

**LA POLITIQUE DE RENFORCEMENT DES CAPACITES:
BILAN ET PERSPECTIVES**



CONSULTATION INFORMELLE

20 juillet 2009

Programme alimentaire mondial
Rome (Italie)

RÉSUMÉ

Le présent document met à jour la politique de “Renforcement des capacités nationales et régionales” adoptée par le PAM en 2004 (WFP/EB.3/2004/4-B), qui définissait un cadre pour l’Objectif stratégique d’alors du PAM visant à aider les pays à mettre en place et à gérer les programmes d’aide alimentaire. Il ne s’agit pas de remplacer la politique de 2004, qui reste en vigueur, mais de montrer de quelle manière le PAM continue de faire face aux problèmes que pose le renforcement des capacités dans les pays où il intervient, en tenant compte des éléments apparus depuis 2004.

Le Plan stratégique (2008–2011) place le PAM devant un tournant important. La présente mise à jour insiste par conséquent davantage sur les activités du PAM en faveur du renforcement des capacités dans un contexte où les stratégies et les grandes orientations du PAM sont en pleine évolution que sur l’état d’avancement de la mise en œuvre de cette politique.

Les bureaux de pays et les bureaux régionaux du PAM ont acquis une expérience considérable en matière de renforcement des capacités depuis 2004, mais des insuffisances importantes sont apparues dans la définition, la portée et la mise en œuvre du renforcement des capacités dans des contextes différents. La présente mise à jour identifie ces insuffisances et s’emploie à y remédier, en prenant en considération le Plan stratégique (2008–2011), qui insiste sur le rôle du renforcement des capacités dans le portefeuille d’activités du PAM.

Le document propose un cadre général afin de préciser le plan pluriannuel à plusieurs niveaux qui doit permettre au PAM d’avoir un impact positif dans le domaine du renforcement des capacités, qui fait partie de la panoplie unique d’activités qu’il met en œuvre.

La montée en puissance du rôle et de l’impact du PAM en matière de renforcement des capacités se poursuivra dans la mesure où cet aspect figurera parmi les priorités durant la transition du PAM vers l’assistance alimentaire, une mutation à laquelle le renforcement des capacités apporte sa contribution. Le présent document souligne que, la mise en œuvre étant un élément déterminant, il convient de mettre à profit la place privilégiée que le PAM continue d’accorder au renforcement des capacités pour remédier aux carences qu’elle présente. Les points stratégiques critiques qui nécessitent une attention particulière sont notamment les évaluations des capacités nationales, les partenariats, l’apprentissage, l’évaluation et l’établissement des rapports, la sensibilisation et les incitations, et le financement.

INTRODUCTION

1. Le présent document met à jour la politique de "Renforcement des capacités nationales et régionales" adoptée par le PAM en 2004 (WFP/EB.3/2004/4-B - ci-après "la politique de 2004"). Il ne s'agit pas de remplacer cette politique, qui reste en vigueur, mais de montrer de quelle manière le PAM met en œuvre l'actuel Objectif stratégique 5, qui consiste à développer les capacités dans les pays où il intervient, en tenant compte des éléments apparus depuis 2004.
2. Le moment est opportun pour procéder à cette mise à jour. Les récentes turbulences qui ont secoué le système alimentaire mondial ont eu pour effet: i) d'exposer des millions de personnes supplémentaires à la faim; ii) de souligner le rôle déterminant du PAM dans l'analyse, la logistique et la programmation, en tant que composante de la capacité internationale d'intervention face aux crises alimentaires; et iii) de révéler le besoin pressant d'investir dans les capacités institutionnelles et individuelles d'élaboration des politiques nécessaires pour s'attaquer aux causes de la faim et de l'insécurité alimentaire et réaliser ainsi le premier des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD 1).
3. Deux Plans stratégiques ont été adoptés depuis 2004. Le Plan stratégique (2006–2009) était le premier à inclure un objectif stratégique consacré au renforcement des capacités, en application de la politique de 2004. Dans le cadre du Plan stratégique actuel (2008–2011) le PAM mobilisera tout son potentiel au service de la lutte contre la faim, le renforcement des capacités étant un facteur de réussite déterminant.
4. Sur la base du Plan stratégique (2004–2007) et des demandes nationales de soutien au renforcement des capacités, la politique de 2004 a défini un cadre permettant au PAM d'aider les pays à mettre en place et à gérer les programmes d'aide alimentaire. Les principes retenus étaient les suivants: i) assurer la durabilité en encourageant l'appropriation au niveau local; ii) travailler en partenariat; iii) se placer dans l'optique d'un système; iv) s'appuyer sur les capacités existantes; v) être responsable; vi) rester engagé même dans des conditions difficiles; et vii) rester utile. Ces principes sont toujours d'actualité.
5. Dans le cadre de la politique de 2004, les capacités à renforcer concernaient la faim et de la dénutrition, en particulier quand ils touchent les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables, soit: i) la capacité d'identifier et d'analyser les problèmes de faim et de vulnérabilité; ii) la capacité de planifier et de mettre en œuvre des stratégies d'aide alimentaire pour éliminer la faim et améliorer la sécurité alimentaire; et iii) la volonté de diffuser les connaissances concernant les problèmes de la faim et de l'insécurité alimentaire et de plaider en faveur de la lutte contre ces problèmes. Le PAM devait renforcer les capacités de manière à appuyer des

stratégies nationales telles que les stratégies pour la réduction de la pauvreté, ou des groupements régionaux, comme le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), en collaboration notamment avec les organisations des Nations Unies. L'avantage comparatif qu'offre le PAM pour les activités énoncées ci-dessus devait être évalué au niveau national ou régional au regard des moyens dont il dispose pour contribuer au renforcement des capacités. Les problèmes auxquels est confronté le système alimentaire mondial montrent bien que ces priorités restent pertinentes, et en conséquence ces priorités sont réaffirmées.

