une perspective à long terme tout en restant souple.* Les résultats stratégiques énoncés dans les plans stratégiques sont formulés de manière à faire en sorte, d'ici à la fin de la période couverte par le plan, que les pays soient à même d'atteindre des objectifs à long terme. Cette perspective qui s'inscrit dans la durée améliore les capacités de préparation du PAM et des pays pour ce qui est de faire face à l'insécurité alimentaire, y compris lorsqu'elle résulte de chocs ou de perturbations, et facilite l'évolution du rôle du PAM dans chaque pays.
 - v) *Efficiente et efficace.* L'approche permet d'accroître l'efficacité et de faire des économies en limitant le risque de fragmentation des projets et en réduisant au minimum les coûts de transaction pour les bureaux régionaux, les bureaux de pays et le Conseil. Plus important encore, l'approche garantit que l'accent est mis sur l'avantage comparatif du PAM dans chaque pays, en éliminant les activités que le PAM n'est pas le mieux à même de mettre en œuvre. Les plans stratégiques de pays aident le PAM à maximiser l'impact de ses activités en définissant l'action optimale à mener.

7. ***L'approche de planification stratégique par pays renforce la capacité et l'état de préparation du PAM pour ce qui est de fournir une aide humanitaire.*** L'avantage du PAM en tant qu'organisme humanitaire réside dans le fait qu'il dispose de systèmes déjà en place pour offrir l'assistance appropriée. En intervenant de façon anticipée grâce aux plans stratégiques de pays, le PAM est mieux placé pour répondre aux besoins des bénéficiaires et renforcer la capacité nationale d'intervention.
8. ***L'approche de planification stratégique par pays est intégrée dans certaines initiatives*** comme l'élaboration du nouveau Plan stratégique du PAM pour 2017–2021 et du Cadre de résultats institutionnels, ou l'établissement de budgets de portefeuille de pays prévu dans l'examen du cadre de financement. En intégrant la planification stratégique par pays dans ces processus, le PAM est plus à même de réaliser les objectifs du programme de développement à l'horizon 2030. En tant que principal cadre de programmation du PAM au niveau des pays, les discussions sur l'approche de planification stratégique par pays se voient accorder un caractère prioritaire afin de garantir que l'approche est logique et solide, et qu'elle peut être étayée par la nouvelle architecture financière prévoyant un budget de portefeuille de pays. Plusieurs unités administratives du PAM collaborent pour atteindre cet objectif, qui garantira que l'approche de planification stratégique par pays et la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle (budget de portefeuille de pays), un axe d'intervention de l'examen du cadre de financement, contribueront à la mise en œuvre du nouveau Plan stratégique du PAM.
9. ***Les plans stratégiques de pays s'appliquent à tous les contextes opérationnels.*** Ces plans remplaceront les interventions prolongées de secours et de redressement, les programmes de pays, les projets de développement et les autres formes d'assistance planifiable du PAM dans tous les contextes; après examen de toutes les incidences pertinentes, ils engloberont également les opérations d'urgence. L'affectation des ressources en fonction du contexte prévue dans le programme de travail de 2016 approuvé par le Conseil couvre: les perturbations et les chocs (45 pour cent), la préparation aux situations d'urgence et le redressement (46 pour cent), et la pauvreté et la vulnérabilité (9 pour cent).
10. ***L'approche de planification stratégique par pays assure la coordination des efforts dans un pays donné entrepris par les autres organismes ayant leur siège à Rome et au titre des PNUAD, et définit les avantages comparatifs du PAM.*** Cette approche, outre qu'elle assure l'harmonisation avec les PNUAD, améliore également la collaboration avec les gouvernements, les autres organismes des Nations Unies (en particulier ceux ayant leur siège à Rome), la Banque mondiale et les autres intervenants. Le processus d'examen stratégique est indépendant et consultatif, et fait intervenir un ensemble de parties prenantes gouvernementales, d'équipes de pays des Nations Unies, de donateurs, d'organisations non gouvernementales (ONG), le secteur privé et d'autres acteurs. Les priorités des plans stratégiques de pays et les périodes couvertes par ces plans tiennent compte de la planification nationale et des cycles du PNUAD. Ainsi, les examens stratégiques sont entrepris en concertation avec les coordonnateurs résidents et les équipes de pays des Nations Unies afin de garantir la cohérence et de favoriser une conception et une mise en œuvre intégrées.