6. La politique de 2004 a été évaluée en 2008¹. L'évaluation a constaté que la politique était conforme au mandat du PAM et aux décisions de l'Assemblée générale des Nations Unies. Au moment de son adoption, cette politique s'inscrivait dans le droit fil des pratiques les plus récentes en matière de renforcement des capacités, qui mettaient l'accent sur le principe de l'appropriation locale et la nécessité de mener le renforcement des capacités dans le cadre de processus endogènes souples inscrits dans la durée. Ces principes restent également pertinents et sont réaffirmés.
7. L'évaluation a aussi relevé des insuffisances dans la politique, qui touchent à la définition, la portée et la mise en œuvre des activités de renforcement des capacités, dans différents contextes. On trouvera ci-dessous une description détaillée des principales insuffisances, accompagnée des mesures à prendre pour y remédier.
8. Le Plan stratégique du PAM (2008–2011) place le Programme à un tournant important. La présente mise à jour insiste par conséquent davantage sur les activités du PAM en faveur du renforcement des capacités dans un contexte où les stratégies et les grandes orientations du PAM sont en pleine évolution que sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette politique; les faits récents et les enseignements acquis sont toutefois indiqués. Un cadre directeur est présenté pour combler l'une des lacunes identifiées, et les priorités pour surmonter les nombreux problèmes que pose le renforcement des capacités sont énoncées.

LE RENFORCEMENT DES CAPACITES ET LE PLAN STRATEGIQUE DU PAM (2008–2011)

9. Le Plan stratégique (2008–2011) précise le positionnement du PAM dans un environnement mondial qui évolue rapidement et définit ses objectifs en tant que principale organisation humanitaire dans le monde, dont le mandat consiste en outre à promouvoir le développement à long terme en s'attaquant aux causes de la faim. Il s'agit de renforcer la cohérence des activités du PAM dans le processus de réforme des Nations Unies,

¹ "Rapport succinct de l'évaluation de la politique et des activités du PAM en faveur du renforcement des capacités" (WFP/EB.A/2008/7).

d'accroître le soutien aux priorités nationales de développement et à utiliser les capacités du PAM pour réaliser les OMD, notamment l'OMD 1. Aux termes du Plan stratégique, les interventions du PAM doivent répondre aux besoins de ceux qui ont faim, renforcer les marchés locaux, favoriser la productivité des petits agriculteurs et renforcer les capacités nationales. Cette approche place le PAM à la pointe de l'innovation dans le domaine humanitaire en tant qu'organisation qui offre une gamme élargie d'instruments d'assistance alimentaire pour s'attaquer au problème de la faim et promouvoir ainsi la croissance et le développement.

10. Le Groupe des Nations Unies pour le développement définit la *capacité* comme: "... l'aptitude des personnes, des organisations et de l'ensemble de la société à gérer leurs affaires avec succès ". Le *renforcement des capacités* est entendu comme: "...le processus permettant aux personnes, aux organisations et à l'ensemble de la société de libérer, renforcer, créer, adapter et conserver ces capacités dans le temps."²
11. Le Plan stratégique adhère pleinement à cette conception du renforcement des capacités: l'Objectif stratégique 1 inclut le renforcement de l'autosuffisance dans les situations d'urgence; l'Objectif stratégique 2 comporte l'appui et le renforcement des capacités des gouvernements de se préparer aux situations de faim aiguë provoquées par des catastrophes, de les évaluer et de réagir en conséquence ainsi que le renforcement de la résistance aux chocs des communautés, grâce à des programmes de protection sociale ou de création d'avoirs; l'Objectif stratégique 3 vise notamment à aider à créer ou à reconstruire les capacités d'approvisionnement et de livraison des produits alimentaires après une crise et contribuer à empêcher la reprise des conflits; l'Objectif stratégique 4 a notamment pour but d'aider les pays à ramener les taux de dénutrition en deçà du seuil critique et à briser le cercle vicieux de la faim chronique transmise de génération en génération.
12. La conception du renforcement des capacités prônée par les Nations Unies est explicitement inscrite dans l'Objectif stratégique 5: renforcer les capacités des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux, aux termes duquel le PAM entend: i) utiliser son pouvoir d'achat pour appuyer le développement durable des systèmes destinés à protéger la sécurité alimentaire et nutritionnelle et faire de l'assistance alimentaire et nutritionnelle un investissement productif dans les communautés;

² Conseil économique et social des Nations Unies. 2007. *Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies*. Genève. Voir point 3a) de l'ordre du jour provisoire: suite donnée aux recommandations de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social (A/62/73-E/2007/52). Les définitions sont tirées du document du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE). 2006. *Relever le défi posé par le renforcement des capacités: évoluer vers de bonnes pratiques*. Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD. Paris.

- ii) élaborer des stratégies de transfert des responsabilités pour trouver des solutions au problème de la faim répondant à l'initiative nationale; et
iii) renforcer les capacités des pays de formuler, de gérer et d'appliquer des politiques, programmes et outils visant à prévoir et à atténuer la faim³.
13. L'Objectif stratégique 5 est conforme aux réflexions les plus récentes sur le renforcement des capacités et aux principes énoncés dans la politique de 2004 sur le renforcement des capacités nationales et régionales; il présente aussi une continuité avec l'objectif du précédent Plan stratégique (2006–2009) concernant ce domaine d'activité.⁴
14. Le PAM souscrit pleinement aux principes qui régissent l'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement qui s'est tenu à Accra; l'engagement en faveur de l'appropriation nationale est particulièrement pertinent⁵. Le but de transférer la responsabilité des opérations d'assistance alimentaire aux acteurs nationaux découle de cet engagement.
15. Le PAM est depuis longtemps conscient que les solutions durables au problème de la faim nécessitent le renforcement des capacités à un haut niveau, bien que la formation permette le transfert des connaissances au niveau individuel. Il faut pour cela des partenariats solides avec les gouvernements nationaux et des stratégies rationnelles pour surmonter les obstacles dans les politiques et les modalités d'organisation nationales. L'évaluation de la politique et des activités du PAM en faveur du renforcement des capacités a noté l'importance des campagnes de sensibilisation pour créer un environnement porteur dans lequel le renforcement des capacités des organisations et des individus aura des chances de réussir⁶. Le PAM reconnaît donc qu'il importe de travailler avec les organisations de la société civile dans les pays hôtes parce qu'elles peuvent favoriser une démarche continue de renforcement des capacités nationales. Les partenariats sont déterminants dans l'approche des Nations Unies en matière de renforcement des capacités, la place centrale qu'ils occupent a été clairement établie dans la politique de 2004 et intégrée dans le Plan stratégique, en particulier dans l'Objectif stratégique 5.

³ La définition opérationnelle du PAM pour le renforcement des capacités est la suivante: "S'appuyer sur les compétences, les connaissances, les systèmes et les institutions pour donner aux gouvernements les moyens d'investir dans des solutions au problème de la faim et de les gérer grâce aux campagnes de sensibilisation et à l'assistance technique du PAM." Le PAM continuera à perfectionner cette définition, qui s'est dégagée des consultations de terrain.

⁴ WFP/EB.A/2005/5-A/Rev.1

⁵ Comme noté plus haut, la politique de 2004 met l'accent sur l'appropriation nationale en tant que principe fondamental du renforcement efficace des capacités.

⁶ Évaluation de la politique et des activités du PAM en faveur du renforcement des capacités (2008), paragraphe 90. Bureau de l'évaluation (OEDE)/2008/3.

16. Le Plan stratégique ouvre de nouvelles possibilités et présente de nouveaux défis pour le PAM: il souligne la nécessité de renforcer les capacités pour appuyer les objectifs stratégiques, il identifie le potentiel de développement que recèlent les achats locaux des produits alimentaires et non alimentaires et donne la priorité au transfert de la responsabilité de la conception et de la mise en œuvre de l'assistance alimentaire. Les possibilités sont liées à l'ouverture de nouvelles perspectives de contribution au renforcement des capacités, comme les Nations Unies le préconisent. Les défis concernent la coordination et les partenariats dans le système des Nations Unies, la rigueur du contrôle et de l'évaluation des investissements, et la poursuite d'un dialogue constructif à l'échelon politique, institutionnel et individuel dans les États membres. Le PAM est bien placé pour saisir ces possibilités et relever ces défis.
17. La création du Bureau pour les solutions au problème de la faim (OEDH) est un élément important de la réponse du PAM; ce bureau est chargé d'entreprendre des actions de promotion et de plaidoyer afin de sensibiliser l'opinion et de mobiliser les ressources nécessaires pour s'attaquer aux causes de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté.
18. Le nouveau Service de la coopération et des partenariats (OMXC) créé au sein de la Division de la conception et de l'appui aux programmes (OMX) est un autre élément de la réponse du PAM. Le Plan stratégique souligne qu'il est essentiel que le PAM puisse s'appuyer sur des partenariats solides dans tous les contextes pour optimiser son efficacité et favoriser la maîtrise locale des programmes et la viabilité à long terme. OMXC s'attachera à renforcer les partenariats et à identifier et surmonter les obstacles à la création de partenariats solides.
19. La Division de la gestion des résultats et de l'obligation redditionnelle (OEDAM) a été créée pour coordonner la planification, la mise en place et le déroulement du Plan stratégique. Aux côtés d'OMXC, OEDAM a entrepris d'élaborer un plan d'application des principes énoncés au titre de l'Objectif stratégique 5 en matière de partenariats, de renforcement des capacités et de transfert des responsabilités dont le détail est fourni ci-après.

ATOUTS ET SUCCES

20. Comme noté dans l'évaluation de 2008, le PAM a acquis une expérience considérable dans le domaine du renforcement des capacités depuis l'adoption de la politique de 2004. L'évaluation a confirmé que le PAM fournit une aide au renforcement des capacités dans de multiples domaines et dans la plupart des pays dans lesquels il intervient, en poursuivant un double objectif: i) appuyer la mise en œuvre de ses programmes d'assistance alimentaire; et ii) contribuer à la mise en place de capacités

locales qui font manifestement défaut dans la lutte contre la faim et la dénutrition aiguës ou chroniques⁷.