11. Ce processus extrêmement consultatif favorise des discussions fructueuses avec les gouvernements et les autres partenaires pour déterminer le rôle et l'avantage comparatif les plus appropriés de chaque partenaire, y compris du PAM, dans l'action à mener. Les examens stratégiques sont actuellement financés par le PAM afin de montrer l'intérêt de l'exercice et de faciliter le transfert des responsabilités, mais les gouvernements assureront à terme le financement du processus d'examen. Les partenaires dans les pays sont encouragés à apporter leur soutien, Les annexes font ressortir l'aspect consultatif qui caractérise le processus de planification stratégique par pays à travers l'exemple de l'Indonésie et du Zimbabwe.

TIRER DES ENSEIGNEMENTS DE L'EXPÉRIMENTATION DES PLANS STRATÉGIQUES DE PAYS EN INDONÉSIE ET AU ZIMBABWE

12. L'examen du cadre de financement du PAM permet d'étudier les problèmes au niveau de l'architecture financière qui nuisent à la prévisibilité et à la flexibilité du financement, ainsi qu'au respect de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources du PAM. Les axes d'intervention que comporte l'examen du cadre de financement sont: la planification en fonction des ressources, le préfinancement global, la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle/budget de portefeuille de pays et les initiatives transversales.
13. L'axe d'intervention concernant la budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle (budget de portefeuille de pays) prévoit un examen de la structure du budget des opérations du PAM afin de faire concorder la gestion des ressources et celle de la performance, et de réduire l'importance attachée aux catégories de coûts. Des projets pilotes de budgétisation se rapportant à cet axe d'intervention sont à l'étude.
14. En attendant l'élaboration des projets pilotes de budgétisation axée sur l'efficacité opérationnelle/budget de portefeuille de pays, qui pourraient être mis en œuvre parallèlement à l'approche de planification stratégique par pays, les plans stratégiques de pays pourraient être expérimentés sur le terrain en tant que cadres de programmation au Zimbabwe et en Indonésie – deux pays qui ont déjà bénéficié de la nouvelle approche de planification stratégique, en utilisant les structures budgétaires existantes appropriées. La mise à l'essai des plans stratégiques dans ces deux pays permettrait de tirer des enseignements précieux, y compris grâce à d'autres processus de budgétisation, de suivi de l'exécution et d'établissement des rapports, avant de présenter au Conseil sous sa forme définitive l'approche de planification stratégique par pays pour approbation en novembre 2016.

PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE POUR L'INDONÉSIE

En 2014, le PAM a fait réaliser un examen stratégique de la situation en matière de sécurité alimentaire et de nutrition en Indonésie dans le cadre d'une expérience pilote concernant les pays à revenu intermédiaire. L'examen visait à donner lieu à la formulation de recommandations concrètes pour parvenir à instaurer la sécurité alimentaire et améliorer la nutrition conformément au Défi Faim zéro lancé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui fait partie de l'objectif de développement durable 2.

En Indonésie, l'institut de recherche SMERU a réalisé un examen stratégique indépendant de la situation en matière de sécurité alimentaire et de nutrition à l'échelle nationale au moyen d'un processus consultatif, d'avril à octobre 2014. L'examen s'est appuyé sur une analyse complète et globale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Indonésie. Il visait à recenser les obstacles empêchant de parvenir à la sécurité alimentaire et nutritionnelle tout en formulant des recommandations sur les mesures à prendre pour atteindre cet objectif.

Le chef de l'unité opérationnelle de la présidence pour le contrôle et la supervision du développement a dirigé le conseil consultatif en charge de l'examen, qui a sollicité une multitude de parties prenantes et obtenu les contributions d'experts de plus de 20 ministères, universités et autres institutions. Les constatations ont été examinées par les parties prenantes, parmi lesquelles figuraient des organismes des Nations Unies, des partenaires du secteur privé, des donateurs et des organisations de la société civile. Le SMERU et le conseil consultatif ont recensé les domaines dans lesquels le PAM dispose d'un avantage comparatif pour ce qui est d'offrir un appui au Gouvernement en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies.

L'examen stratégique a servi de base aux discussions avec de nombreuses parties prenantes concernant le plan stratégique du PAM pour l'Indonésie. En avril 2015, le Ministère coordonnateur du développement humain et de la culture a examiné le plan d'action du programme de pays pour 2012–2015. Les réalisations et les enseignements tirés ont été mis en évidence par les partenaires du PAM aux niveaux national et provincial, y compris les responsables de trois districts où le PAM a mis en œuvre des projets d'alimentation scolaire ainsi que de santé et de nutrition maternelles et infantiles.