21. Comme indiqué dans le document de 2007 intitulé “Point sur le renforcement des capacités (Objectif stratégique 5)” (WFP/EB.A/2007/6-H/1) et confirmé dans l'évaluation de 2008, les outils dont dispose le PAM pour le renforcement des capacités au niveau des pays comprennent: l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV), le suivi et l'évaluation, la nutrition, la gestion des produits alimentaires, la logistique, l'évaluation des besoins d'urgence et l'alimentation scolaire. Les principaux moyens utilisés par les bureaux de pays pour développer les capacités locales sont la formation, les ateliers, les consultations, les études et les enquêtes techniques ainsi que l'apport de matériel et d'équipement. La panoplie d'outils comprend aussi les activités de sensibilisation et de partage des informations, ainsi que le plaidoyer en faveur d'un engagement accru et de l'utilisation efficace des ressources publiques. L'évaluation a constaté que la panoplie d'outils dont dispose le PAM lui permettait de renforcer les capacités des partenaires dans nombre de ces domaines.
22. Les investissements aux niveaux mondial et régional peuvent être déterminants pour la réussite du renforcement des capacités au niveau national en facilitant le partage d'information, en aidant à définir des pratiques optimales adaptées au contexte et en réduisant le gaspillage et les chevauchements.
23. Au niveau mondial, le PAM continue à investir pour renforcer la décentralisation de la planification des secours des moyens d'intervention en cas de crise humanitaire. Le PAM assume un rôle de chef de file dans le cadre du sous-groupe de travail sur la planification préalable et la préparation des secours et des interventions en cas d'urgence du Comité permanent interorganisations; il contribue aussi au rapport trimestriel sur l'alerte précoce publié par le Comité sous le titre *Early Warning/Early Action Report* pour encourager la coordination entre organisations afin de faire face aux nouvelles crises ou à l'évolution des crises existantes. Le PAM gère le réseau des Entrepôts de matériel destiné aux interventions humanitaires des Nations Unies, qui facilite le déploiement rapide et à moindre coût des fournitures d'aide humanitaire sur les lieux de la catastrophe. Le PAM est à la tête du Module de la logistique des Nations Unies et a établi une cellule

⁷ Une étude sur la Stratégie institutionnelle réalisée en 2009 par le Ministère britannique du développement international (DFID) avec le PAM a constaté que celle-ci avait renforcé la qualité de la programmation du PAM, amélioré sa capacité de déployer les systèmes organisationnels à partir des bureaux régionaux, aidé le PAM à se positionner en tant que partenaire disposant des capacités techniques nécessaires pour fournir une aide alimentaire, amélioré sa capacité d'intervention et facilité la mise en œuvre du Plan stratégique. L'étude a constaté que la Stratégie institutionnelle a aidé les bureaux de pays du PAM à s'associer à la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Les domaines étudiés incluaient les stratégies de transfert de responsabilités, le soutien technique pour la planification préalable des secours et des interventions en cas d'urgence, l'évaluation de la vulnérabilité et le suivi nutritionnel.

de soutien mondial chargée de fournir un appui et de proposer des normes pour les activités du Module.

24. Le PAM participe aussi à l'élaboration des politiques mondiales sur la sécurité alimentaire et la réduction de la faim. Il a, par exemple, collaboré avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour sensibiliser l'opinion sur la relation entre les maladies infectieuses et les carences en micronutriments et sur le besoin d'aliments pour le traitement de la sous-alimentation modérée pour faire suite aux aliments thérapeutiques prêts à l'emploi utilisés pour traiter la dénutrition aiguë sévère. Le PAM participe aussi à la campagne mondiale pour intégrer l'aide alimentaire et nutritionnelle à l'enveloppe de soins essentiels pour les personnes qui vivent avec le VIH; cette campagne s'est traduite par l'adoption de nouvelles orientations qui élargissent l'accès de ces personnes à ce type d'aide. Ces orientations guident l'élaboration des politiques nationales et, de ce fait, elles contribuent en fin de compte à renforcer les capacités.
25. Au niveau régional, le PAM coordonne le Réseau de préparation et d'intervention en cas d'urgence pour l'Amérique latine et les Caraïbes (le réseau LACERN) qui regroupe des gouvernements, des organisations des Nations Unies et des ONG. Le bureau régional du PAM à Panama coordonne aussi l'initiative régionale "Vers l'éradication de la dénutrition chez les enfants", qui apporte une aide aux gouvernements pour élaborer, mettre en œuvre, suivre et évaluer les politiques et les stratégies relatives à la faim et à la dénutrition. Le PAM soutient l'initiative de la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) sur le renforcement de l'analyse de la vulnérabilité. Ces deux initiatives s'appuient sur des investissements solides au niveau des pays et, de ce fait, elles contribuent en fin de compte à renforcer les capacités.
26. En 2006, le Programme a adopté la politique relative à la participation du PAM aux stratégies pour la réduction de la pauvreté⁸, qui établit les modalités de participation du PAM aux processus de définition des stratégies nationales destinées à lutter contre la pauvreté et d'identification des objectifs de développement qui contribuent à la lutte contre la faim. Cette politique, qui va au-delà des processus de stratégies de réduction de la pauvreté, appuie l'institutionnalisation du renforcement des capacités au niveau national et traite de questions comme la participation à la concertation sur les politiques et les moyens d'y intégrer des connaissances utiles sur la lutte contre la faim, et les moyens d'intégrer les stratégies de lutte contre la faim dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Le rôle du PAM consiste notamment à aider les gouvernements à

⁸ "Participation aux stratégies pour la réduction de la pauvreté" (WFP/EB.A/2006/5-B/Corr.1).

déterminer la gravité du problème de la faim et à formuler et mettre en œuvre des politiques et des stratégies de lutte contre la faim.

27. Il ressort de l'analyse de plusieurs descriptifs de programmes et projets adoptés que les bureaux régionaux et les bureaux de pays ont adhéré à cette conception⁹. Le projet de développement régional Amérique latine et Caraïbes 10411.0 et le projet de développement régional Amérique centrale 10421.0 utilisent les engagements nationaux existants pour lutter contre la faim et la dénutrition. Les deux projets réunis couvrent tous les pays de la région Amérique latine et Caraïbes. L'élaboration du programme de pays Bolivie 10596.0 est conforme au Plan de développement national et met l'accent sur l'alimentation scolaire, la nutrition et l'assistance technique dans les situations d'urgence. Avec le soutien du Gouvernement brésilien, le PAM a facilité la diffusion des pratiques optimales dans les programmes d'alimentation scolaire en Afrique, en Asie et en Amérique latine.
28. En Asie, une partie du programme de pays Bangladesh 10410.0 a pour objectif de renforcer les capacités du gouvernement et des partenaires de gérer les programmes axés sur l'alimentation. Dans le cadre du programme de pays Pakistan 10269.0, le PAM apporte un soutien technique pour aider le gouvernement à obtenir les produits escomptés en matière de santé et d'éducation. Les activités relevant de l'Objectif stratégique 5 du programme de pays Inde 10573.0 appuieront les principaux programmes d'assistance alimentaire mis en place par le gouvernement en fournissant une assistance technique en matière de nutrition et d'enrichissement des aliments et de soutien à la gestion de la chaîne d'approvisionnement. Le projet de développement Bhoutan 10579.0 comprend des activités d'alimentation scolaire et de formation des homologues gouvernementaux pour la gestion du programme. Le projet de développement Cambodge 10170.2 met l'accent sur les interventions nutritionnelles et les programmes de formation en conformité avec le Plan national de développement stratégique du Cambodge. Le projet de développement République démocratique populaire lao 10306.0 porte essentiellement sur les programmes d'emploi ciblés. Le programme de pays Népal 10093.0, qui met l'accent sur les besoins en matière de nutrition et d'enrichissement des aliments des groupes cibles, comprend un programme d'alimentation scolaire à compter de cette année. L'opération spéciale Timor-Leste 10797.0 met en place une unité de transformation alimentaire et un système de suivi de la sécurité alimentaire et renforce les capacités du gouvernement dans le domaine de la logistique et de l'assistance alimentaire.

⁹ Toutes les activités de renforcement des capacités du PAM ne sont pas mentionnées ici: il s'agit de donner un aperçu qui permettra de se faire une idée des activités du PAM dans ce domaine.

29. En Afrique, le programme de pays Égypte 10450.0 apporte une assistance technique destinée à renforcer les capacités institutionnelles au sein du gouvernement. Le programme de pays Sénégal 10451.0 met l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles dans le domaine de la nutrition, de l'ACV et de la conception et la gestion des programmes de sécurité alimentaire. Le PAM apporte une aide au Gouvernement malawien pour la conception d'un programme visant à distribuer sur une longue période des repas scolaires qui pourront être distribués aux 3,3 millions d'élèves de 5 300 écoles. Comme indiqué plus haut, le PAM contribue à l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) régionale Afrique australe 10310.0, qui consiste à mettre en place un système intégré d'information sur la sécurité alimentaire et de suivi de la vulnérabilité pour l'Afrique australe. Dans le cadre de l'IPSR Namibie 10543.0, le PAM appuie le plan d'ensemble de distribution alimentaire établi par le gouvernement. Le programme de pays Zambie 10447.0 a pour objet d'élaborer des mécanismes d'exécution plus efficaces pour l'assistance alimentaire et les dispositifs de protection sociale destinés aux populations en situation d'insécurité alimentaire. Dans le cadre de l'IPSR Lesotho 10599.0, le PAM coopère avec l'Autorité de gestion des catastrophes pour renforcer ses capacités de conduire des évaluations indépendantes de la vulnérabilité, par l'intermédiaire du Comité national d'évaluation de la vulnérabilité. En Ouganda, le PAM renforce les capacités pour les achats locaux, la préparation aux catastrophes et la gestion des produits alimentaires.
30. Ces projets visent à systématiser le partage des informations, à renforcer les capacités techniques locales et régionales et à tenter d'infléchir les politiques en faveur d'investissements dans les programmes de nutrition et de lutte contre la faim. La démarche repose sur des activités visant à renforcer les capacités, notamment le plaidoyer auprès des hauts responsables, les études techniques participatives, les mécanismes de partage de l'information, les consultations et les ateliers avec les parties prenantes, les évaluations conjointes et la coordination entre les organisations. Les partenariats avec les parties prenantes nationales et régionales contribuent à assurer que la maîtrise de ces initiatives est dans les mains des partenaires institutionnels, en particulier les gouvernements. Les avantages pour le PAM prennent la forme d'une intensification du dialogue avec les partenaires locaux et régionaux et d'une meilleure connaissance parmi les partenaires des besoins des populations exposées à l'insécurité alimentaire, ce qui augmente la probabilité que les interventions d'assistance alimentaire débouchent sur des résultats positifs en matière de développement.