Les constatations de l'examen stratégique, complétées par celles figurant dans l'édition 2015 de l'atlas de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité en Indonésie, établi conjointement par le PAM et le Gouvernement, sont actuellement examinés par le Conseil national chargé de la sécurité alimentaire, qui est dirigé par le Président, aux fins de l'affectation à titre prioritaire de ressources aux mesures prises en faveur de la sécurité alimentaire.

L'examen a également donné l'occasion de procéder à un échange de vues avec le Gouvernement et les partenaires des Nations Unies, qui a contribué à définir le plan stratégique de pays. En mai 2015, le Ministère de la planification du développement a organisé une réunion à laquelle des représentants du Ministère coordonnateur du développement humain et de la culture, des Ministères de l'agriculture, des affaires étrangères, de la santé et des affaires sociales, et de l'Agence nationale de gestion des catastrophes ont discuté des possibilités de coopération entre le PAM et le Gouvernement.

Le plan stratégique de pays a également été établi compte tenu du Plan-cadre du partenariat des Nations Unies pour le développement. Lors de son élaboration, l'équipe de pays des Nations Unies a été consultée pour veiller à la complémentarité des activités et au respect du Plan national de développement à moyen terme. Ces consultations ont été l'occasion d'avoir des échanges approfondis avec des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Fonds international de développement agricole (FIDA), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) afin de déterminer l'avantage comparatif de chaque organisation. Des consultations ont également eu lieu avec les organisations de la société civile, le secteur privé et les autres partenaires de développement pour réduire au minimum les chevauchements et cerner les possibilités de collaboration.

PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE POUR LE ZIMBABWE

Le processus de planification stratégique du PAM pour le Zimbabwe s'est appuyé sur l'examen stratégique du Défi Faim zéro au Zimbabwe et de nombreuses autres consultations.

L'examen stratégique du Défi Faim zéro a été mené dans le cadre d'un processus consultatif qui a permis de relever les principaux obstacles à l'élimination de la faim et de fixer les domaines d'intervention prioritaires pour atteindre cet objectif. Commencé en août 2014, l'examen a été effectué sous la conduite de Mme Hope Sadza, vice-chancelière et fondatrice de l'Université des femmes en Afrique, et appuyé par une équipe de chercheurs. Un groupe consultatif composé de représentants du Conseil de l'alimentation et de la nutrition, d'autres entités gouvernementales, d'ONG, d'organismes des Nations Unies et d'autres partenaires a orienté le processus.

L'examen d'une durée de six mois a comporté l'analyse de documents relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de vastes consultations associant toutes les parties à l'échelle nationale et infranationale. L'équipe a également mené plusieurs réunions bilatérales avec des représentants des principales entités gouvernementales. Un atelier a été organisé en mars 2015 pour étudier les constatations de l'équipe de recherche et hiérarchiser conjointement par ordre de priorité les lacunes recensées et les recommandations formulées. Le rapport de l'examen stratégique a été achevé en avril 2015, examiné par le Cabinet zimbabwéen et approuvé par le Président par intérim du pays en juin.

Outre l'examen, le plan stratégique de pays s'est appuyé sur une mission d'examen stratégique menée en avril 2014, qui s'est concentrée sur les principaux changements d'orientation du portefeuille d'activités, à savoir le passage d'une assistance humanitaire de grande envergure à des activités de renforcement de la résilience plus ciblées sur le plan géographique et davantage intégrées. En 2014, le bureau de pays a organisé une série de rencontres avec les parties prenantes, y compris le principal organisme de contrepartie du PAM, le Ministère des services publics, du travail et des affaires sociales, et des discussions avec les pays donateurs afin de dégager un consensus en faveur de la réorientation stratégique.

Le plan stratégique de pays est également fondé sur une analyse intégrée du contexte, dont les résultats ont été communiqués à l'équipe de pays des Nations Unies en 2014. L'analyse a mis en lumière l'avantage comparatif du PAM en matière de génération de données factuelles pour le renforcement de la résilience ainsi que des domaines dans lesquels un travail en collaboration était envisageable. Le PAM est devenu un important contributeur aux initiatives de renforcement de la résilience au Zimbabwe, qui sont financées par un mécanisme multidonateurs géré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Des progrès ont également été accomplis concernant l'élaboration d'une approche de programmation conjointe axée sur la résilience avec l'UNICEF et la FAO, qui sera centrée sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle au niveau des districts.