NOUVELLES INSUFFISANCES

31. Malgré ces résultats, des lacunes et des insuffisances sont apparues depuis l'adoption, il y a cinq ans, de la politique de "Renforcement des politiques nationales et régionales".
32. L'évaluation de 2008 a permis de constater que la politique était conforme au mandat et autres politiques et plans du PAM, mais que le degré de priorité élevé accordé au renforcement des capacités en tant qu'objectif stratégique n'apparaissait pas pleinement dans le document d'orientation.
33. L'évaluation a souligné l'absence de cadre de résultats fixant des objectifs clairs, et a constaté que la politique n'indiquait pas nettement si le renforcement des capacités devait être axé sur le soutien des programmes d'assistance alimentaire ou sur le développement de capacités locales à même de lutter contre la faim et la dénutrition aiguë et chronique.
34. L'évaluation a constaté que la capacité du PAM de faire face aux besoins des pays partenaires pour lutter contre la faim et la dénutrition aiguë et chronique était desservie par des carences concernant l'ensemble du Programme, comme par exemple:
 - l'absence de campagne de communication pour expliquer la politique aux responsables et au personnel de terrain;
 - l'aide limitée apportée par les directives;
 - les compétences limitées et mal réparties du personnel en matière de renforcement des capacités;
 - un mécanisme de financement qui n'est pas de nature à favoriser une démarche systématique de renforcement des capacités.
35. L'évaluation a constaté que le PAM élaborait le soutien au renforcement des capacités en fonction des partenariats à long terme existant sur le terrain, mais qu'il fallait une analyse plus systématique des besoins des pays partenaires dans ce domaine.
36. Comme noté plus haut, l'évaluation a aussi observé que la plupart des démarches de renforcement des capacités reposaient uniquement sur la formation, alors qu'il existe des méthodes prometteuses plus complexes associant plusieurs outils.
37. L'évaluation a souligné que le renforcement des capacités concerne différents domaines et la plupart des pays. Mais les rapports sont de qualité inégale, ce qui laisse penser que les activités réalisées sont plus nombreuses qu'on pourrait le croire au vu des descriptifs de projets et des rapports sur les résultats. Les produits (nombre de personnes ayant reçu une formation par exemple), sont en général privilégiés aux dépens des effets directs, par exemple si la formation a servi à transmettre des connaissances et, dans l'affirmative, comment celles-ci ont été utilisées.

38. Les deux sections qui suivent proposent un aperçu des mesures que le PAM entend prendre pour remédier à ces insuffisances.

CADRE GENERAL

39. Dans le prolongement de la Politique de “Renforcement des capacités nationales et régionales” adoptée en 2004, compte tenu de l’engagement des Nations Unies en faveur du renforcement des capacités et de l’approche qu’elles préconisent à cet égard, des atouts incontestables dont dispose le PAM dans ce domaine, et prenant acte de la nécessité de remédier aux insuffisances qui apparaissent dans la conception et la mise en œuvre des initiatives de renforcement des capacités, l’ambition, les objectifs, les effets directs et les produits énoncés ci-après seront appelés à guider les futurs investissements et activités du PAM en faveur du renforcement des capacités¹⁰.

Ambition

40. En matière de renforcement des capacités, s’inspirant des meilleures méthodes aujourd’hui pratiquées, le PAM a pour ambition d’améliorer sans cesse la conception et la mise en œuvre de moyens répondant à l’initiative nationale propres à résoudre durablement le problème de la faim, s’appuyant sur des politiques et des institutions porteuses, des organisations nationales d’assistance alimentaire efficaces et des praticiens compétents.

Objectif

41. L’objectif du PAM en matière de renforcement des capacités est donc de parvenir à mettre en place des solutions durables au problème de la faim répondant à l’initiative nationale, fondées sur des capacités accrues d’élaborer, de gérer et d’appliquer de manière efficiente et efficace des politiques, programmes et outils visant à prévoir et à atténuer la faim¹¹.

Effets directs

42. Pour réaliser cet objectif, il faut obtenir des effets directs à trois niveaux: l’environnement, qui doit être porteur, les capacités des institutions et celles des individus¹².

¹⁰ Ce cadre peut être considéré comme une présentation plus détaillée des buts, effets directs et produits énoncés au titre de l’objectif stratégique 5 du Cadre de résultats stratégiques.

¹¹ L’énoncé correspondant du Cadre de résultats stratégiques est le suivant: “Renforcer les capacités des pays de formuler, de gérer et d’appliquer des politiques, programmes et outils visant à prévoir et à atténuer la faim”. Le point clé est donc le lien avec les “solutions durables au problème de la faim répondant à l’initiative nationale,” comme décrit dans le Plan stratégique (2008–2011).

¹² Le Cadre de résultats stratégiques n’établit pas de distinction entre ces trois niveaux. Plusieurs de ces effets directs et des produits correspondants sont donc nouveaux.

- Les effets directs recherchés au niveau de l'environnement sont notamment les suivants:
 - adoption et application de lois, politiques et stratégies donnant la priorité à la lutte contre la faim et l'insécurité alimentaire;
 - élaboration et mise en œuvre de lois, politiques et stratégies propres à dynamiser le rôle que joue la société civile dans les solutions durables au problème de la faim.
 - affectation durable et fonds suffisants aux ministères et institutions chargés de réduire la faim et l'insécurité alimentaire.
 - Les effets directs au **niveau institutionnel** sont notamment les suivants:
 - fonctionnement efficace d'institutions nationales d'assistance alimentaire viables et bien gérées;
 - fonctionnement de partenariats multisectoriels pour s'attaquer aux causes de la faim et de l'insécurité alimentaire.
 - Les effets directs au **niveau individuel** sont notamment les suivants:
 - formation de plusieurs groupes successifs de personnes et de communautés ayant les compétences voulues pour concevoir et mettre en œuvre des programmes et des politiques d'assistance alimentaire efficaces.
43. Ces effets directs doivent être obtenus à différentes échelles et échéances: au niveau individuel, il est possible d'attendre des effets directs à **court terme**, soit deux à trois ans; au niveau des organisations, il est possible d'escompter des effets directs à **moyen terme**, soit trois à sept ans; au niveau des politiques et des institutions, il est possible de compter sur des effets directs à **long terme**, soit au bout de sept ans au moins¹³.

Produits

44. Les produits découlent des effets directs, avec les niveaux et échéances définis précédemment¹⁴.
- Au **niveau de l'environnement**, les produits sont notamment:
 - Les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), les stratégies pour la réduction de la pauvreté et les plans nationaux d'action qui sont élaborés donnent la priorité à la lutte contre la faim et l'insécurité alimentaire¹⁵.

¹³ Il importe de souligner que la chronologie des actions à entreprendre à chaque niveau n'est pas nécessairement calquée sur cette succession chronologique de produits. Certains pays ont besoin d'un soutien au niveau des politiques dès le début; d'autres peuvent avoir besoin d'une assistance selon les étapes indiquées ci-dessus. Très souvent, les trois niveaux seront étroitement liés et nécessiteront une action simultanée. L'essentiel est que les produits à chaque niveau apparaîtront probablement à des échéances différentes.

¹⁴ Ces produits incluent tous ceux identifiés dans le Cadre de résultats stratégiques pour le Produit 5.3. L'analyse à trois niveaux débouche sur d'autres produits.

¹⁵ Le Cadre de résultats stratégique définit les plans d'action nationaux comme étant la législation, les politiques ou les documents de planification du développement créés par les gouvernements faisant spécifiquement référence à la faim et/ou à la sécurité alimentaire et nutritionnelles.

- La législation et les documents de politique et de stratégie élaborés accordent à la société civile un rôle prioritaire dans les solutions durables aux problèmes de la faim.
- Les besoins en ressources des ministères et des institutions chargés de la lutte contre la faim et de la sécurité alimentaire sont prioritaires et prévus au budget des plans nationaux de développement et des stratégies de réduction de la pauvreté.
- Au **niveau institutionnel**, les produits sont notamment:
 - L'élaboration de plans d'activité et de plans opérationnels de nature à assurer la mise en place d'institutions nationales d'assistance alimentaire financièrement viables et bien gérées.
 - La mise en place et l'appui de réseaux et de plateformes formelles et informelles pour les débats multisectoriels, la recherche d'un consensus et les partenariats dans les systèmes alimentaires.
- Au **niveau individuel**, les produits sont notamment:
 - La formation de plusieurs groupes successifs de personnes et de communautés à la conception et la mise en œuvre de programmes et de politiques d'assistance alimentaire efficaces et efficients, y compris: évaluation des besoins en fonction du sexe, ciblage, gestion de l'assistance alimentaire sur les plans quantitatif et qualitatif, analyse des marchés, gestion de l'information, et procédures locales d'appel d'offres.

Activités

45. L'obtention de ces effets directs et ces produits suppose que le PAM agisse à chacun des trois niveaux.
- Au niveau des politiques et des institutions, les activités du PAM consistent notamment à fournir des conseils techniques et à organiser des consultations de haut niveau et des campagnes de plaidoyer et de communication bien conçues.
 - Au niveau des organisations, les activités du PAM portent notamment sur l'élaboration de plans d'action et de directives pour la mise en œuvre de l'assistance alimentaire, le détachement de personnel, le soutien des organisations et des réseaux de parties prenantes, et la fourniture d'équipements et de services d'entretien.
 - Au niveau individuel, les activités du PAM incluent la conception et la mise en œuvre d'ateliers de formation, les voyages d'échange et l'accueil ciblé du personnel des partenaires.
46. Compte tenu de la nature de la présence et des activités du PAM, le renforcement des capacités commence le plus souvent par le soutien aux programmes d'assistance alimentaire. Il s'agit souvent d'une démarche pragmatique destinée à surmonter les obstacles à une mise en œuvre efficace. Mais le cadre général décrit plus haut suppose d'aller bien au-delà de ces investissements d'appui: l'objectif doit être le renforcement des

capacités locales pour lutter contre la faim aiguë et chronique. Ce processus de transition est en cours dans la plupart des régions.

PRIORITES STRATEGIQUES

47. L'intensification du rôle et de l'impact du PAM dans le renforcement des capacités se poursuivra; cet aspect est en effet prioritaire durant la période de transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, et il contribue à ce processus de changement.
48. L'expérience du PAM en matière de renforcement des capacités et les résultats de l'évaluation de 2008 indiquent qu'il est nécessaire de remédier à plusieurs points stratégiques critiques, comme l'évaluation des capacités nationales, les partenariats, l'apprentissage, le suivi et l'évaluation, l'établissement des rapports, la sensibilisation et les incitations, et le financement.

Évaluation des capacités nationales

49. Afin d'établir des bases réalistes sur lesquelles concevoir et mettre en œuvre des initiatives de renforcement des capacités, le PAM coopérera avec les gouvernements et d'autres partenaires pour évaluer de façon systématique les besoins actuels et prévisibles en cette matière.

Partenariats

50. Le PAM continuera à investir dans des partenariats à tous les niveaux dans ses activités opérationnelles et ses activités de concertation sur les politiques, sous l'impulsion des bureaux régionaux et avec l'appui de la Division des Relations multilatérales et rapports avec les ONG, d'OEDH et d'OMXC. Le PAM étudiera la possibilité d'établir des partenariats stratégiques avec les autres institutions des Nations Unies et les organisations nationales et régionales dont le mandat comporte le renforcement des capacités. Les partenariats avec les organisations ayant des compétences dans les nouveaux domaines prioritaires d'activité seront particulièrement importants, par exemple pour renforcer l'efficacité des achats locaux et régionaux de vivres, l'élaboration de programmes de transfert monétaire et de bons d'alimentation, l'adaptation aux changements climatiques, la réduction des risques de catastrophe, la protection sociale et la concertation sur les politiques. Le succès du transfert de la responsabilité des activités d'assistance alimentaire, comme envisagé dans le cadre de l'Objectif stratégique 5, nécessite une stratégie détaillée pour la mise en place des partenariats. OMXC conduira ce processus pour le PAM.

Apprentissage

51. Selon les propres termes d'un directeur de pays du PAM, pour devenir un partenaire de choix pour le renforcement des capacités au niveau des pays, le PAM doit continuer à consolider ses propres capacités de renforcement des capacités¹⁶. La formation ciblée des cadres restera un élément fondamental du renforcement des capacités internes et externes du PAM. Les compétences seront perfectionnées dans de nouveaux domaines comme la conduite des opérations dans des situations complexes, la planification des activités, la formation d'équipes, la gestion, la sensibilité à la problématique hommes-femmes, l'élaboration de partenariats et le plaidoyer, en plus des domaines dans lesquels le PAM a de tout temps investi. Le PAM développera aussi les capacités nécessaires pour la mise en œuvre de l'initiative "Achats au service du progrès", l'adaptation au changement climatique et les programmes de réduction de la faim axés sur les bons d'alimentation et les transferts monétaires. Les possibilités d'apprentissage s'appuieront sur les évaluations des besoins dans l'objectif de promouvoir l'intégration de compétences améliorées. La priorité continuera d'être accordée aux perspectives de coopération Sud-Sud et à la diffusion des pratiques optimales.

Suivi, évaluation et rapports

52. Le processus pluriannuel sur plusieurs niveaux qui doit permettre d'obtenir un impact présente des difficultés sur le plan de la capacité du PAM de suivre la contribution que ses interventions apporte aux solutions durables au problème de la faim et d'établir des rapports sur ces contributions. Ce problème est complexe et sa solution dépend très largement du contexte. Le PAM continuera à élaborer des indicateurs rigoureux, transparents et souples pour le suivi et l'évaluation des interventions de renforcement des capacités, qui peuvent s'appliquer dans les contextes de travail des bureaux de pays. Il s'agit d'un défi majeur qui doit être relevé. Le PAM continuera à élaborer des directives sur le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports en matière de renforcement des capacités, avec des liens au système suivi et d'évaluation du Programme. Le personnel recevra une formation selon que de besoin.

Sensibilisation et incitations

53. L'impact des investissements du PAM dans le renforcement des capacités sera largement fonction de la mesure dans laquelle le personnel perçoit l'importance de cet aspect dans son travail et le renforcement des capacités est intégré et financé dans les activités des programmes. Le PAM investira dans un processus de communication et de sensibilisation

¹⁶ Cet impératif est aussi mentionné dans la politique de 2004.

concernant la politique de renforcement des capacités, en soulignant les liens avec la nouvelle orientation stratégique et la nécessité de faciliter l'appropriation nationale. L'évaluation des résultats des membres du personnel sera réexaminée dans l'objectif de les inciter à accorder davantage la priorité au renforcement des capacités dans les descriptifs de projets.

Financement

54. L'évaluation de 2008 a noté que le renforcement des capacités nécessite un financement à moyen terme sur lequel on peut compter afin de garantir sa mise en place systématique. Un mécanisme de financement durable pour les initiatives reposant exclusivement sur les transferts monétaires, comme le renforcement des capacités, est à l'examen dans le contexte du cadre de financement du PAM.
55. Les travaux de terrain visant à élaborer un plan de mise en œuvre pratique et complet pour l'Objectif stratégique 5 sont dirigés par OEDAM et par OMXC. Une fois achevé, ce plan couvrira les domaines prioritaires identifiés plus haut, et les responsabilités seront assignées selon qu'il convient.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
CAD/OCDE	Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques
DFID	Ministère britannique du développement international
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
LACERN	Réseau de préparation et d'intervention en cas d'urgence pour l'Amérique latine et les Caraïbes
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OEDAM	Division de la gestion des résultats et de l'obligation redditionnelle
OEDE	Bureau de l'évaluation
OEDH	Bureau pour les solutions au problème de la faim
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMX	Division de la conception et de l'appui aux programmes
OMXC	Service de la coopération et des partenariats
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
SADC	Communauté du développement de l'Afrique australe
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance