

PROJET D'EXAMEN À MI-PAROURS DU PLAN STRATÉGIQUE POUR 2008-2013



Consultation informelle

2 mai 2012

Programme alimentaire mondial
Rome (Italie)

Table des matières

	Page
Résumé	2
Justification et méthode de l'examen à mi-parcours	4
Synthèse et Justification du Plan stratégique pour 2008–2013	5
Structures internes au service de la mise en œuvre du Plan stratégique	6
Contexte mondial 2008–2012	8
Objectif stratégique 1	9
Objectif stratégique 2	14
Objectif stratégique 3	17
Objectif stratégique 4	19
Objectif stratégique 5	24
Questions transversales	27
• Protection sociale	27
• Transferts monétaires et bons	28
• Problématique hommes-femmes	30
Partenariats	33
Réformes internes à l'appui du Plan stratégique	35
• Suivi et évaluation	35
• Ressources humaines	36
• Gestion, obligation redditionnelle et contrôles financiers	36
Mobilisation de ressources	37
Constatations	38
Recommandations	39
Annexe: Tableau des risques pour le Plan stratégique pour 2008–2013	41
Liste des sigles utilisés dans le présent document	43

RÉSUMÉ

Il est ressorti du présent examen que, grâce à son Plan stratégique pour 2008-2013, le PAM est désormais en mesure de faire face aux nouveaux défis, de plus en plus complexes, à relever dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Cependant, il reste beaucoup à faire pour intégrer et assimiler ces changements dans la culture et le travail du PAM. Les gouvernements hôtes, les pays donateurs, les partenaires et – surtout – les bénéficiaires du PAM attendent, à juste titre, que celui-ci déploie l'ensemble des outils et des approches présentés dans le Plan stratégique afin de répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels urgents, d'améliorer les interventions d'urgence, de renforcer la résilience et de soutenir les priorités nationales et les capacités locales.

Le Plan stratégique a officialisé une série de réformes et d'approches qui étaient déjà menées sur le terrain, et il a mis le PAM dans une position lui permettant d'améliorer la hiérarchisation des priorités et de mener des interventions durables, en optant pour des solutions ciblées plutôt que pour des démarches classiques "universelles" en matière d'aide alimentaire. Nombre d'outils et de formes d'aide nouvellement mis en place – tels que les transferts monétaires, les bons, les produits nutritionnels ciblés, les achats régionaux et locaux ainsi que les achats anticipés – ont déjà été intégrés dans les interventions d'urgence du PAM, lui offrant une palette plus vaste d'outils à utiliser en cas de crise. En outre, les aliments achetés aujourd'hui sont beaucoup plus nutritifs, grâce aux récentes découvertes scientifiques dans le domaine de la nutrition; ils sont conditionnés dans des emballages adaptés aux situations d'urgence et ciblent certaines populations.

Ces changements ont été élaborés et instaurés rapidement, en particulier en ce qui concerne les transferts monétaires, les bons, la nutrition et l'initiative Achats au service du progrès. Beaucoup de ces nouvelles approches doivent toutefois être renforcées: à titre d'exemple, en trois ans à peine, les transferts monétaires et les bons, utilisés à l'origine à titre pilote, concernaient plus de 3 millions de bénéficiaires en 2010. Toutefois ce chiffre reste modeste en proportion des 100 millions de personnes auxquelles le PAM porte assistance chaque année.

Le Plan a été le catalyseur de changements importants pour le PAM, qui vont de l'élaboration de nouvelles politiques et de nouveaux systèmes et contrôles internes, à la mise à jour des directives relatives à l'élaboration des programmes en vue de leur utilisation sur le terrain, et à la promotion d'une culture de l'apprentissage à travers l'expérimentation de nouvelles approches. La poursuite de l'assimilation de ces changements et leur intégration dans les interventions et les programmes du PAM demanderont encore du temps, de la détermination et une volonté constante d'apprendre et d'adopter de nouvelles idées et approches. Dans certains cas, de nouvelles compétences seront nécessaires, qui exigeront à leur tour la formation permanente du personnel ou l'embauche de personnel possédant un ensemble de compétences différentes.

L'intégration demandera aussi le soutien constant des pays et des partenariats améliorés. Le PAM devra continuer d'accorder la priorité au transfert des connaissances et à l'appui aux gouvernements pour renforcer leurs propres capacités en matière de préparation aux situations

d'urgence et d'intervention en cas de crise, et de mise en place de filets de sécurité fondés sur l'alimentation, car il s'agit là du seul moyen de venir durablement en aide à un plus grand nombre de personnes et de faire de réels progrès dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

Il est nécessaire de pouvoir suivre et d'évaluer au fil du temps les effets directs, ainsi que les processus et les produits, et de le faire de manière économique et cohérente d'un bureau de pays à l'autre. Les flux de financement, la brièveté de nombreux programmes du PAM, ainsi que la composition des effectifs des bureaux de pays peuvent aussi limiter la capacité du PAM d'exploiter l'ensemble des outils dans différents contextes, de s'engager plus à fond dans les partenariats et d'aider les pays à renforcer leur capacité de résilience. En outre, il importera d'évaluer l'organisation globale du PAM, demeurée sensiblement la même depuis 2007.

Tous ces défis et d'autres encore liés à la poursuite de l'assimilation institutionnelle du Plan stratégique sont évoqués tout au long du présent document et récapitulés dans la dernière section, avec des suggestions concernant les prochaines étapes.

JUSTIFICATION ET MÉTHODE DE L'EXAMEN À MI-PARCOURS

1. Le présent examen à mi-parcours offre une synthèse des constatations et des recommandations effectuées sur la base des quatre premières années d'exécution du Plan stratégique. Il a deux objectifs: i) fournir un aperçu et des recommandations pour la dernière phase du Plan stratégique actuel; et ii) mettre l'accent sur les problèmes liés à l'élaboration du prochain Plan stratégique.
2. Le Plan stratégique du PAM pour 2008-2013, approuvé par le Conseil d'administration en juin 2008, devait à l'origine couvrir les années 2008 à 2011, mais il a été prorogé jusqu'en 2013 suite à l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies d'une résolution dans laquelle elle invitait le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le PAM à "... synchroniser leur cycle de planification avec l'examen quadriennal complet, y compris, le cas échéant, en réalisant des examens à mi-parcours"¹. À cet effet, le Conseil a demandé au Secrétariat de lui présenter un examen à mi-parcours, à sa session annuelle de 2012². Le prochain Plan stratégique du PAM couvrira les années 2014-2017 et sera soumis au Conseil à sa session annuelle de 2013.
3. L'examen à mi-parcours se fonde sur quatre contributions:
 - *Examen des évaluations et de la documentation.* Cet examen porte sur les évaluations, les rapports annuels sur les résultats, les rapports de l'Inspecteur général et les documents concernant les projets et les politiques, afin de mettre en évidence les enseignements tirés et de suggérer des améliorations pour l'avenir.
 - *Analyse quantitative des changements au PAM.* La Division des politiques, de la planification et des stratégies a entrepris une analyse quantitative pour évaluer les changements, en utilisant les données issues des rapports annuels sur les résultats, des rapports normalisés sur les projets, du Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS II) et d'autres sources. L'examen complet de tous les indicateurs n'a pas été possible pour la période 2007-2011 étant donné, entre autres, que certains indicateurs avaient changé et que l'établissement de rapports par les bureaux de pays n'était pas homogène, en raison du manque de temps et de personnel.
 - *Consultations.* Des consultations avec les bénéficiaires, les gouvernements, les organisations non gouvernementales (ONG) partenaires, le personnel du PAM ainsi que des spécialistes extérieurs, ont été menées dans le but de recueillir des opinions diverses au sujet du Plan stratégique.
 - *Études de cas par pays.* Trois études de cas réalisées par une organisation externe ont donné un aperçu du Plan stratégique du point de vue des pays, avec des contributions de gouvernements hôtes, de partenaires, d'experts locaux et de membres du personnel du PAM. L'Équateur, le Kenya et le Pakistan ont été choisis pour ces études, afin de montrer toute l'étendue des activités du PAM dans des contextes différents.

¹ A/RES/ 63/232.

² Décisions et recommandations de la session annuelle de 2009 du Conseil d'administration (WFP/EB.A/2009/16).

SYNTHÈSE ET JUSTIFICATION DU PLAN STRATÉGIQUE POUR 2008–2013

4. Le Plan stratégique actuel marque un profond changement de l'orientation stratégique du PAM. Celui-ci, qui était un organisme d'aide alimentaire, fournissant directement des vivres aux ménages nécessiteux, est devenu un organisme d'assistance alimentaire, disposant de modalités d'intervention diverses pour aider les pays, les communautés et les ménages à avoir davantage accès à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
5. L'approche exposée dans le Plan stratégique a pris en considération plusieurs évolutions et tendances:
 - *Approches nationales.* Dans la lignée de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de 2005, et du Programme d'action d'Accra de 2008, le Plan stratégique du PAM souligne l'importance de l'appui aux priorités et aux plans nationaux. Ce repositionnement a eu lieu avant le sommet du G8 tenu à L'Aquila en 2009, qui a mis l'accent sur la prise en charge des opérations par les pays, facteur incontournable pour la réussite du renforcement de la sécurité alimentaire nationale après la crise des prix des denrées alimentaires de 2007-2008.
 - *Accroissement de la souplesse grâce aux dons en espèces.* L'augmentation de la part des contributions en espèces allouées au PAM par les donateurs a ouvert de nouvelles possibilités pour transposer à plus grande échelle des modalités telles que les transferts monétaires, les bons, les achats locaux et les interventions nutritionnelles.
 - *Priorité à la nutrition.* Compte tenu des découvertes scientifiques et du soutien fourni par les pays, le Plan stratégique est axé sur la mise en œuvre d'interventions nutritionnelles et non uniquement sur l'apport de calories, ce afin de maximiser l'impact des mesures prises; le ciblage des groupes vulnérables tels que les mères, les jeunes enfants et les personnes vivant avec le VIH et le sida, la tuberculose et d'autres maladies. En particulier, la série d'articles parus dans la revue *The Lancet* consacrés à la dénutrition chez la mère et l'enfant a souligné l'importance d'une bonne nutrition pendant les 1 000 premiers jours de la vie, de la conception au 24^{ème} mois après la naissance. Il a été estimé qu'un tiers des décès d'enfants, et 11% de la charge mondiale de morbidité, pouvaient être attribués à la dénutrition³.
 - *Priorité aux moyens de subsistance et à la résilience.* Le Plan stratégique tient compte du principe, objet d'une prise de conscience croissante, que l'aide alimentaire doit continuer de viser en premier lieu à sauver des vies à court terme, mais que les interventions devraient aussi prévoir la sauvegarde et la remise en état des moyens de subsistance dans le sillage des situations d'urgence et le renforcement de la résilience des communautés face aux crises futures.
 - *Changements climatiques et catastrophes naturelles.* L'aggravation de la fréquence, de l'intensité et de l'impact des catastrophes naturelles, sachant que cette tendance se poursuivra probablement, a stimulé l'intérêt vis-à-vis du travail à mener avec les pays dans le domaine de la préparation aux catastrophes et du renforcement de la résilience.

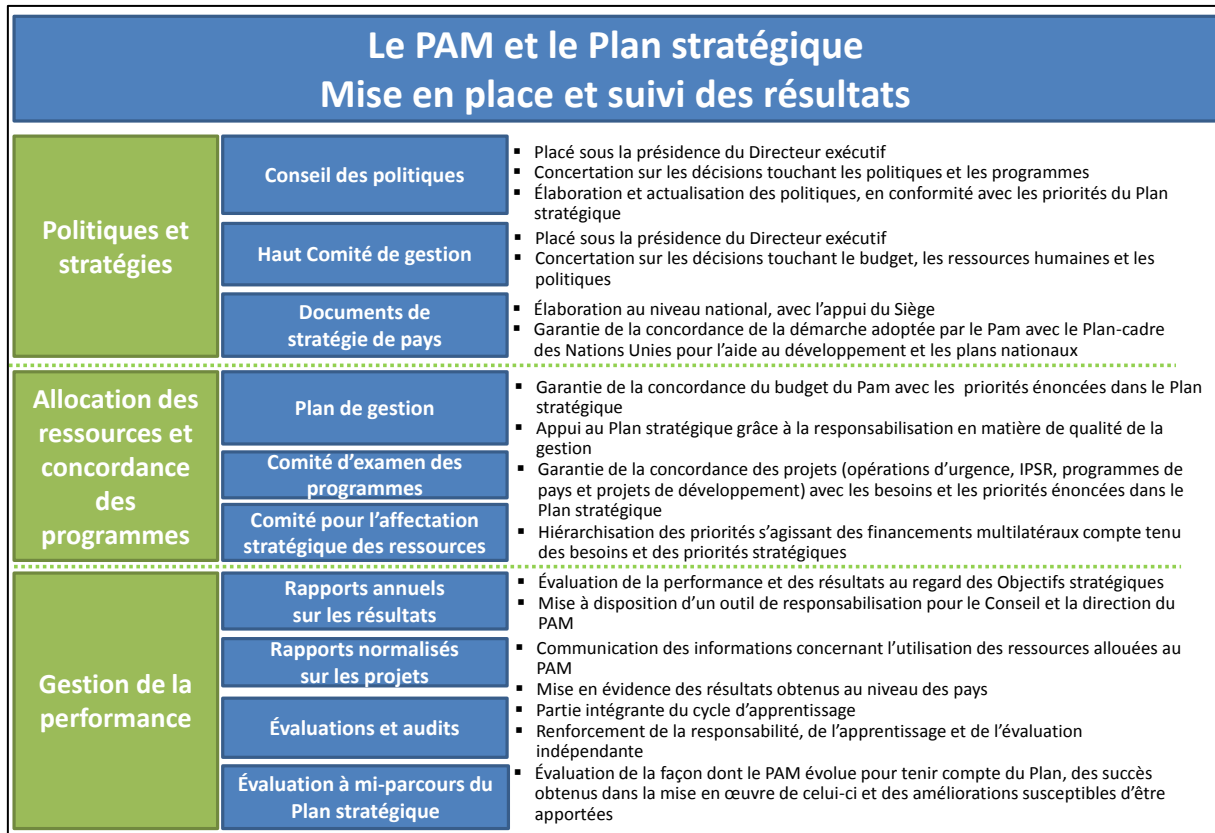
³ Disponible à l'adresse suivante: <http://www.thelancet.com/series/maternal-and-child-undernutrition>.

- *Approches tenant compte du marché.* L'aide alimentaire a sauvé des vies par le passé, mais à moyen et à long terme, elle pourrait aussi avoir des incidences négatives sur les marchés locaux et sur la production agricole. Une "boîte à outils" fondée sur l'analyse des marchés, prévoyant des modalités telles que les achats locaux, le rapprochement entre les petits exploitants et les marchés, et l'utilisation d'espèces plutôt que de vivres, peut atténuer ces risques et, si elle est utilisée correctement, peut stimuler les économies locales.
6. En prenant ces tendances pour point de départ, le Plan stratégique a fixé cinq Objectifs stratégiques qui sont conformes au mandat du PAM et tiennent compte de l'évolution de ses interventions face à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, tout en faisant fond sur l'expérience du PAM et ses avantages comparatifs. Pour atteindre ces objectifs, le Plan stratégique a défini un ensemble d'outils visant à répondre aux besoins critiques liés à la faim, l'objectif général étant de réduire la dépendance et d'aider les gouvernements et la communauté humanitaire dans la recherche de solutions à long terme au problème de la faim.

STRUCTURES INTERNES AU SERVICE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN STRATÉGIQUE

7. Le changement d'approche dans le Plan stratégique a fait naître de nouveaux enjeux pour le PAM. De nouveaux systèmes et processus ont été mis au point afin de structurer les fournis efforts et d'assurer leur cohérence (figure 1).
8. Le Conseil des politiques a été constitué pour prendre des décisions sur les questions touchant les politiques et les programmes en rapport avec le Plan stratégique; le Haut Comité de gestion a été créé en tant qu'enceinte chargée de la gestion globale du PAM, notamment la gestion des résultats et des risques, et les questions liées aux ressources financières et humaines. Ces deux organes sont présidés par le Directeur exécutif; ils se réunissent régulièrement pour prendre des décisions et approuver les documents à soumettre au Conseil.

Figure 1. Structures internes pour la mise en œuvre et le suivi du Plan stratégique



9. Le Plan stratégique a exigé la mise à jour de nombreuses politiques du PAM. Dix politiques ont été approuvées par le Conseil en relation avec l'application du Plan stratégique sur le terrain, notamment les politiques en matière de problématique hommes-femmes, de bons et de transferts monétaires, d'alimentation scolaire, de réduction des risques de catastrophe, de nutrition, de protection, de lutte contre le VIH et le sida, ainsi que de renforcement des capacités⁴.
10. Le processus des stratégies de pays a été créé pour aider les bureaux de pays à sélectionner les modalités de programme les plus appropriées pour appuyer les priorités nationales d'une façon qui soit cohérente avec le travail d'autres organismes et cadres. Ce processus vise également à permettre de bien faire connaître le rôle joué par le PAM dans différents contextes nationaux aux autorités des pays, aux organismes des Nations Unies et aux autres partenaires.
11. Le Rapport annuel sur les résultats est le document institutionnel qui permet de suivre les progrès accomplis par rapport aux buts et aux objectifs du Plan stratégique sur une base annuelle, et par rapport aux résultats de gestion qui sous-tendent l'utilisation efficace et efficace des ressources. Le Rapport annuel sur les résultats mesure les progrès réalisés sur la voie de la réalisation de chaque Objectif stratégique grâce aux indicateurs qui font partie du Cadre de résultats stratégiques. Ceux-ci ont été adaptés et affinés chaque année, compte tenu des nouvelles données d'expérience disponibles et des enseignements tirés, ainsi que de la capacité des bureaux de pays de rendre compte des mesures prises. Du fait de ces

⁴ Recueil des politiques du PAM relatives au Plan stratégique (2008–2013) (WFP/EB.2/2011/4-B).

changements, il est difficile de comparer les résultats obtenus au fil de l'application du Plan stratégique.

12. Dans le prochain Plan stratégique, il importera de définir clairement des indicateurs permettant de suivre les résultats obtenus par Objectif stratégique et par but visé, et il faudra donner de la stabilité à ces indicateurs, afin que les résultats puissent faire l'objet d'un suivi dans la durée. Les indicateurs devraient être simples, et les bureaux de pays devraient pouvoir les mesurer avec les moyens qui sont les leurs; ils devraient en outre être étroitement liés aux systèmes institutionnels de suivi et d'évaluation.
13. De nouveaux systèmes ont certes été établis à l'appui du Plan stratégique, mais la structure organisationnelle fondamentale du PAM avait été mise en place avant l'approbation de ce plan. Le PAM devra donc, alors qu'il entame la dernière phrase de son Plan stratégique en vigueur et qu'il en train d'en élaborer un nouveau pour 2014-2017, faire réaliser une évaluation de sa propre structure.

CONTEXTE MONDIAL 2008–2012

14. Le Plan stratégique a été approuvé par le Conseil pendant une période marquée par de multiples crises, comme l'augmentation du prix des carburants, la flambée des prix des denrées alimentaires, une crise financière mondiale et une récession économique. Ces tendances ont eu un grave impact sur la situation alimentaire et le nombre de personnes souffrant de la faim a dépassé le milliard, comme l'a signalé l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Ce chiffre a diminué depuis, mais les prix des produits alimentaires restent instables et la récession économique accroît la pression exercée sur le budget de nombreux États membres.
15. Pour le PAM, le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté de pair avec les dépenses à engager pour les nourrir – coût des vivres, des transports et des carburants. Le changement climatique, l'augmentation de l'intensité et de la fréquence des catastrophes naturelles, les conflits, les bouleversements politiques et les déplacements de populations sont autant de facteurs qui ont beaucoup contribué aux besoins d'assistance alimentaire.
16. Cette période a également été marquée par un accroissement de l'insécurité et du nombre d'attaques perpétrées contre les travailleurs humanitaires, et par la fermeture des espaces protégés permettant de venir en aide aux populations. Selon une étude qu'a fait réaliser le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le nombre d'attaques mortelles contre le personnel des organisations humanitaires a triplé ces dix dernières années, pour atteindre 100 morts par an⁵. Le PAM a été attaqué en Afghanistan, dans le Territoire palestinien occupé, au Pakistan, en Somalie, au Soudan du Sud, au Soudan et dans d'autres lieux.
17. Les environnements complexes présentent de nombreuses difficultés pour le PAM, comme le fait de veiller au respect du principe "ne pas nuire", c'est-à-dire éviter que les interventions aient des conséquences imprévues, de garantir la sûreté du personnel et des partenaires, et de maintenir l'intégrité des programmes dans les environnements à haut risque. Le principal risque, consigné dans le Registre des risques institutionnels du PAM, est que les programmes du PAM ne puissent pas être exécutés et que les populations demeurent privées d'accès aux vivres et à la nutrition.

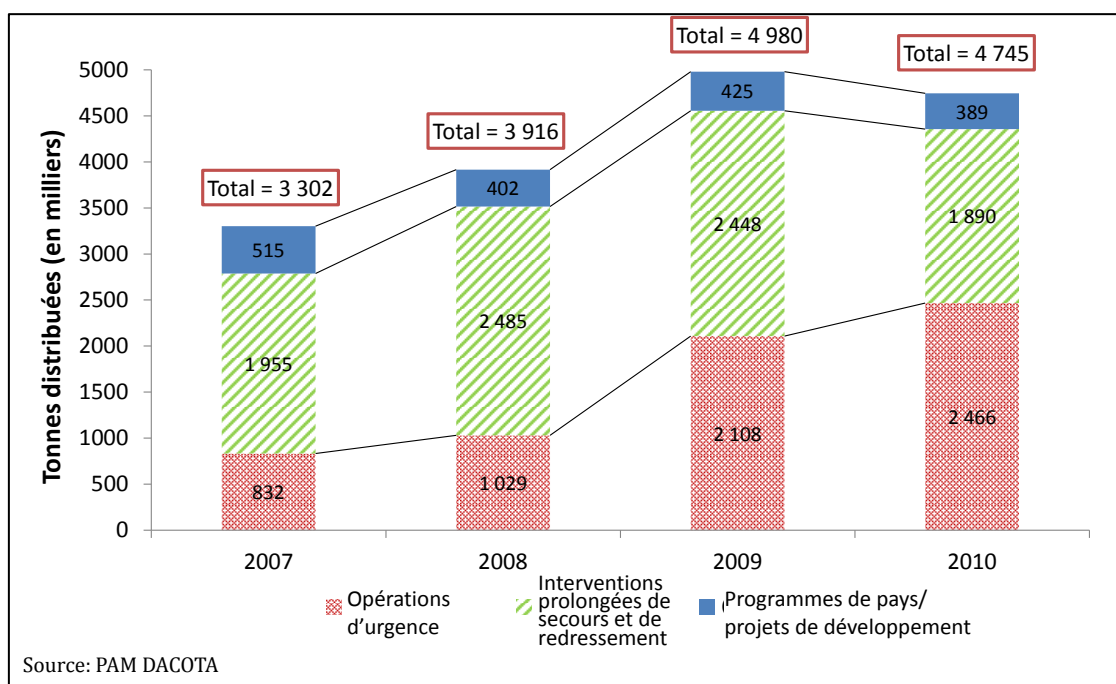
⁵ Egeland, J., Harmer, A. et Stoddard, A. 2011. *To Stay and Deliver*. New York, Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

18. Le PAM gère et affronte les risques sur le mode volontariste. Son travail permet aux responsables opérationnels de mieux comprendre les risques en présence et de faciliter un accès durable aux populations bénéficiaires. En tant que partie intégrante du système des Nations Unies, le PAM est doté d'un processus de gestion des risques de sécurité qui répertorie et analyse les menaces et la vulnérabilité sur le plan de la sécurité et contribue à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures d'atténuation susceptibles de faciliter, plutôt que de limiter, les activités du Programme.
19. L'Inspecteur général du PAM s'est félicité du "... regain d'intérêt de la direction pour la mise en application du système de gestion des risques institutionnels, ainsi que la reconnaissance des risques inhérents aux opérations effectuées dans des conditions difficiles...", mais il a aussi noté que la gestion des risques institutionnels n'est pas encore "... pleinement mise en application dans tous les bureaux extérieurs et toutes les unités du Siège du PAM"⁶.

OBJECTIF STRATÉGIQUE 1: SAUVER DES VIES ET PROTÉGER LES MOYENS DE SUBSISTANCE DANS LES SITUATIONS D'URGENCE

20. L'Objectif stratégique 1 consiste à sauver des vies et à protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence. Au cours de la période couverte par le Plan stratégique, la quantité de vivres destinés à des opérations d'urgence a triplé. Des interventions d'urgence à grande échelle ont été nécessaires en Haïti, dans la Corne de l'Afrique, au Myanmar, dans le Territoire palestinien occupé, au Pakistan, aux Philippines et dans le Sahel, ainsi que dans beaucoup d'autres endroits (figure 2). Cet aspect reflète l'augmentation des besoins d'urgence et l'attention accordée sans relâche par le PAM aux contextes d'urgence et aux "méga-crisis", comme les a qualifiées la Coordinatrice des secours d'urgence des Nations Unies.

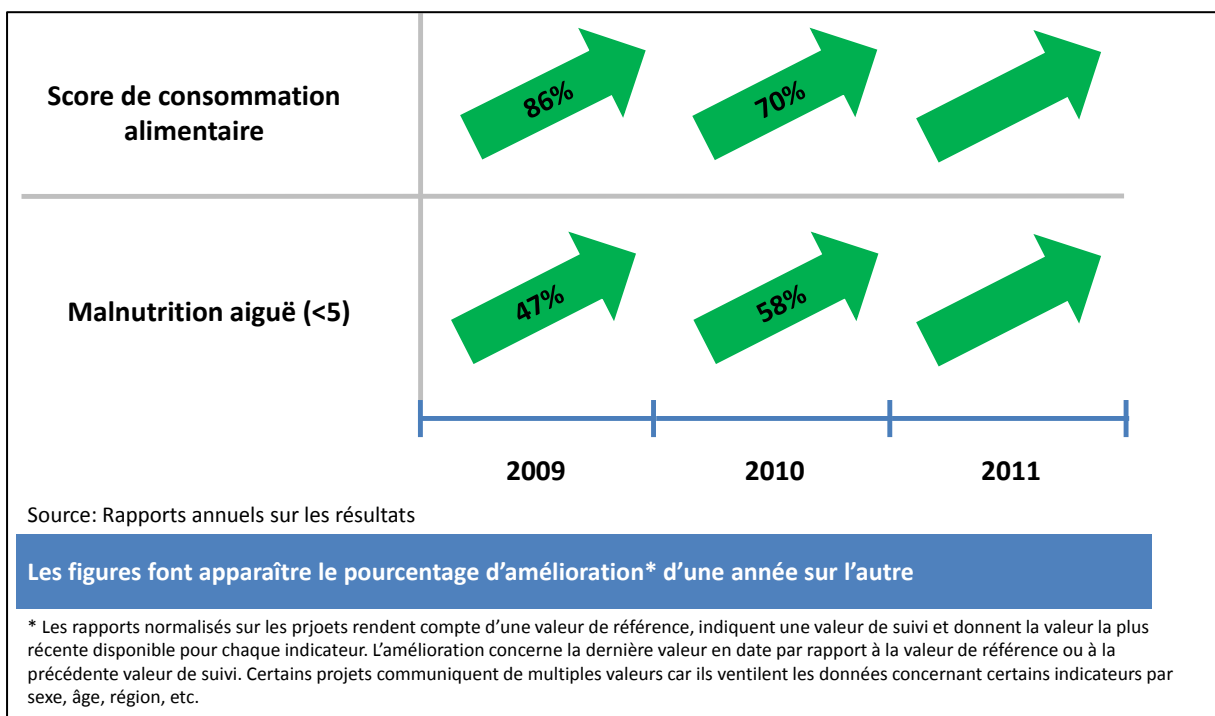
Figure 2: Produits alimentaires distribués, par catégorie de projet



⁶ Rapport de l'Inspecteur général de 2011 (WFP/EB.A/2011/6-E/1).

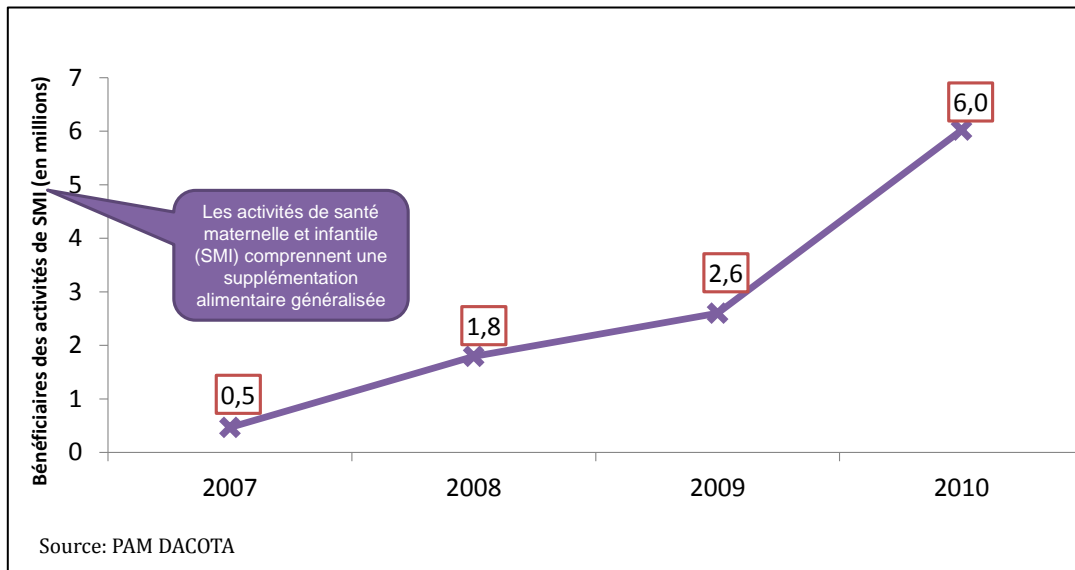
21. Le tableau ci-dessus montre que le PAM continue d'accorder beaucoup d'importance aux interventions menées pour faire face aux situations d'urgence. Bien que le volume soit un indicateur de la priorité au cœur de l'action du PAM, le Plan stratégique a mis en évidence le fait que le PAM pouvait durablement répondre aux besoins en matière de sécurité alimentaire et de nutrition en utilisant une large palette d'outils et de modalités. Les indicateurs de projet du Rapport annuel sur les résultats dont il est rendu compte au titre de l'Objectif stratégique 1 montrent que le PAM est en mesure d'intervenir rapidement en cas de crise et, aussi, de sauver des vies et de protéger les moyens de subsistance dans le sillage immédiat d'une situation d'urgence. Les rapports annuels sur les résultats montrent qu'entre 2009 et 2010, l'aide du PAM a contribué à faire baisser le nombre des personnes touchées par l'insécurité alimentaire dans les communautés bénéficiaires et à réduire les taux de malnutrition aiguë (figure 3).

Figure 3: Objectif stratégique 1



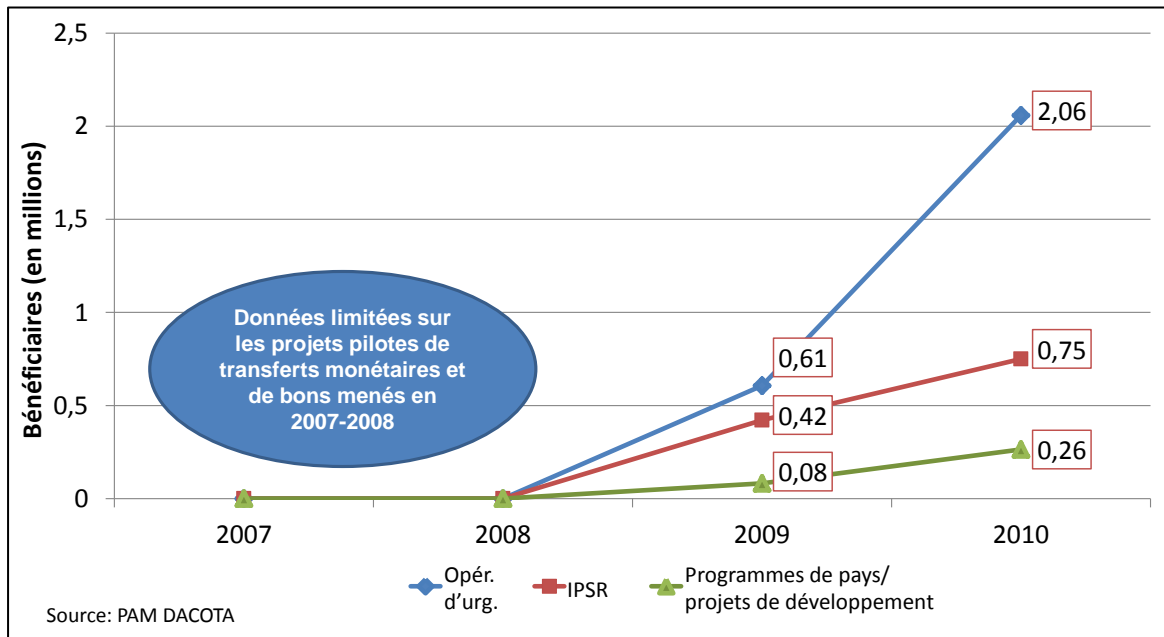
22. Les outils et approches décrits dans le Plan stratégique ont été mis en place largement pour soutenir les interventions d'urgence. Par exemple, le Plan stratégique précise que "... la qualité nutritionnelle des produits alimentaires fournis aux bénéficiaires joue également un rôle déterminant dans la réduction des taux élevés de malnutrition aiguë ainsi que des taux de mortalité due à la faim". Depuis l'approbation du Plan, les interventions ciblant les mères et les jeunes enfants ont été multipliées par 12: elles ont concerné 500 000 personnes en 2007 et 6 millions en 2010 (figure 4).

Figure 4: Nombre de mères et d'enfants secourus dans le cadre d'opérations d'urgence



23. L'intervention menée par le PAM au Niger lors de la sécheresse qui a frappé la région du Sahel en 2010 a mis en évidence l'impact des interventions nutritionnelles ciblant les populations les plus vulnérables lors d'une situation d'urgence. Alors que les taux de malnutrition aiguë globale ont augmenté pour atteindre 16 pour cent et que la prise en charge d'enfants atteints de malnutrition dans des centres d'alimentation a doublé, le PAM a recentré ses interventions sur les jeunes enfants, en fournissant des suppléments alimentaires nutritifs aux enfants de moins de 5 ans ainsi qu'aux femmes enceintes et aux mères allaitantes souffrant de malnutrition aiguë modérée; il a assuré aussi une supplémentation alimentaire généralisée au profit des enfants de moins de 2 ans, assortie d'une ration de protection destinée à leur famille afin de réduire le risque que leur ration soit partagée. Ces interventions ont entraîné une chute du nombre de cas de malnutrition aiguë modérée et un net recul du nombre d'enfants atteints de malnutrition aiguë modérée arrivant aux centres de soin; la proportion des rations destinées aux enfants qui sont partagées au niveau des ménages a diminué de 41 pour cent suite à la mise en place de la ration de protection.
24. En réponse aux inondations de 2010 au Pakistan, le PAM a distribué des biscuits à haute teneur énergétique produits localement et une pâte prête à consommer à base de pois chiches (le *Wawa Mum*), mise au point et produite par le PAM au Pakistan. Ces aliments nutritifs ne nécessitent pas de cuisson ni d'eau, et grâce à eux, les jeunes enfants et les mères ont pu être alimentés comme il le fallait pendant la situation d'urgence.
25. De même, les transferts monétaires et les bons ont été très utilisés pendant les situations d'urgence: les deux tiers des bénéficiaires des transferts monétaires et des bons du PAM ont été secourus dans le cadre d'opérations d'urgence (figure 5).

Figure 5: Bénéficiaires de transferts monétaires et de bons, par catégorie d'activités



26. Les transferts monétaires et les bons sont des outils importants pour venir en aide aux populations lorsque des aliments sont disponibles sur les marchés, mais sont inabordables. Les transferts monétaires et les bons soutiennent les marchés locaux et permettent aux bénéficiaires de choisir entre différents produits.
27. Lorsque les prix des denrées de base comme le maïs et l'huile ont augmenté de 40 pour cent au Burkina Faso, le PAM est intervenu en mettant en place un programme ambitieux de bons ciblant les femmes, qui a permis à celles-ci d'acheter du maïs, de l'huile de cuisson, du savon, du sucre et du sel. Il est ressorti des entretiens menés que 80 pour cent de la valeur des bons avaient été utilisés pour acheter du maïs (la céréale de base), ce qui est révélateur de l'acuité des besoins alimentaires⁷. Parmi les personnes interrogées, 99 pour cent ont indiqué que le programme avait amélioré leur accès aux aliments; 70 pour cent ont déclaré que leur état nutritionnel s'était globalement amélioré par rapport à ce qu'il était avant le lancement du programme.
28. Pendant les inondations de 2010 au Pakistan, lorsque des vivres étaient disponibles sur les marchés, des transferts monétaires ont été effectués au titre des programmes de travail destinés à appuyer le redressement rapide, la remise en état des terres agricoles et la reconstruction des habitations, aidant ainsi les communautés à retourner chez elles à temps pour la nouvelle campagne de semis. Couplée aux activités du Gouvernement et des partenaires, cette approche a permis d'éviter une mauvaise récolte. Les transferts monétaires et les bons continueront d'être utilisés dans les situations d'urgence pour améliorer l'accès à la nourriture; il importera donc d'établir un cycle solide d'évaluation et d'apprentissage pour déterminer si les transferts directs ou indirects de vivres constituent le mode d'intervention le plus approprié pour différentes situations d'urgence.

⁷ Omamo, S., Gentilini, U. et Sandström, S. (rédacteurs). 2010. *Revolution: From Food Aid to Food Assistance*. Rome, PAM.

29. Travailler dans le cadre du système d'action groupée fait partie intégrante de l'intervention d'urgence du PAM, qui est le chef de file de plusieurs modules d'action groupée du système des Nations Unies. À partir d'avril 2012, le PAM codirigera avec la FAO le nouveau module mondial de la sécurité alimentaire, et il dirige en outre déjà les modules de la logistique et des télécommunications d'urgence, qui ont une importance capitale lors des interventions humanitaires. Le module mondial de la sécurité alimentaire joue un rôle déterminant dans des régions telles que la Corne de l'Afrique, où le partenariat avec les organismes des Nations Unies, les autorités locales et les ONG est essentiel.
30. Le PAM a tiré parti des outils qui avaient été approuvés par le Conseil pour rendre plus efficaces les interventions d'urgence. Le Conseil appuie le recours à des outils améliorés tels que le Compte d'intervention immédiate (CII) et le Mécanisme de financement anticipé (MFA), qui réduisent les délais d'approvisionnement et d'intervention en cas de situation d'urgence. Le CII est un mécanisme de financement mis au point pour répondre à des besoins immédiats, surtout au cours de la phase de démarrage d'une opération d'urgence, alors que le MFA fournit aux projets des financements anticipés sur la base des contributions prévues. Ensemble, ces outils améliorent l'efficacité en réduisant le laps de temps qui s'écoule entre le moment où les ressources sont requises et celui où une contribution est confirmée. En novembre 2010, le Conseil a approuvé le relèvement du plafond du MFA de 180 millions de dollars à 557 millions de dollars, dont 150 millions de dollars pour le compte spécial du mécanisme d'achat anticipé.
31. Le CII a permis au PAM d'intensifier rapidement les opérations le long de la frontière entre la Tunisie et la Libye pour offrir son appui aux populations fuyant la violence. Pour un certain nombre d'opérations critiques, le MFA a contribué à réduire les délais de livraison, permettant de gagner jusqu'à trois mois. Ainsi, lorsque la crise alimentaire a frappé au Tchad et au Kenya vers la mi-2011, le PAM a été en mesure d'intervenir pour réduire les interruptions de la filière d'approvisionnement avant même de recevoir les contributions des donateurs. Au Soudan, le financement anticipé a facilité la réalisation des livraisons en temps opportun et a permis le prépositionnement de produits alimentaires avant l'arrivée de la saison des pluies. Le MFA a aussi permis d'éviter des ruptures de la filière d'approvisionnement en Afghanistan.
32. Le lancement réussi du mécanisme d'achat anticipé a coïncidé avec les situations d'urgence dans la Corne de l'Afrique et au Sahel. Avant la fin de 2011, des couloirs d'approvisionnement avaient été établis pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique de l'Ouest, et le PAM avait acheté 530 000 tonnes de vivres pour les opérations de secours, dont 19 000 tonnes de produits nutritifs tels que le mélange maïs-soja enrichi et amélioré, le Plumpy'Sup® et le Plumpy'doz®. Dix-huit bureaux de pays avaient acheté des produits stockés dans les réserves institutionnelles et, pour 29 projets, ils avaient gagné en moyenne 56 jours sur les délais d'approvisionnement.
33. Le PAM a connu un succès considérable dans ses interventions d'urgence à grande échelle, mais ces expériences ont bien montré qu'il fallait améliorer les capacités en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise. Lors de la Réunion mondiale du PAM à Madrid en 2010, les directeurs de pays et la haute direction sont convenus d'un plan d'action commun qui a mis l'accent sur les dix domaines prioritaires concernant la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de crise.
34. Sur cette base, le PAM a lancé en 2011 son Programme de renforcement des capacités de préparation et d'intervention en cas de crise (PREP), un cadre triennal pour améliorer les capacités de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise. Le programme couvre quatre domaines: i) cadres et orientations stratégiques; ii) systèmes et

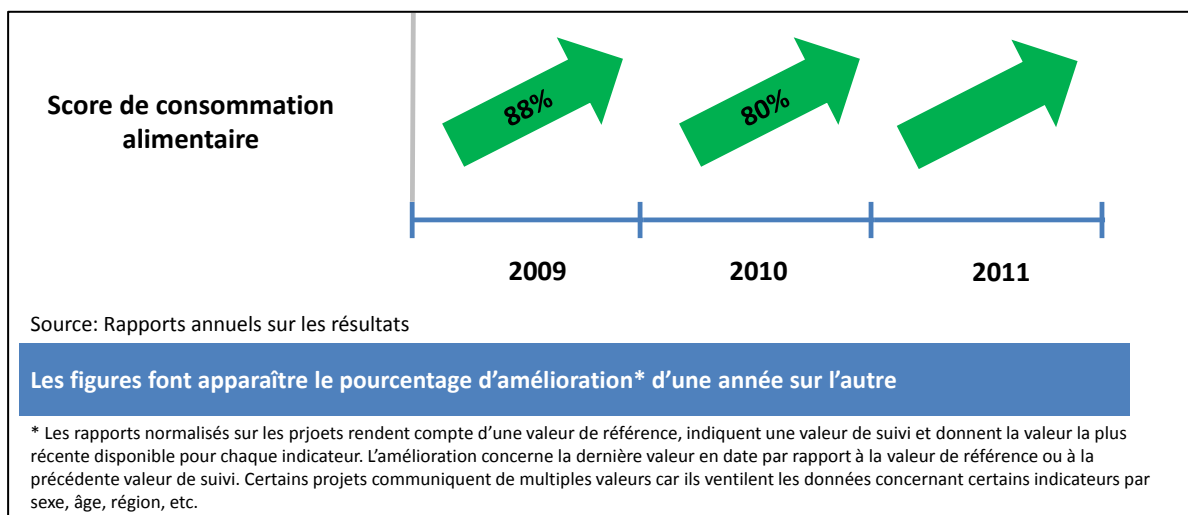
procédures d'urgence; iii) capacités d'intervention du PAM; et iv) services humanitaires communs, coordination extérieure et renforcement des capacités.

35. Une partie essentielle de ce programme se concentre sur la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des connaissances pour veiller à ce que les enseignements tirés soient appliqués aux interventions futures. Jusqu'à présent, les résultats obtenus comprennent: l'organisation de trois sessions consacrées à l'examen des enseignements tirés d'évaluations des interventions menées par le PAM en Haïti, au Niger et au Pakistan; le lancement d'une base de données répertoriant les enseignements tirés pour conserver la trace et procéder au suivi de la mise en œuvre des recommandations; et l'élaboration d'une trousse à outils pour permettre aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays de mener leurs propres activités dans ce domaine. Un grand changement s'est opéré et désormais, plutôt que de formuler ponctuellement des constatations et des recommandations, on applique une démarche systématique qui permet de faire remonter l'information vers les systèmes institutionnels, au moyen des protocoles d'intervention révisés et d'un nouveau cadre d'intervention et de préparation, actuellement en cours d'élaboration.
36. Des résultats ont déjà été obtenus grâce au PREP, en vertu duquel davantage de pouvoirs sont délégués aux directeurs de pays du PAM afin qu'ils puissent prendre des décisions. Le mécanisme d'achat anticipé a été utilisé pour augmenter le stock de produits nutritionnels d'urgence tels que le Plumpy'Sup®, le Plumpy'doz® et le Supercereal Plus. En outre, un guide sur la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de catastrophe a été mis en place dans 19 pays pour mettre à disposition des directives et des stratégies actualisées en matière de préparation, afin de minimiser les risques.

OBJECTIF STRATÉGIQUE 2: PRÉVENIR LA FAIM AIGUË ET INVESTIR DANS LA PRÉPARATION AUX CATASTROPHES ET L'ATTÉNUATION DE LEURS EFFETS

37. L'Objectif stratégique 2 consiste à prévenir la faim aiguë et à investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets. Les rapports annuels sur les résultats montrent qu'en 2010, 80 pour cent des projets dont il a été rendu compte au titre de l'Objectif stratégique 2, avaient enregistré des progrès s'agissant des scores de consommation alimentaire, ce qui allait dans le sens de la prévention de la faim aiguë (figure 6).

Figure 6: Objectif stratégique 2



38. Le Plan stratégique demande la mise en œuvre de mesures visant à "... appuyer et renforcer les capacités des gouvernements de se préparer aux situations de faim aiguë provoquée par des catastrophes, de les évaluer et de réagir en conséquence..." et aussi à "...protéger et renforcer la résistance aux chocs des communautés, notamment l'adaptation aux changements climatiques, grâce à des programmes de protection sociale ou de création d'emplois". Le rôle du PAM à cet égard consiste essentiellement à appuyer les gouvernements à la faveur d'une large gamme de partenariats qui tirent parti de ses connaissances spécialisées en matière de vulnérabilité, de sécurité alimentaire et de nutrition dans un contexte plus vaste axé sur le renforcement de la résilience et des capacités locales.
39. Dans ce cadre élargi, le PAM apporte une contribution de premier ordre à la faveur de l'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV), qui appuie la préparation aux situations d'urgence, l'atténuation de leurs effets et les interventions en analysant la situation en matière de sécurité alimentaire des ménages les plus vulnérables face aux catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. L'Unité entreprend des analyses de référence sur de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité et des évaluations de la sécurité alimentaire en situation d'urgence lorsqu'une catastrophe se produit; elle assure en outre le suivi de la sécurité alimentaire et effectue des analyses thématiques concernant des questions actuelles telles que l'impact des prix élevés des denrées alimentaires et des carburants ainsi que des crises économiques à l'échelle mondiale sur les populations les plus vulnérables.
40. Pendant les crises des prix des denrées alimentaires et des carburants qui ont sévi en 2007 et 2008, l'Unité ACV a mené 40 études de marché, qui ont éclairé les opérations du PAM et le travail des gouvernements et des partenaires. Pour les crises financière et économique de 2009/10, elle a élaboré un indice d'insécurité économique et alimentaire afin de répertorier les pays les plus exposés aux risques. Le Service mène régulièrement des évaluations en vue d'analyser les marchés, la nutrition ainsi que la vulnérabilité en milieu urbain, et il a rénové sa propre trousse à outils pour s'assurer que ses analyses couvrent des éléments de l'assistance alimentaire tels que les transferts monétaires, les bons, les aliments nutritifs, les achats locaux de vivres et la participation des petits exploitants.
41. Les partenariats et le renforcement des capacités nationales sont essentiels aux activités de l'Unité ACV. Ces activités, y compris les évaluations, sont presque toutes menées en partenariat avec les autorités nationales, des organismes des Nations Unies, des ONG nationales et internationales et/ou des établissements universitaires. En 2011, le PAM et la FAO ont mis au point leur première stratégie conjointe visant à améliorer les systèmes d'information pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle aux niveaux national, régional et mondial, en vertu de laquelle ils sont tenus de mettre en œuvre des initiatives visant à renforcer les capacités nationales et régionales. En 2012, le PAM, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) et la FAO ont lancé un Réseau d'information sur la sécurité alimentaire, une "communauté de pratiques" mondiale ayant pour but d'améliorer les données, l'analyse et les informations afin de fonder les décisions touchant les politiques et programmes de sécurité alimentaire à l'échelle nationale sur des données probantes. Ce Réseau constituera la base des efforts visant à renforcer les capacités locales pour faire face à l'insécurité alimentaire.

42. Le rôle du PAM pour ce qui est d'appuyer les gouvernements et de travailler avec les partenaires est défini dans la politique de 2011 en matière de réduction et de gestion du risque de catastrophes⁸. Celle-ci décrit l'expérience du PAM dans ce domaine et recense les questions devant être étudiées à l'avenir, comme la formulation d'une politique du PAM s'agissant du changement climatique. Intervenir dans les situations d'urgence et aider les communautés et les pays à réduire les risques de catastrophes, cela fait partie des activités du PAM depuis son origine et constitue une composante fondamentale de l'Objectif stratégique 2. En 2010, la moitié des programmes du PAM – qui permettent de venir en aide à 80 millions de personnes au total – portaient sur les risques de catastrophe naturelle et leur impact sur la sécurité alimentaire.
43. Pour le PAM, la réduction des risques de catastrophe consiste à incorporer le renforcement de la résilience dans les interventions d'urgence et à compléter cet aspect par la mise en œuvre d'activités ciblées de prévention et de préparation aux crises avant qu'une catastrophe ne survienne. Ce problème est d'autant plus pressant que le nombre de personnes touchées par des catastrophes d'origine naturelle et climatique, et le coût des interventions correspondantes, ne cessent d'augmenter; parallèlement à cela, on assiste à l'instauration d'un consensus et à un affermissement de la volonté politique en faveur de l'atténuation des risques au profit des populations les plus vulnérables, et de l'offre d'une aide aux communautés, afin de renforcer leur résilience avant qu'une crise ne frappe. À cet égard, la problématique hommes-femmes est un aspect important puisque les femmes sont souvent plus vulnérables que les hommes face aux catastrophes naturelles⁹.
44. Dans le cadre élargi de l'offre d'un appui aux gouvernements et d'une collaboration cohérente avec les partenaires, l'avantage comparatif du PAM en matière de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets tient à sa nature opérationnelle, sa présence sur le terrain, son expérience de la gestion des catastrophes, sa connaissance des réalités locales, sa capacité d'alerte rapide et sa compréhension des facteurs de vulnérabilité.
45. Les évaluations de l'impact des activités du PAM en matière de réduction des risques de catastrophe ont été positives. En Éthiopie et au Kenya, par exemple, il a été établi que les activités du PAM avaient considérablement amélioré la sécurité alimentaire; au Bangladesh, le projet d'amélioration de la résilience avait aidé 30 000 ménages à surélever leur habitation au-dessus du niveau des crues, et contribué à former les femmes à la préparation en prévision des catastrophes. En Ouganda, le programme de création d'avoirs productifs dans le Karamoja utilise l'assistance alimentaire pour répondre aux besoins alimentaires saisonniers, tout en appuyant les avoirs productifs, comme les dispositifs de collecte des eaux de pluie, qui renforcent la résilience face à la sécheresse et fournissent de l'eau pour le bétail et l'agriculture.
46. Le PAM est en train de travailler avec ses partenaires pour mettre à l'essai et affiner des outils destinés à veiller à ce que les populations les plus vulnérables ne soient pas exposées à un risque disproportionné en raison de phénomènes naturels et climatiques. Le PAM a aidé le Gouvernement éthiopien à établir un cadre de gestion du risque météorologique qui associe l'alerte rapide, la planification d'urgence et le renforcement des capacités à l'appui de l'élargissement du programme national de filets de sécurité productifs. Un autre programme appuyé par le PAM, l'initiative R4 d'Oxfam America et Swiss Re en faveur de la résilience des communautés rurales, aide les agriculteurs sans liquidités à acquitter les

⁸ Politique du PAM en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe (WFP/EB.2/2011/4-A).

⁹ Politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes (WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1), citation de: Neumayer, E. et Plumper, T. 2007. *The Gendered Nature of Natural Disasters: the Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002. Annals of the Amer. Assoc. of Geog.*, 97(3): 551–566.

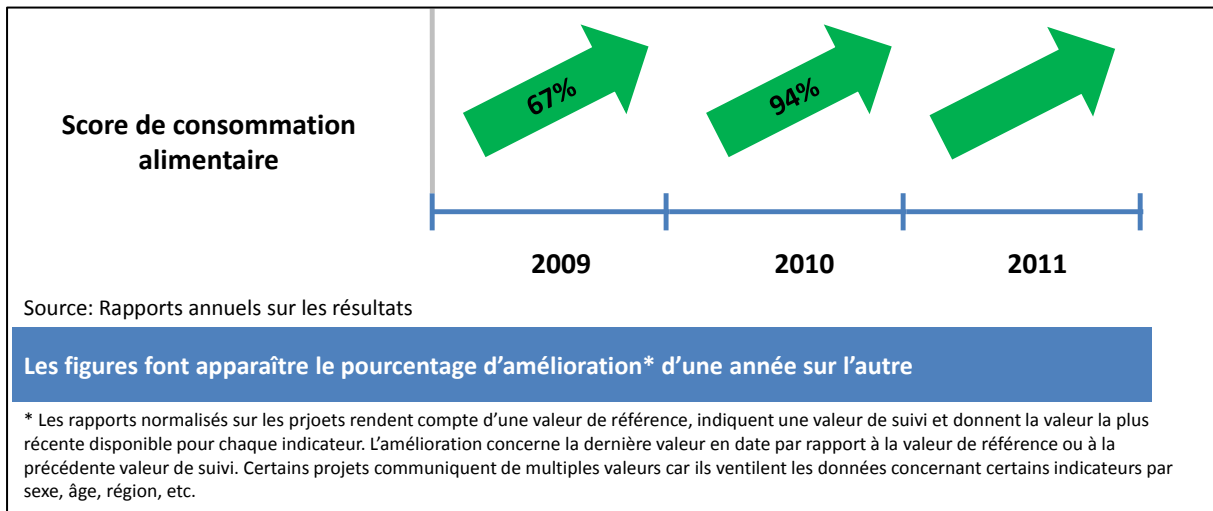
primes de l'assurance contre les intempéries par le biais d'un programme d'Assurance contre travail.

47. La politique du PAM répertorie les enseignements tirés, dans la perspective de transposer la réduction des risques de catastrophe à une échelle plus vaste et productive. Il faut pour cela œuvrer avec les gouvernements pour encourager la prise en charge des opérations par les pays, garantir la disponibilité d'une assistance technique assurée en continu et en temps opportun à l'intention des gouvernements et des partenaires, et établir des partenariats solides avec les organisations susceptibles d'apporter des compétences diverses.
48. Dans la politique du PAM, les filets de sécurité et la protection sociale sont considérés comme des mesures primordiales pour appuyer la réduction des risques de catastrophe. Un défi pour le PAM consiste à veiller à ce que les projets entrepris pour atteindre les objectifs visés soient de durée suffisante pour renforcer les capacités locales et obtenir des produits de qualité qui puissent être pris en charge par les responsables locaux; par le passé, la brièveté des projets et l'incertitude des financements ont déjà constitué un obstacle. Il importera de mieux intégrer les programmes du PAM dans les priorités nationales et dans les cadres communs des Nations Unies.
49. Le changement climatique est susceptible d'aggraver la vulnérabilité, d'accélérer la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources et d'accentuer le risque de catastrophes à évolution lente. Les gouvernements ont exprimé leur préoccupation concernant ces risques, et le nombre des demandes d'assistance augmente. De nouvelles sources de financement, telles que le Fonds d'adaptation et le Fonds pour l'environnement mondial, offrent la possibilité d'appuyer les gouvernements dans leurs activités de préparation et de renforcement de la résilience, à travers des mesures telles que les initiatives Vivres pour la création d'emplois.

OBJECTIF STRATÉGIQUE 3: REMETTRE SUR PIED LES COMMUNAUTÉS ET RECONSTITUER LEURS MOYENS DE SUBSISTANCE APRÈS UN CONFLIT OU UNE CATASTROPHE OU DANS LES PÉRIODES DE TRANSITION

50. L'Objectif stratégique 3 consiste à remettre sur pied les communautés et à reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition. Les rapports annuels sur les résultats indiquent que depuis l'approbation du Plan stratégique, le PAM a constamment progressé sur la voie de l'amélioration de la consommation alimentaire dans les situations consécutives à un conflit ou à une catastrophe et pendant les périodes de transition, en fournissant une assistance alimentaire à un nombre croissant de réfugiés, de personnes déplacées et de rapatriés. Il est venu en aide à 12,3 millions de personnes en 2008 et plus de 20 millions en 2010. En 2009, 67 pour cent des projets relevant de l'Objectif stratégique 3 qui rendaient compte du "score de consommation alimentaire des ménages" ont affiché des progrès; ce taux est monté à 94 pour cent en 2010 (figure 7). Ce travail permet non seulement de répondre aux besoins alimentaires, mais aussi de renforcer la résilience des communautés, ce qui favorise la stabilité et appuie la transition du conflit au redressement et au-delà.

Figure 7: Objectif stratégique 3



51. Un aspect essentiel de cet objectif est d'assurer que le PAM opère de façon constructive au-delà des phases d'urgence afin d'appuyer la résilience et le redressement dans les pays qui sortent d'un conflit, d'une catastrophe ou d'une situation fragile. Dans l'un de ses rapports sur la consolidation de la paix, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a souligné qu'il importait d'intervenir rapidement dans la période suivant un conflit pour fournir des services de base, créer des moyens de subsistance et appuyer la résilience, notant que "les efforts coordonnés par le Programme alimentaire mondial et l'UNICEF ont aidé à assurer la réinsertion des enfants soldats, par des programmes de scolarisation, d'alimentation scolaire et de protection"¹⁰.
52. Depuis de nombreuses années, le PAM contribue à renforcer la résilience et à stabiliser les communautés dans les contextes de transition. Une étude a montré que l'assistance alimentaire au Sud-Soudan, par exemple, avait eu un impact positif sur les activités de réintégration et de redressement en faveur des rapatriés¹¹. Le déminage et la réfection des routes menés par le PAM dans la région avaient augmenté la mobilité ainsi que la sécurité des déplacements, et facilité le retour des personnes déplacées. Une étude du PAM a établi que les prix des céréales avaient diminué de 50 pour cent dans les sites disposant d'un nouvel accès routier.
53. Au cours de la crise des prix des produits alimentaires de 2008, le PAM a étendu ses programmes d'alimentation scolaire à 5 millions d'enfants et leur famille dans 17 pays, notamment le Burundi, la Guinée-Bissau, Haïti, le Libéria et la Sierra Leone. En 2010, lorsque des violences ethniques ont sévi dans le sud du Kirghizistan, l'assistance alimentaire du PAM a permis aux populations déplacées de rentrer chez elles et de s'atteler à la reconstruction de leur communauté. À la suite des violences en Côte d'Ivoire, provoquées par les élections de 2010, les activités menées par le PAM et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour réparer les routes, les ponts et les pistes d'aviation dans le but d'améliorer l'accès aux camps, ont facilité les déplacements des personnes et des biens et favorisé l'ouverture de couloirs pour le commerce.

¹⁰ Rapport intérimaire du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/64/866-S/2010/386).

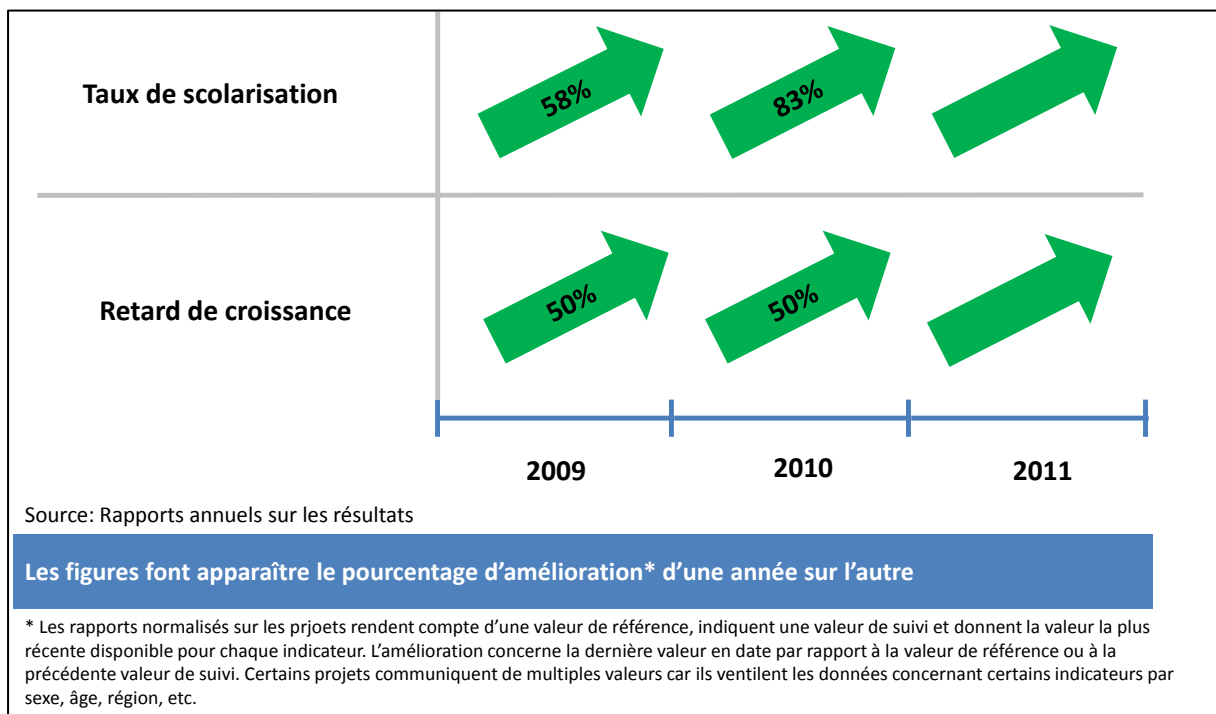
¹¹ Bailey, S., et Harragin, S. 2009. *Food Assistance, Reintegration and Dependency in Southern Sudan*. Londres, Humanitarian Policy Group, Institut britannique de développement d'outre-mer.

54. Une priorité consiste à trouver des moyens permettant au PAM d'optimiser son impact pour ce qui est de renforcer la résilience et de contribuer au relèvement dans des situations comme celles qui sont décrites ci-dessus: des études sont en cours pour déterminer les prochaines étapes à soumettre à l'approbation du Conseil.

OBJECTIF STRATÉGIQUE 4: RÉDUIRE LA FAIM CHRONIQUE ET LA DÉNUTRITION

55. L'Objectif stratégique 4 consiste à réduire la faim chronique et la dénutrition. Les rapports annuels sur les résultats révèlent que les taux de progression vers la réalisation de l'Objectif stratégique 4 ont augmenté d'année en année, avec une amélioration des taux de scolarisation dans 83 pour cent des projets en 2010 et une réduction des taux de retard de croissance dans 50 pour cent des projets (figure 8).

Figure 8: Objectif stratégique 4



56. Le Plan stratégique, qui est axé sur des mesures qui renforceront la résilience, appelle le PAM à être "... innovant en insistant sur l'apport nutritionnel, sachant que la faim et la dénutrition sont parmi les principales causes de mortalité et principaux obstacles à la croissance économique et à la prospérité, et figurent parmi les aspects fondamentaux du cycle de transmission de la faim d'une génération à l'autre." Suite à l'approbation du Plan stratégique, la Directrice exécutive a publié en septembre 2009 un document exposant la nouvelle approche du PAM pour l'amélioration de la nutrition, qui mettait l'accent sur la fourniture des bons aliments au bon moment et sur la nécessité de privilégier et d'améliorer les programmes axés sur les 1 000 premiers jours de la vie d'un enfant.
57. Conformément à son approche pour l'amélioration de la nutrition, le PAM a fait passer le nombre d'enfants âgés de moins de deux ans auxquels il fournit des aliments spéciaux de 55 000 en 2008 à 2,5 millions en 2010. Il a aussi amélioré la qualité générale des aliments achetés. Les mélanges Supercereal enrichis en micronutriments sont en train de remplacer le mélange maïs-soja, tandis que les aliments spéciaux prêts à l'emploi sont en

train d'être inclus dans les programmes destinés à traiter et prévenir la malnutrition au sein des groupes vulnérables (figures 9, 10 et 11).

Figure 9. Enfants de moins de 2 ans recevant des produits nutritionnels spécialisés (en milliers)

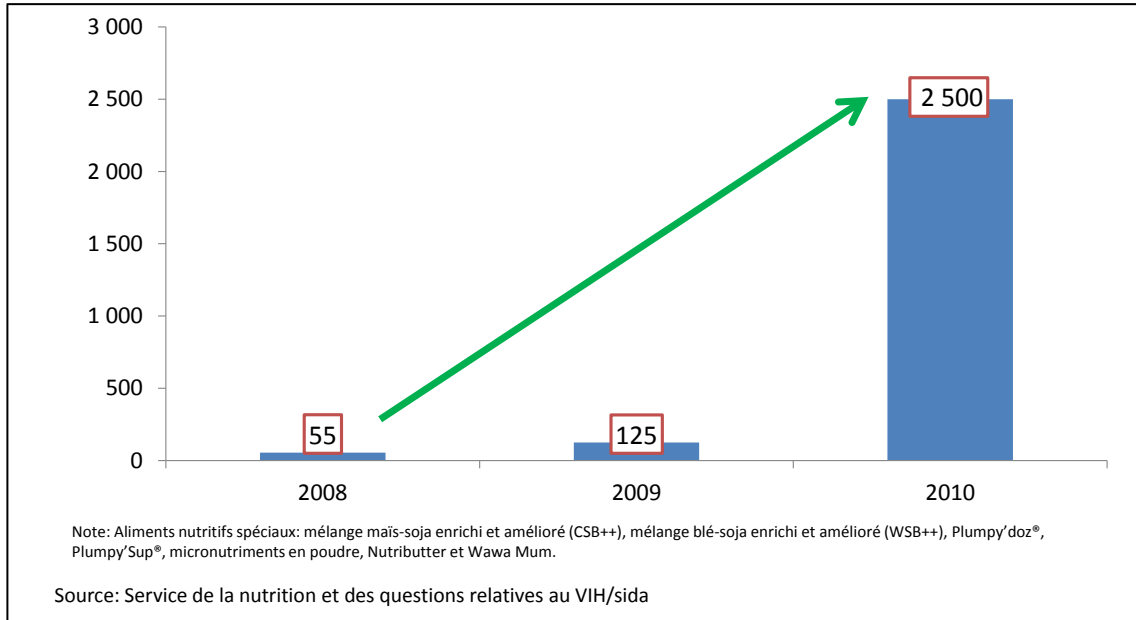


Figure 10: Amélioration de la qualité des produits alimentaires achetés

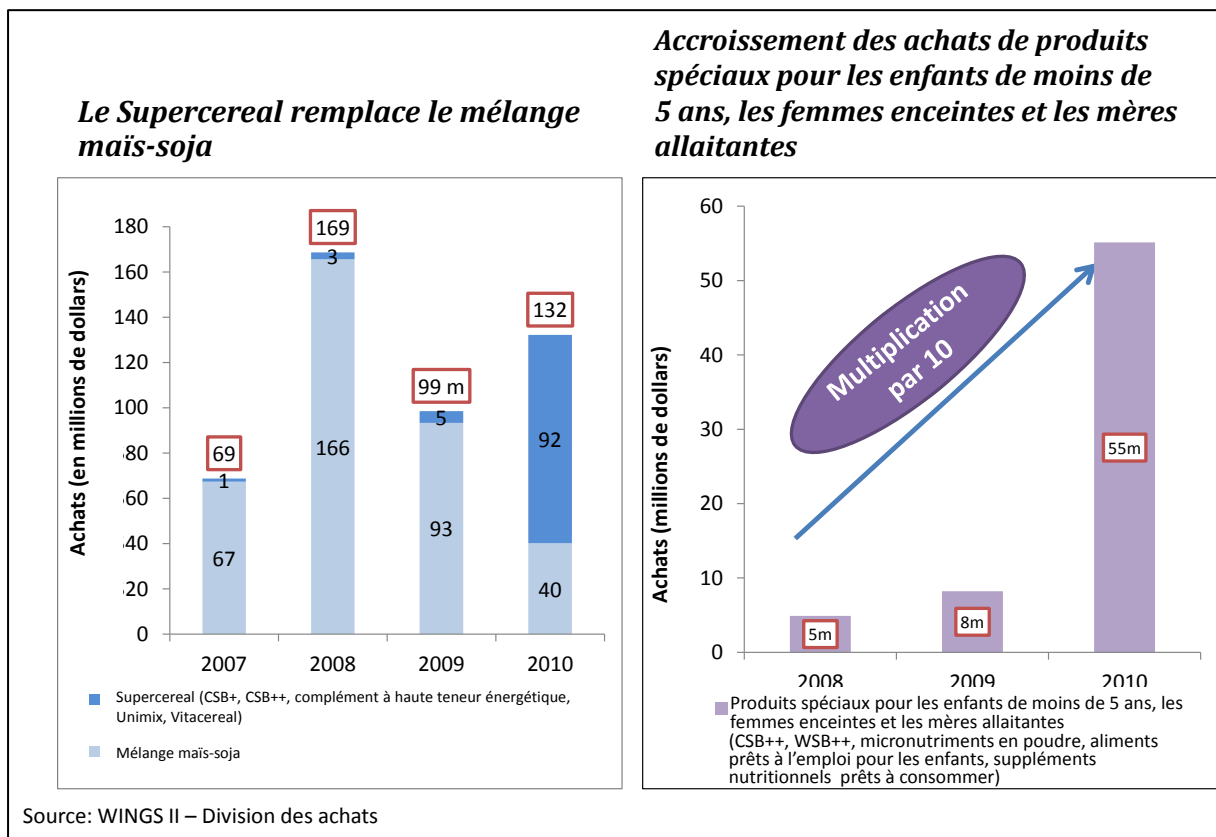
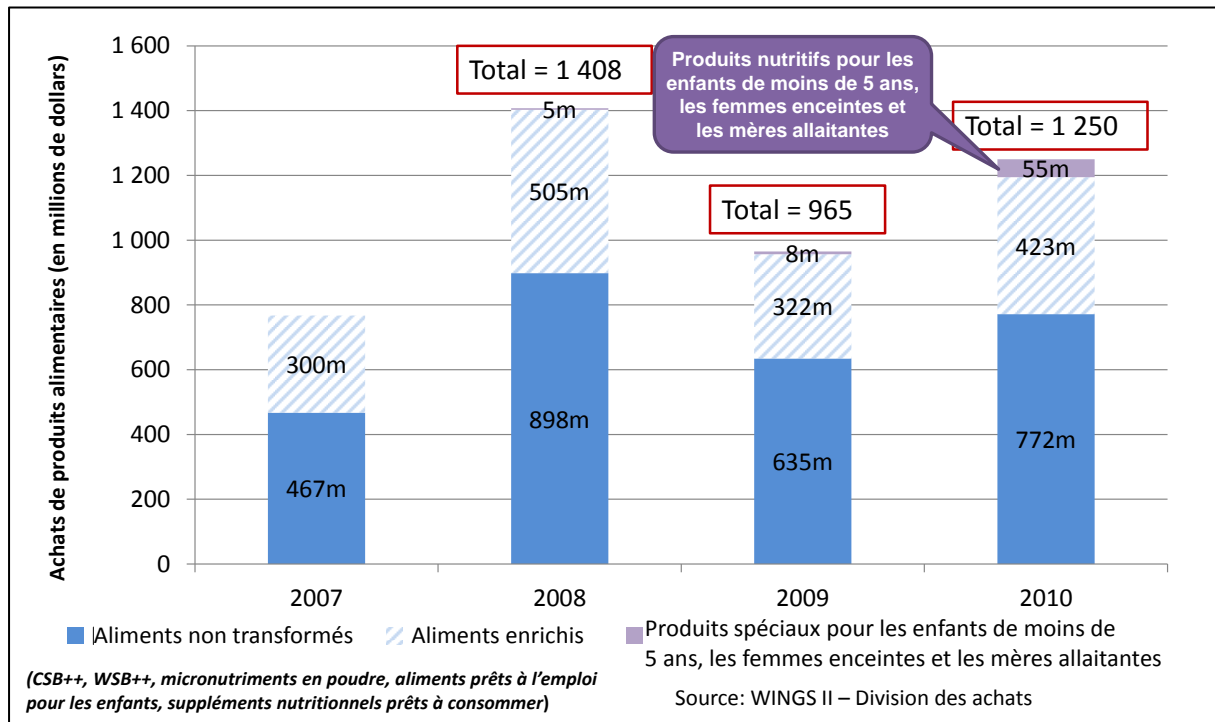


Figure 11: Dépenses consacrées aux produits spéciaux destinés aux enfants de moins de 5 ans, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes



58. Au fur et à mesure que les approches nutritionnelles du PAM seront étendues, les résultats du suivi deviendront plus significatifs. Une évaluation récente a noté que la santé et la nutrition maternelles et infantiles ne faisaient pas l'objet d'un suivi adéquat, de sorte que les projets ne permettaient pas "... d'établir de façon concluante que les vivres et l'appui connexe avaient un effet quelconque sur les situations dans lesquelles la faim se perpétuait"¹². Alors qu'il s'efforce d'être plus efficace en concentrant son action sur la nutrition, il sera encore plus important pour le PAM de montrer concrètement les résultats obtenus.
59. Depuis l'approbation du Plan stratégique, le PAM a entrepris de transposer rapidement à plus grande échelle les programmes spécifiquement axés sur la nutrition et d'accorder plus d'attention aux programmes tenant compte de la nutrition. La priorité consiste désormais à intégrer la nutrition dans les programmes du PAM et à lui accorder une place plus prépondérante dans ses activités en général.
60. Le Conseil a approuvé en 2012 une nouvelle politique en matière de nutrition, qui a établi officiellement les rôles et responsabilités du PAM eu égard à la stratégie et à la programmation en matière de nutrition, sur la base des enseignements tirés de l'expérience. La politique fournit un cadre pour s'attaquer aux divers défis majeurs liés au renforcement de la nutrition et à son institutionnalisation au PAM. Ces défis englobent la promotion de la mise au point à l'échelle locale de produits nutritionnels, l'amélioration du conditionnement pour que les produits alimentaires parviennent intacts aux bénéficiaires et le développement des compétences spécialisées pour faire participer les parties prenantes et les gouvernements hôtes au renforcement des capacités et à l'élaboration de stratégies nationales en matière de nutrition.

¹² Rapport succinct de l'évaluation stratégique du rôle joué par le PAM pour ce qui est de mettre un terme à la perpétuation de la faim (WFP/EB.1/2012/6-C).

61. L'une des difficultés relevées dans plusieurs études est de pouvoir compter sur du personnel ayant des compétences techniques dans le domaine de la nutrition. Une autre difficulté rencontrée pour ce qui est d'intégrer la nutrition dans les programmes du PAM est liée au modèle de budgétisation fondé sur les volumes, remontant à la fondation du PAM, qui a favorisé les produits alimentaires les plus lourds au détriment des produits nutritionnels plus légers. Après un examen du cadre de financement et une consultation avec le Conseil, des modifications sont en train d'être apportées aux systèmes internes en vue d'établir un cadre de budgétisation fondé sur la valeur. Ce changement doit être soutenu par des activités d'éducation et de formation du personnel pour veiller à ce que la souplesse permise par les changements approuvés par le Conseil devienne effective sur le terrain.
62. Pour surmonter ces obstacles, des partenariats forts seront déterminants: il pourra s'agir de partenariats avec le secteur privé, axés sur la recherche, le financement et l'assistance technique aux programmes de nutrition, ou d'activités menées conjointement avec des ONG et des partenaires des Nations Unies dans le but de rendre plus cohérente et efficace la mise en œuvre des programmes nutritionnels spécifiques. Une évaluation a constaté que des ambiguïtés caractérisant la manière dont étaient perçus le rôle et les responsabilités du PAM en matière de nutrition¹³. Une récente mise à jour du mémorandum d'accord conclu entre le PAM et l'UNICEF a défini la répartition des tâches, ce qui a donné de bons résultats dans le Sahel. Le PAM a signé en 2010 et 2011 des mémorandums d'accord actualisés avec le FNUAP et le HCR, qui mettent l'accent sur le rôle de la nutrition et définissent la façon dont chaque organisme peut contribuer à l'action menée.
63. Le PAM et les autres organismes des Nations Unies sont résolus à poursuivre la coordination et l'harmonisation de leurs efforts à l'échelle mondiale à travers des mécanismes tels que l'initiative Renforcer la nutrition, le partenariat visant à éliminer la faim chez les enfants (partenariat REACH), le Comité permanent de la nutrition et le système d'action groupée, afin d'assurer l'efficacité et l'efficience de l'action menée pour lutter contre les multiples causes de la dénutrition de façon complémentaire et holistique. Dans les pays, les organismes formuleront des stratégies conjointes pour aider les gouvernements dans le domaine de la nutrition, à travers le partenariat REACH, le système d'action groupée et les cadres des Nations Unies.
64. Le Plan stratégique a reconnu le grave impact du VIH, du sida, de la tuberculose et d'autres maladies sur les progrès réalisés à grand prix en matière de développement dans de nombreux pays. À l'issue de la répartition des tâches décidée par le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) en 2010, le PAM est l'organisme pivot responsable de l'intégration de l'alimentation et de la nutrition dans les interventions liées au VIH, rôle qu'il assure conjointement avec le HCR pour ce qui est de la lutte contre le VIH dans les contextes humanitaires.
65. La politique du PAM en matière de lutte contre le VIH et le sida a été approuvée par le Conseil en novembre 2010. Ses deux objectifs sont les suivants: i) garantir la récupération nutritionnelle et le succès des programmes de traitement en fournissant un appui nutritionnel et/ou alimentaire; et ii) atténuer les effets du VIH et du sida en aidant à mettre en place des filets de sécurité durables. Cette politique tient compte des données scientifiques établissant la relation entre le VIH et l'insécurité alimentaire ainsi que le rôle positif de la sécurité alimentaire et d'une bonne nutrition dans la prévention, le traitement et les soins. Conformément à la répartition des tâches arrêtée dans le cadre d'ONUSIDA et

¹³ Rapport succinct de l'évaluation stratégique des partenariats dans le cadre de la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire (WFP/EB.1/2012/6-A).

à la stratégie de celui-ci pour 2011-2015, la politique vise à assurer que les personnes vivant avec le VIH et celles atteintes de la tuberculose recevant un traitement bénéficient d'une évaluation nutritionnelle, de services d'éducation et de conseil ainsi que d'un appui alimentaire et nutritionnel.

66. Le PAM appuie les programmes alimentaires et nutritionnels en mettant en œuvre un programme intégré de traitement, de soins et de soutien dans de nombreux pays à forte prévalence. Conformément à son Plan stratégique et à sa politique en matière de lutte contre le VIH et le sida, le PAM fournit des rations nutritionnelles d'huile, de sucre et d'aliments composés enrichis à un million de bénéficiaires atteints du VIH, du sida ou de la tuberculose. Grâce à son Plan stratégique, le PAM est à même de jouer un rôle important dans le domaine de l'appui alimentaire et nutritionnel aux personnes vivant avec le VIH, le sida ou la tuberculose.

Repas scolaires

67. L'alimentation scolaire est l'un des outils pour la réalisation de l'Objectif stratégique 4. Le Plan stratégique appelle l'attention sur les multiples avantages de l'alimentation scolaire, tels que le soutien à la scolarisation ainsi que l'amélioration de l'apprentissage et de la nutrition, et en explique l'utilité pour ce qui est d'appuyer les agriculteurs et la production locale d'aliments nutritifs. La politique du PAM en matière d'alimentation scolaire, approuvée en 2009, met l'accent sur la durabilité, le rôle de l'alimentation scolaire comme filet de sécurité et les multiples avantages liés au transfert de valeur, à la parité hommes-femmes, à la nutrition et à l'éducation, et sur les principes de la concordance avec les cadres directeurs nationaux, la conception des programmes et la production et l'approvisionnement à l'échelle locale¹⁴.
68. Chaque année le PAM fournit des repas scolaires à 22 millions d'enfants en moyenne, dont la moitié est constituée de filles, dans 70 pays. Les programmes d'alimentation scolaire sont adaptés en fonction des stratégies nationales et des ressources disponibles. L'accent est mis sur l'aide à la prise en charge par les pays. À cet égard, le rôle du PAM évolue: d'exécutant direct, il devient prestataire en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités. Depuis 2008, la gestion des programmes en Azerbaïdjan, au Bhoutan, au Cap-Vert, en Colombie, en Égypte, au Guatemala, au Honduras et à Sao Tomé-et-Principe a été transférée aux gouvernements. Le PAM reste engagé dans certains de ces pays, où il fournit une assistance technique et appuie les programmes.
69. Un élément important du transfert de responsabilités est le développement d'intrants locaux pour les repas scolaires. Au Mali, par exemple, tous les aliments, excepté l'huile, sont achetés dans le pays, grâce aux liens avec l'initiative Achats au service du progrès et à un nouveau programme qui appuie l'enrichissement local de la farine de maïs. En Afghanistan, des activités sont en cours pour fournir aux programmes de repas scolaires des biscuits à haute teneur énergétique produits localement; en Afghanistan, au Ghana, en Indonésie et à Madagascar, des micronutriments en poudre sont ajoutés aux repas scolaires composés de produits de l'agriculture locale pour assurer un apport adéquat en micronutriments.
70. Une récente évaluation de la politique du PAM en matière d'alimentation scolaire a révélé que celle-ci était en adéquation avec le Plan stratégique du PAM et d'autres politiques conformes aux principes de l'efficacité de l'aide ayant trait à l'appropriation

¹⁴ Politique du PAM en matière d'alimentation scolaire (WFP/EB.2/2009/4-A).

nationale, à la viabilité et la priorité accordée aux résultats¹⁵. Il en est aussi ressorti qu'il fallait renforcer la protection sociale, ainsi que les éléments de la politique d'alimentation scolaire ayant trait au développement des capacités¹⁵. Une autre évaluation a constaté que le coût par bénéficiaire avait tendance à être faible par rapport aux autres activités d'assistance alimentaire, mais que le coût global du programme risquait d'être encore jugé excessif par les pouvoirs publics locaux¹². Cela montre qu'il faut continuer à améliorer l'impact et à maîtriser les coûts dans tous les secteurs.

71. Ces recommandations font partie du défi noté dans un rapport PAM/Banque mondiale, lequel observe que l'un des rôles principaux des organismes d'aide est de continuer à investir dans l'alimentation scolaire tout au long de la transition vers des programmes nationaux¹⁶.
72. Le PAM élabore actuellement un plan d'action pour la mise en œuvre de la politique en matière d'alimentation scolaire, sur la base des constatations issues de l'évaluation de celle-ci. Par l'intermédiaire du Centre d'excellence au Brésil, il recueille les meilleures pratiques dans le monde entier, dans le cadre d'un processus de partage Sud-Sud des connaissances visant à intégrer l'alimentation scolaire dans les programmes nationaux de filets de sécurité.

OBJECTIF STRATÉGIQUE 5: RENFORCER LA CAPACITÉ DES PAYS DE LUTTER CONTRE LA FAIM, NOTAMMENT GRÂCE À UNE STRATÉGIE DE TRANSFERT DES RESPONSABILITÉS ET AUX ACHATS LOCAUX

73. L'Objectif stratégique 5 consiste à renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux. Le Plan stratégique préconise des approches dont l'initiative reviendrait davantage aux pays, ce qui correspond particulièrement aux activités relevant de l'Objectif stratégique 5. Il aide les pays à faire la transition entre les programmes du PAM et leur prise en charge nationale et à améliorer les programmes nationaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les programmes de renforcement des capacités sont adaptés au contexte, souvent réalisés en tant qu'activités distinctes, et ne sont pas conduits de façon systématique dans l'ensemble du PAM; en conséquence, ces activités sont très peu représentées dans les systèmes de suivi et d'évaluation du Programme.
74. Le PAM participe de plus en plus au renforcement des capacités de ses partenaires gouvernementaux, sous l'égide soit d'organisations régionales comme le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), soit d'arrangements bilatéraux avec des gouvernements. On peut citer par exemple le détachement pour deux ans d'un fonctionnaire du cadre organique de rang supérieur (2009–2010) auprès du secrétariat du NEPAD, pour offrir son appui, et d'un conseiller du PAM chargé des politiques auprès du Marché commun de l'Afrique orientale et australe.
75. Les bureaux de pays en Afrique travaillent en liaison avec les gouvernements et les partenaires dans le cadre des pactes et des plans d'investissement relevant du PDDAA. Le PAM aide les gouvernements en Afrique à renforcer les capacités dans le cadre des

¹⁵ Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière d'alimentation scolaire (WFP/EB.1/2012/6-D).

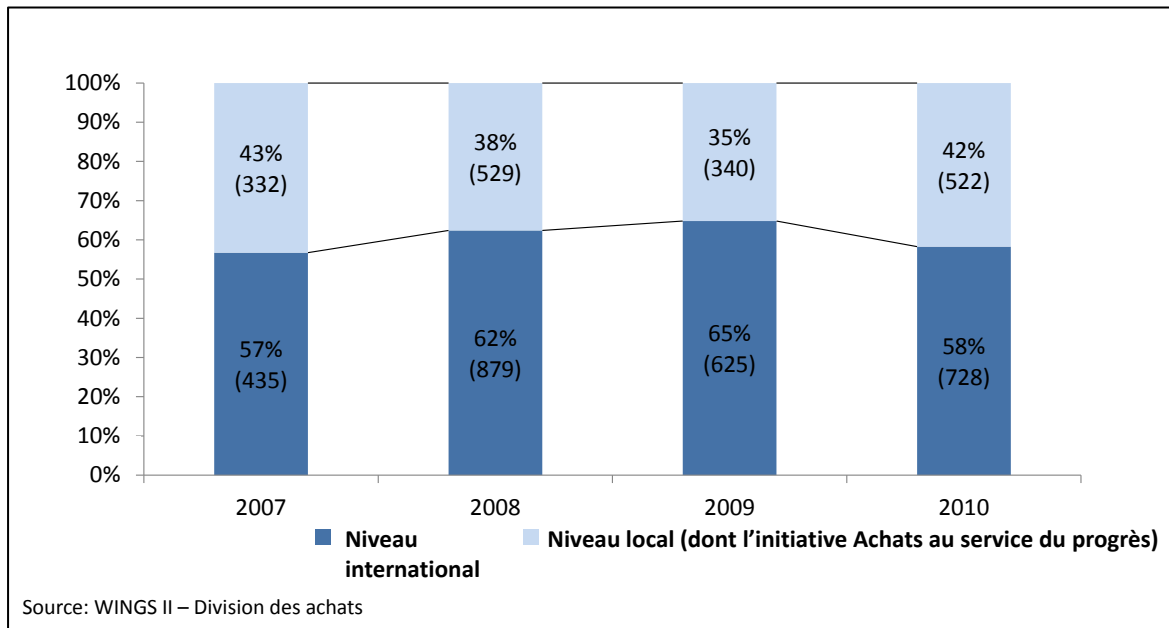
¹⁶ Banque mondiale. 2009. *Repenser l'alimentation scolaire Filets de protection sociale, développement de l'enfant et éducation nationale*. Washington.

programmes d'alimentation scolaire issue de la production locale, l'un des piliers du PDDAA. Il continue d'appuyer le renforcement des capacités même lorsqu'il n'y a pas de programme reposant sur l'alimentation en place; au Cap-Vert, le PAM collabore, dans le cadre d'un programme conjoint des Nations Unies, avec la FAO, l'UNICEF et l'Organisation mondiale de la Santé, à un programme d'alimentation scolaire entièrement géré par le gouvernement depuis 2010.

76. En Amérique latine, le PAM a facilité la création d'une plateforme régionale de partage d'informations sur la nutrition, Nutri-Net, qui a établi un réseau entre les gouvernements, les organismes internationaux, les universités et les ONG de la région. En Afghanistan, le PAM travaille en partenariat avec le secteur privé pour mettre en place des capacités locales pour la production de biscuits nutritifs destinés au programme d'alimentation scolaire mené conjointement par le PAM et le gouvernement, et avec une banque pour opérer des transferts monétaires dans le cadre d'un projet pilote relatif à un filet de sécurité.
77. Le PAM élabore de nouveaux documents d'orientation pour aider les bureaux de pays à mener les activités de renforcement des capacités de manière plus systématique et plus stratégique et pour suivre les progrès accomplis. Le Cadre de résultats stratégiques inclut désormais un indice des capacités nationales qui mesure les progrès accomplis au regard des normes de qualité, mis au point à partir d'un modèle de la Banque mondiale; il porte notamment sur la concordance avec les politiques nationales, la participation des communautés et la garantie d'un financement stable. Des "boîtes à outils" pour le renforcement des capacités sont en train d'être expérimentées et perfectionnées, et seront mises en service en 2013.
78. Le Plan stratégique reconnaît le rôle que jouent les achats dans le renforcement des capacités. Chaque année, le PAM effectue des achats importants dans les pays en développement, mais les amplifier n'est pas sans poser de grandes difficultés, auxquelles il faut s'attaquer. En 2010, 42 pour cent des produits destinés à l'assistance alimentaire ont été achetés dans les pays bénéficiaires (voir figure 12), ce qui constitue un énorme changement par rapport au passé. Dans les années 80 par exemple, le PAM achetait 10 pour cent des vivres auprès de pays non donateurs; en 2010, il s'est approvisionné auprès de 75 pays en développement et il a utilisé 66 pour cent de son budget alimentaire dans ces mêmes pays¹⁷.

¹⁷Rapport succinct de l'évaluation stratégique à mi-parcours de l'initiative Achats au service du progrès du PAM (2008–2013) (WFP/EB.2/2011/6-B).

Figure 12: Provenance des produits alimentaires achetés par le PAM
(en pourcentage et en millions de dollars)



79. Ces achats peuvent créer des chaînes de valeur et des liens entre les programmes d'alimentation, les filets de sécurité, les agriculteurs et les producteurs de denrées alimentaires, ce qui en retour jette les bases du renforcement de la résilience et de l'élaboration de programmes de protection sociale placés sous la responsabilité des gouvernements et conformes aux priorités nationales.
80. L'instauration de ces liens ouvre des perspectives importantes pour le PAM, en lui permettant de développer ses programmes de filets de sécurité et de renforcer son rôle de conseil et d'assistance auprès des gouvernements en matière de protection sociale. Le Centre d'excellence du Brésil se concentre sur les innovations dans ce domaine et peut contribuer à multiplier le pouvoir d'achat du PAM, et les achats des gouvernements et d'autres entités de par le monde.

Achats au service du progrès

81. Le Plan stratégique a demandé que le PAM "... [achète] des produits alimentaires localement pour appuyer le secteur agricole national, l'accent étant mis en particulier sur les petits producteurs; [renforce] les services et réseaux locaux de transports et de communications par le biais de ses achats locaux; et [se procure] les autres services requis de manière à produire indirectement un impact positif sur le développement économique et le développement des marchés en général". Les Achats au service du progrès sont la principale innovation du PAM dans ce domaine: une activité pilote de cinq ans a été lancée en septembre 2008 pour rapprocher les petits exploitants des marchés grâce au poids de la demande du PAM. Depuis le démarrage de cette activité, plus de 200 000 tonnes de vivres ont été achetées dans 20 pays pilotes. Parmi les participants à l'initiative figurent plus de 1 000 organisations d'agriculteurs regroupant 1 million de petits exploitants.
82. Le rôle du PAM est de mettre ses compétences spécialisées en matière d'achats et de logistique et la prévisibilité de la demande au service des agriculteurs. Les partenaires du PAM, – notamment la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA), les gouvernements, les ONG et les partenaires de développement bilatéraux, mettent l'accent

sur la productivité, les rendements, l'accès aux services financiers et d'autres soutiens de l'offre. Du côté de la demande, le PAM expérimente des modalités comme les contrats directs, les soumissions modifiées, les récépissés d'entrepôt, les bourses de marchandises et les contrats à terme pour aider à renforcer les capacités des petits exploitants en matière de commercialisation groupée et d'accès à des marchés de qualité. Le PAM s'efforce aussi de donner une dimension nutritionnelle à l'initiative Achats au service du progrès, en établissant des liens entre les petits exploitants et les transformateurs de denrées alimentaires, et de produire des biscuits à haute teneur énergétique et des suppléments nutritionnels prêts à consommer en Afghanistan, au Mozambique, en Ouganda et au Rwanda.

83. En interne, les Achats au service du progrès donnent au PAM l'occasion de revoir ses pratiques de fonctionnement pour favoriser une interaction productive avec les petits exploitants afin que les produits soient sûrs, que les achats du PAM demeurent d'un bon rapport coût-efficacité et que les petits exploitants tirent profit des achats du PAM.
84. Le programme Achats au service du progrès se trouve à un stade critique, car la phase pilote prend fin en 2013. Sa portée et ses possibilités ont suscité de l'enthousiasme, et il est de nature à accroître les revenus des ruraux pauvres – ce que l'aide au développement s'efforce de faire depuis 40 ans – en stimulant les marchés locaux grâce à la demande du PAM.
85. Il y a cependant des obstacles à surmonter et des risques à prendre en compte. De nombreux succès ont été obtenus mais des difficultés ont aussi été rencontrées, par exemple pour atteindre l'objectif de parité fixé à 50 pour cent de participantes; l'évaluation à mi-parcours de l'activité pilote a constaté que les agriculteurs eux-mêmes supportaient une grande partie du risque lorsqu'ils prenaient un crédit¹⁷. L'atténuation des risques est une priorité: l'évaluation a recommandé de maintenir l'accent sur l'apprentissage, qui était l'objectif initial, et demandé instamment au PAM de ne pas modifier pour l'heure l'échelle du programme Achats au service du progrès.
86. La direction du PAM doit prendre d'importantes décisions concernant les orientations à donner au programme Achats au service du progrès. Les questions qui se posent sont notamment: i) pondérer l'enthousiasme suscité par l'élargissement du programme en rappelant qu'il convient de savoir comment le faire de manière responsable; ii) dialoguer efficacement avec les petits exploitants au moment où le programme passera à la phase suivante; et iii) renforcer les liens avec les partenaires de l'initiative pilote. L'un des principaux produits des Achats au service du progrès, ce sera les enseignements qui seront tirés de l'expérience et utilisés à l'appui des prochaines étapes, qui consisteront notamment à intégrer les enseignements et les nouvelles approches dans les activités du PAM, et de fournir une base de connaissances aux gouvernements nationaux afin qu'ils puissent faire participer les petits exploitants à leurs systèmes d'achat.

QUESTIONS TRANSVERSALES

Protection sociale

87. Le Plan stratégique a demandé que "... en intégrant l'aide aux stratégies nationales de protection sociale, les filets de sécurité empêchent les doublons et aident les gouvernements à élaborer des systèmes d'assistance alimentaire durables". De tels systèmes, lorsqu'ils existent, réduisent la nécessité de lancer des interventions d'urgence et permettent d'intervenir de manière plus efficace et efficiente en cas de besoin.

88. Au fil des années, le PAM a acquis beaucoup d'expérience en aidant les gouvernements à mettre en place des filets de sécurité ou à les élargir dans le cadre de stratégies de protection sociale plus vastes. L'approche du PAM en la matière donne un but et une direction à ses activités de renforcement des capacités, en conseillant les gouvernements et en mettant en œuvre des programmes au service de la nutrition, la réduction des risques de catastrophes et l'alimentation scolaire, ainsi qu'en rapprochant les petits exploitants des marchés. Selon une évaluation récente, " les initiatives du PAM devraient être de plus en plus liées aux systèmes nationaux de filets de sécurité, ou en adéquation avec eux"¹⁸. Renforcer les capacités pour donner aux pays les moyens de prendre en charge les filets de sécurité permettra de bénéficier de systèmes solides de communication de rapports ainsi que de suivi et d'évaluation grâce auquel on pourra mesurer l'efficacité, l'efficacité et l'impact de ces interventions et veiller à ce que les programmes futurs soient conçus en fonction de données attestant de l'impact obtenu et du souci d'une utilisation optimale des fonds.
89. Les filets de sécurité se heurtent à une autre difficulté: la régularité et la prévisibilité des financements. Une étude extérieure a pris note des problèmes liés à l'adéquation et à la prévisibilité des financements, notamment dans les phases suivant une situation d'urgence¹⁹. Un financement stable et prévisible est fondamental pour appuyer la préparation aux catastrophes, les filets de sécurité et les solutions d'ordre alimentaire et nutritionnel. La période entre les secours et le redressement est déterminante pour lancer des activités visant à renforcer les capacités et mettre en place des filets de sécurité.

Transferts monétaires et bons

90. Les interventions faisant appel à des transferts monétaires et à des bons qui sont axées sur l'accès à l'alimentation et l'amélioration de l'état nutritionnel ainsi que de la sécurité alimentaire des ménages, sont une priorité pour le PAM depuis que le Conseil a approuvé le Plan stratégique. Il ne s'agit pas de programmes à proprement parler mais plutôt de modalités de transferts qui peuvent être utilisées dans les situations d'urgence, les interventions prolongées de secours et de redressement et les programmes de pays; elles peuvent aussi jouer un rôle important dans les filets de sécurité nationaux et être utilisées dans le cadre des activités menées au titre de l'Objectif stratégique 5.
91. Les transferts monétaires et les bons sont utiles lorsque des vivres sont disponibles sur les marchés, mais à des prix inabordables. Cette innovation est bien adaptée aux contextes urbains, où les besoins risquent d'augmenter avec l'exode rural²⁰.
92. En fonction de la conception du programme, les transferts monétaires et les bons peuvent avoir des retombées bénéfiques qui dépassent leur fonction première — améliorer l'accès à l'alimentation — notamment la création de liens entre les bénéficiaires et les institutions financières, la souplesse, l'appui aux marchés locaux, la possibilité pour les bénéficiaires de choisir les produits à acheter et l'aide à l'intégration des populations déplacées ou minoritaires dans une communauté. Les modalités de transferts monétaires et de bons conviennent dans diverses situations: elles ont été utilisées au Burkina Faso et au

¹⁸ Rapport succinct de l'évaluation stratégique de la façon dont les bureaux de pays du PAM s'adaptent aux changements (WFP/EB.1/2012/6-B).

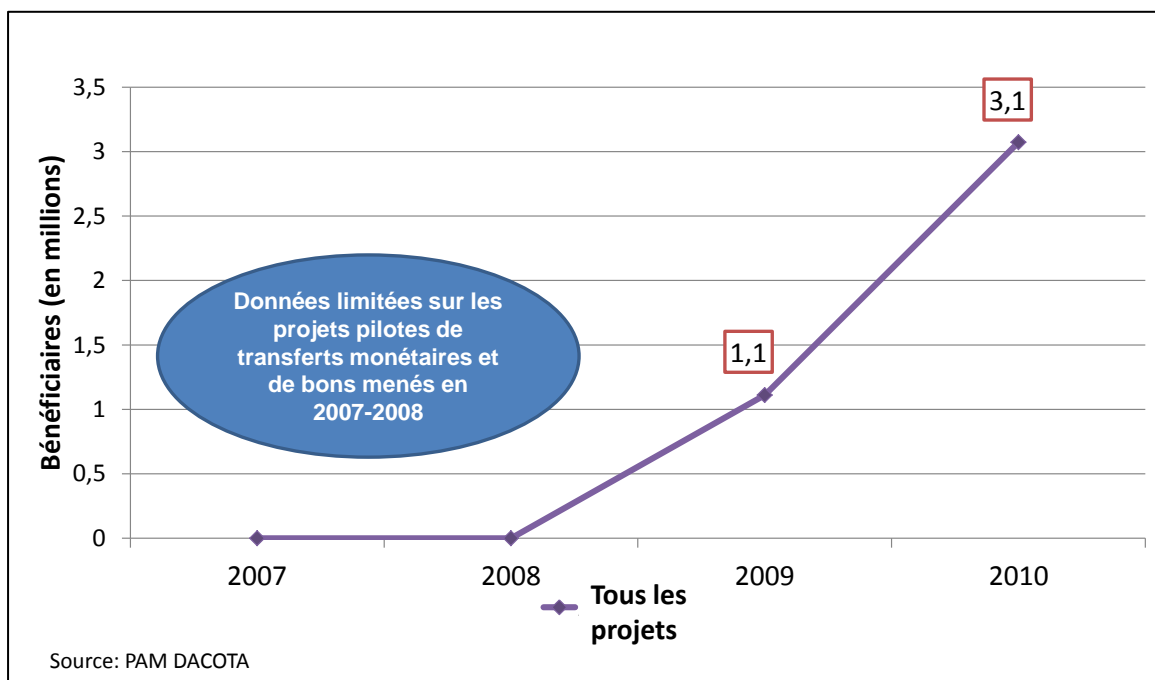
¹⁹ Résultats de l'aide humanitaire. Examen à mi-parcours du Plan stratégique: Études de cas de pays, 2012.

²⁰ Selon la Banque mondiale, 90 pour cent de la croissance urbaine se produit dans le monde en développement, ce qui représente une augmentation du nombre de nouveaux résidents dans les zones urbaines d'environ 70 millions de personnes." Voir: Banque mondiale. 2009. *Systems of Cities: Harnessing Urbanization for Growth and Poverty Alleviation*. World Bank Urban and Local Government Strategy. Washington.

Pakistan pendant des situations d'urgence, au Kenya durant la crise liée à la sécheresse et dans le cadre d'une intervention prolongée de secours et de redressement, et en Zambie dans le cadre d'un programme de pays.

93. Le PAM a beaucoup accru les interventions faisant appel à des transferts monétaires et des bons: utilisées dans le cadre d'un petit nombre de programmes menés par quelques bureaux de pays avant 2008, en fonction des besoins, elles profitaient en 2010 à 3 millions de bénéficiaires (figure 13). Cette intensification est appuyée par des contributions en espèces souples, et elle a été rendue possible par les modifications apportées au cadre de financement du PAM, l'objectif étant de donner plus de souplesse aux bureaux de pays en mettant à disposition un système de comptabilité fondé soit sur le volume, soit sur la trésorerie.

Figure 13: Bénéficiaires de transferts monétaires et de bons (2007–2010)



94. Le PAM en est encore à la phase d'apprentissage pour ce qui concerne l'utilisation des transferts monétaires et des bons, et les partenariats jouent un rôle central dans ce processus. Le PAM, en collaboration avec la Banque mondiale, évalue l'utilisation des transferts monétaires et des bons dans le cadre des programmes de repas scolaires au Cambodge et travaille en partenariat avec l'IFPRI à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de programmes de transferts monétaires et de bons en Équateur, au Niger, en Ouganda, au Timor-Leste et au Yémen. Ce travail offre l'occasion d'améliorer la conception et la mise en œuvre des programmes et d'évaluer l'impact.
95. Il demeure difficile d'intégrer les transferts monétaires et les bons aux programmes du PAM. Celui-ci continue d'adapter ses processus de travail, qui doivent passer d'un système fondé sur l'assistance alimentaire en nature à un système qui fournit aux bureaux de pays une "boîte à outils" prévoyant divers dispositifs, comme les transferts monétaires et les bons. La décision d'utiliser des transferts de vivres ou des modalités indirectes telles que les bons ou les espèces doit être fondée sur une solide évaluation du contexte, y compris une étude de marché, et prévoir l'élaboration de protocoles et de mesures de contrôle, la

gestion des risques, l'établissement de partenariats et l'intégration de la modalité dans les programmes et les plans nationaux²¹.

96. Ces difficultés ont été relevées par exemple dans le cadre d'une étude extérieure de trois bureaux de pays, qui a constaté plusieurs cas où les transferts monétaires et les bons n'avaient pu être adoptés que par exception aux règlements en vigueur, ce qui avait causé des retards et des problèmes pour adapter les systèmes aux nouveaux outils¹⁹, ainsi que dans un rapport soumis au Conseil en 2011, où il était noté: "La pratique consistant à intégrer les activités faisant intervenir des transferts monétaires et des bons d'alimentation dans la structure des coûts du PAM, qui est fondée sur le volume des produits, a rendu difficiles la planification, l'établissement des coûts comparatifs, et la gestion et l'exécution de ce type d'activités. Elle a également compliqué la définition de points de référence permettant de faire des comparaisons entre projets, d'évaluer la performance et de mesurer les effets"²¹.
97. Le PAM a lancé l'initiative Aide monétaire au service du changement pour surmonter ces obstacles en mettant l'accent sur l'apprentissage et en fournissant orientations et appui aux bureaux de pays. Cette initiative rassemble des compétences spécialisées en matière de finances, de logistique, de programmes et de politiques pour assurer une approche globale. Elle constituera un pôle d'innovation et de soutien pour le PAM tandis qu'il s'efforce de faire des transferts monétaires et des bons une modalité normalisée en matière de transferts indirects de vivres dans les contextes appropriés.

Problématique hommes-femmes

98. Le Plan stratégique établit un lien entre la problématique hommes-femmes et la faim et relève qu'il importe d'avoir le souci de cette problématique et de l'égalité entre les sexes, énonçant que le PAM doit "... prendre en compte la corrélation étroite entre la problématique hommes-femmes et la faim. Le PAM continuera de travailler au niveau des programmes et des institutions et au niveau interorganisations pour prendre systématiquement en compte les besoins spécifiques des femmes et promouvoir leur égalité". La politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes de 2009 tenait compte de ces priorités et mettait l'accent sur la création d'un environnement propice à l'intégration de cette problématique aux politiques et aux programmes du PAM et à la promotion de la recherche et des approches fondées sur les faits. Le personnel manque encore des moyens d'en faire ainsi, et offrir une formation consacrée à l'analyse différenciée par sexe et veiller à la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes dans toutes les activités du PAM font partie du plan d'action institutionnel en matière d'égalité des sexes et constituent une priorité.
99. Venir en aide aux femmes est un élément essentiel de l'approche du PAM en matière d'égalité entre les sexes: 80 pour cent des participants aux activités Vivres pour la formation, 40 pour cent des participants aux activités Vivres contre travail et 50 pour cent des bénéficiaires des transferts monétaires et des bons sont des femmes (figures 14, 15 et 16).

²¹ Point sur la mise en œuvre de la politique du PAM en matière de bons d'alimentation et de transferts monétaires (WFP/EB.A/2011/5-A/Rev.1).

Figure 14: Participants aux activités Vivres pour la formation

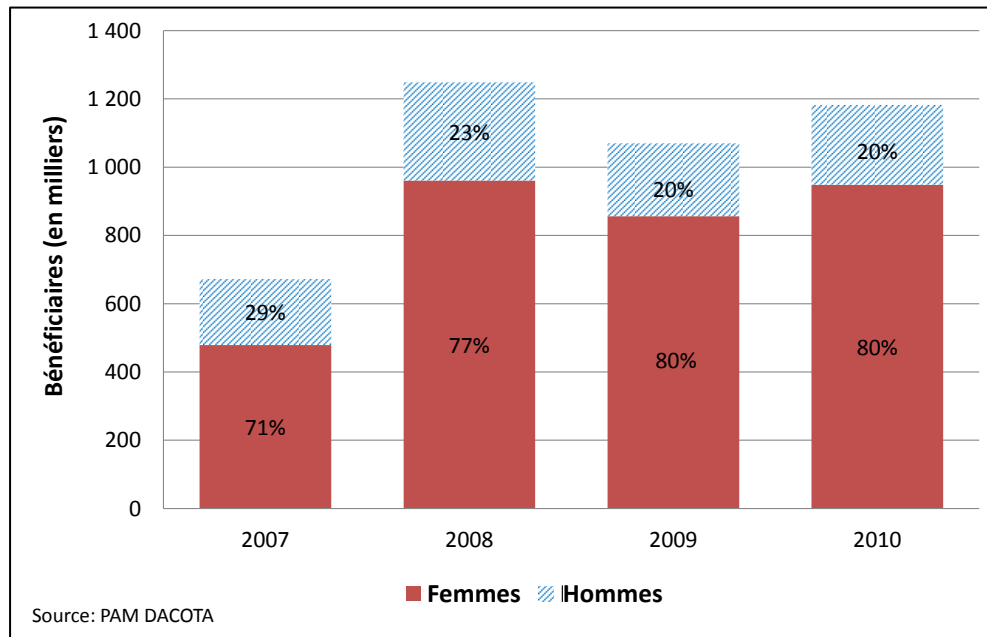


Figure 15: Participants aux activités Vivres contre travail

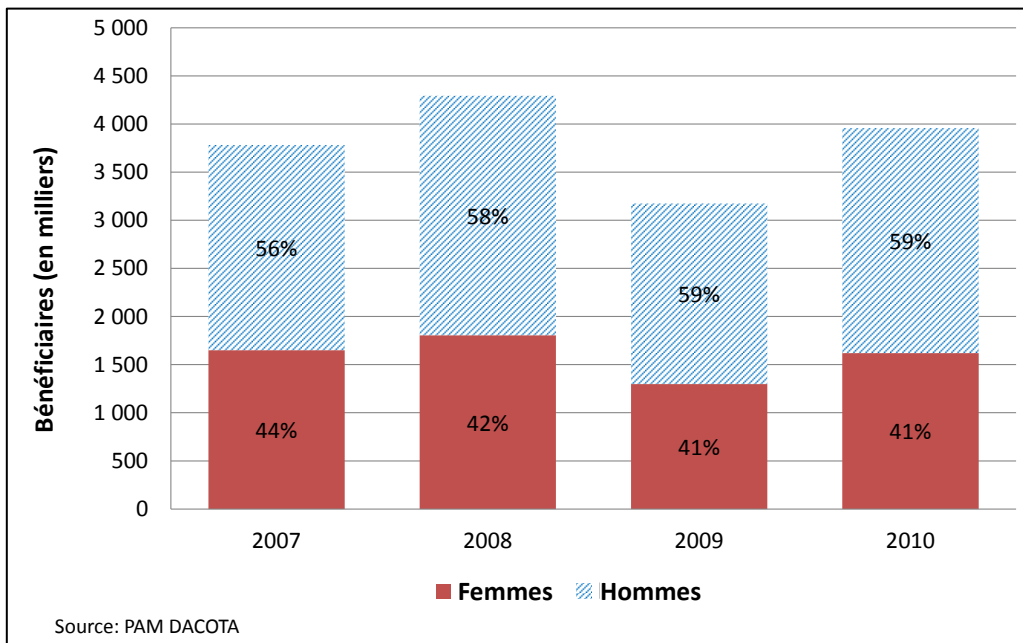
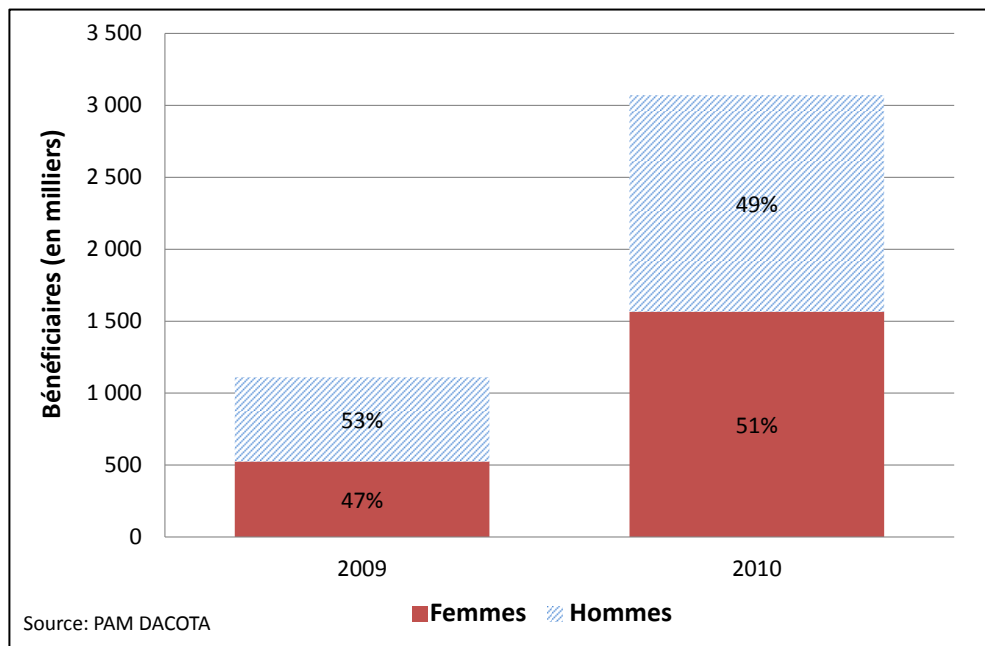


Figure 16: Bénéficiaires des transferts monétaires et des bons

100. Le Fonds pour les innovations en faveur de l'égalité entre les sexes a été créé en 2010 pour aider les bureaux de pays à établir des partenariats, en particulier avec les gouvernements, les ONG et les communautés, l'objectif étant de concevoir et de mettre en œuvre des interventions qui favorisent des relations positives entre les hommes et les femmes et autonomisent les femmes en vue de parvenir à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Depuis, le Fonds a affecté 2 millions de dollars à l'appui de 30 projets. Parmi les projets au niveau des politiques figurent l'intégration de la problématique hommes-femmes dans la stratégie pour la nutrition du Gouvernement équatorien et l'intégration des questions touchant la parité et le VIH dans l'évaluation annuelle de la vulnérabilité du Gouvernement du Swaziland. Les projets au niveau des communautés englobent la formation et la participation des femmes aux activités de création de revenus en Guinée-Bissau et aux Philippines, et la participation des hommes et des garçons aux programmes de santé et de nutrition maternelles et infantiles en Bolivie et au Lesotho. Ces projets encouragent l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes dans le cadre des programmes du PAM.

101. L'évaluation de l'égalité entre les sexes au niveau institutionnel réalisée en 2011 par l'Agence canadienne de développement international a pris acte des points forts du PAM, mais elle a aussi souligné les domaines où des améliorations pourraient être apportées, par exemple la communication des résultats obtenus dans le domaine de l'égalité entre les sexes et de l'intégration de la problématique hommes-femmes dans les politiques, les projets et les documents du PAM. Les constatations sont conformes aux priorités du Plan d'action institutionnel (2010–2011), relevant de la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes qui sont notamment:

- accroître les connaissances du personnel et sa capacité de réaliser des analyses différenciées par sexe et de veiller à ce que les politiques, les programmes et les projets tiennent compte de la problématique hommes-femmes;
- établir un cadre de responsabilité afin d'assurer une intégration adéquate de la problématique hommes-femmes à l'aide de mécanismes de suivi et de communication des informations; et

- veiller à ce que la problématique hommes-femmes soit prise en compte dans les opérations tout au long du cycle des projets, les outils d'évaluation étant revus de manière à appuyer cette démarche.
102. La définition de la problématique hommes-femmes comme une priorité dans le Plan de gestion de 2012 favorisera la transposition à plus grande échelle des activités menées dans ce domaine.

PARTENARIATS

103. Le Plan stratégique note que le succès du PAM dans l'accomplissement de sa mission "... ne sera optimisé que si les efforts déployés vont de pair avec une intervention des autres acteurs ou s'intègrent à une alliance plus vaste ". Les compétences spécialisées des partenaires sont essentielles au moment où le PAM s'attache à renforcer son impact positif sur la vie des bénéficiaires grâce à ses ressources alimentaires et monétaires.
104. Le PAM s'emploie à titre prioritaire à mettre à jour les accords opérationnels conclus avec les partenaires des Nations Unies depuis que le Plan stratégique a été approuvé. Il a actualisé les accords et les protocoles d'accord conclus avec le PNUD, le FNUAP, le HCR, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'UNICEF. Il collabore également avec la Banque mondiale dans les domaines de l'alimentation scolaire, du changement climatique et des réserves alimentaires d'urgence, et avec le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'Organisation internationale du Travail pour ce qui est des filets de sécurité et de la protection sociale. Le PAM a également noué des liens étroits avec des organisations comme l'IFPRI et l'Institut sur les études du développement dans le cadre d'initiatives conjointes de recherche et d'évaluation.
105. Le Plan stratégique a ouvert la voie à de nouveaux partenariats qui permettent au PAM d'élargir la portée de ses programmes en tirant parti de compétences spécialisées extérieures. L'initiative Achats au service du progrès illustre ce type de partenariat que le PAM cherche à mettre en place: 220 partenariats ont été établis dans le cadre de l'initiative pilote à laquelle ils apportent leurs compétences, leur engagement et leurs talents bien particuliers. Ces partenariats permettent de disposer de compétences en matière de finances, de développement agricole, d'entreposage et de manutention après récolte et de transformation alimentaire. L'initiative Achats au service du progrès a aussi créé un consortium auquel participent 40 universités africaines – le Consortium pour la recherche économique en Afrique – qui est chargé d'analyser l'initiative en vue de la mise en commun des connaissances acquises; le pôle de données qui se trouve à Nairobi met les informations et les analyses dans la sphère publique.
106. Le PAM a conclu un partenariat avec l'Institut sur les études du développement qui lui aussi donne la priorité à l'innovation et au partage des connaissances sur la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes dans les programmes de sécurité alimentaire et de nutrition. Le programme triennal a démarré en 2010.
107. La nutrition est un domaine qui ouvre de nouvelles voies de collaboration avec les partenaires. Le PAM travaille avec des nutritionnistes et des partenaires de la santé et du secteur privé pour accroître ses activités nutritionnelles. La moitié des partenariats établis avec des organismes des Nations Unies ont trait au domaine de la santé et de la nutrition. Surtout, les activités du PAM à l'appui des stratégies nationales nécessitent une plus grande collaboration avec les ministères et les administrations locales: le PAM travaille par exemple avec le Children's Investment Fund sur un projet doté de 35 millions de dollars visant à renforcer les capacités au niveau des pays afin d'améliorer le suivi et la communication des résultats dans le cadre des interventions nutritionnelles.

108. Les partenariats du PAM avec le secteur privé ont apporté des compétences techniques en matière de logistique, de nutrition, de production et de conditionnement des aliments, et de gestion de la chaîne d'approvisionnement, ainsi qu'un appui aux programmes et approches novateurs comme le Projet Laserbeam, qui recrute des spécialistes de l'alimentation auprès d'entreprises multinationales afin que ceux-ci offrent leur concours sur les marchés au Bangladesh et en Indonésie, où ils n'étaient pas intervenus jusque-là.
109. Alors que le PAM cherche à établir de nouveaux partenariats pour mettre en place ses outils et ses approches, sa contribution aux partenariats sera de plus en plus souvent évaluée. D'après une étude récente de ses partenariats, le PAM est perçu comme "... un partenaire estimé et respecté"¹³. Une enquête menée dans trois bureaux de pays a constaté que le Plan stratégique avait entraîné "... un alignement accru avec le gouvernement au niveau de la stratégie centrale"¹⁹.
110. Plusieurs problèmes liés aux partenariats du PAM ont été relevés dans les rapports. L'un d'entre eux note "un manque relatif de compétences techniques pour appuyer la participation aux programmes [de nutrition]; un manque relatif de fonctionnaires de rang supérieur pour entreprendre les activités du PAM et collaborer efficacement avec les homologues"; il constate aussi que le personnel du PAM n'a pas toujours le temps de gérer les partenariats. Cela est probablement dû au fait que souvent dans les bureaux de pays, on recherche du personnel opérationnel plutôt que du personnel ayant les compétences voulues pour établir des partenariats au plus haut niveau en matière de politiques et de programmes¹³. Il s'agit là d'une question sur laquelle le PAM devra peut-être se pencher tandis qu'il s'efforce d'assurer une bonne adéquation entre les compétences requises et les capacités et les connaissances actuelles du personnel.
111. Un autre obstacle aux partenariats établis dans le contexte de la protection sociale et des filets de sécurité est la brièveté du cycle de projet du PAM, qui empêche une approche à long terme. Les partenariats ont souvent besoin de plus de temps et d'un appui plus soutenu que ne le permettent les cycles de projet. Une autre évaluation a constaté que les partenaires ne se fiaient pas aux engagements à long terme du PAM étant donné sa structure de financement²². Ce point ne facilitera pas les partenariats ni le soutien aux pays au moyen de programmes de protection sociale et de réduction des risques de catastrophe.
112. Des questions se sont aussi posées sur le type de partenaire que représente le PAM pour les autorités nationales: nombreuses sont celles qui voient dans le PAM un partenaire opérationnel et non un partenaire en matière d'avis sur les politiques, ou de protection sociale et de filets de sécurité. Un rapport indépendant note qu'au Kenya "le gouvernement considère le PAM comme un partenaire d'exécution clé plutôt que comme un partenaire pour la formulation de politiques stratégiques [...] Des inquiétudes ont été exprimées au sujet de la possibilité que certaines activités du PAM au niveau national fassent double emploi avec celles d'autres institutions"¹⁹.
113. Trois points sont essentiels pour surmonter ces difficultés: i) former le personnel afin qu'il puisse participer de manière productive aux partenariats; ii) communiquer plus efficacement au sujet des partenariats, au PAM et auprès des gouvernements, des organismes des Nations Unies, des ONG et du secteur privé; et iii) veiller à ce que des mesures d'incitation soient en place pour encourager le personnel du PAM à participer aux partenariats et à les renforcer. En outre, la structure organisationnelle du PAM pourra devoir être modifiée pour intégrer davantage les partenariats à ses activités¹⁹.

²² Rapport succinct de l'évaluation stratégique du rôle joué par le PAM pour ce qui est de mettre un terme à la perpétuation de la faim (WFP/EB.1/2012/6-C).

RÉFORMES INTERNES À L'APPUI DU PLAN STRATÉGIQUE

Suivi et évaluation

114. Les processus de suivi et d'évaluation sont des éléments fondamentaux de la nouvelle orientation stratégique du PAM. Selon une récente évaluation, les systèmes de suivi du PAM sont souvent très poussés mais ils ont été conçus pour suivre le mouvement des produits alimentaires et la couverture des bénéficiaires plutôt que les effets de l'assistance alimentaire sur la faim inscrite dans la durée. Une autre évaluation reprend cet argument et note que "le PAM s'est concentré surtout sur le suivi des produits aux dépens des effets directs et de l'impact de son soutien sur la reconstitution des moyens de subsistance "; elle note aussi que le PAM "... a souvent déployé des efforts importants pour faire avancer les connaissances sur les questions ayant trait aux moyens de subsistance ". Les dirigeants mondiaux, réunis au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu à Busan en novembre 2011, partagent ces préoccupations et ont demandé d'améliorer la gestion axée sur les résultats, le suivi, l'évaluation et la communication des progrès accomplis. Il est important d'évaluer et de mesurer les rôles non opérationnels joués, comme les conseils aux gouvernements, le renforcement des capacités et l'appui en faveur de l'intégration dans les programmes nationaux.
115. Renforcer le cycle d'apprentissage en améliorant le suivi, les rapports, l'analyse et l'évaluation est une priorité pour le PAM, qui incorpore les enseignements tirés de l'expérience dans ses interventions d'urgence par le biais du programme PREP et des directives actualisées relatives aux programmes. Le PAM a aussi lancé une nouvelle stratégie de suivi et d'évaluation pour 2011–2013, qui comprend: i) un cadre de résultats stratégiques révisé, qui met l'accent sur les résultats imputables aux interventions du PAM; ii) un nouveau système de suivi; iii) des normes et des directives opérationnelles actualisées; et iv) des dispositions relatives à la formation du personnel. Il a instauré un cycle d'élaboration des politiques qui recense les lacunes et comprend des évaluations, comme indiqué dans le document sur la formulation des politiques et dans le Recueil annuel des politiques relatives au Plan stratégique.
116. Cette activité améliorera la communication des données destinées au Rapport annuel sur les résultats, en suivant les progrès accomplis au regard des Objectifs stratégiques; elle assurera aussi la qualité des rapports destinés à l'Examen quadriennal complet et contribuera à assurer que les politiques et les programmes du PAM s'appuient bien sur des données probantes concernant l'impact. Elle peut aussi aider à appuyer le renforcement de l'appropriation nationale et des filets de sécurité dans les pays hôtes.
117. Des problèmes d'ordre structurel demeurent. Des rapports indépendants ont notamment soulevé la question de l'établissement de rapports, du travail en partenariat et du renforcement des capacités dans le cadre des projets de courte durée ou lorsque les délais prévus sont trop courts. Une évaluation portant sur la reconstitution des moyens de subsistance note: "Les délais [...] sont souvent trop courts, et les donateurs et les pays hôtes poussent souvent le PAM à mettre fin le plus rapidement possible à la phase de sortie progressive des activités de secours et de redressement [...]. Les activités de redressement ont souvent besoin d'être jumelées aux interventions de secours." Une évaluation des filets de sécurité note: "Les facteurs qui limitent l'efficacité de la protection sociale ou des filets de sécurité du PAM sont notamment la durée et le montant des transferts; les ruptures d'approvisionnement dues aux cycles de financement annuels, les déficits et les retards de financement, et les transferts pour une courte période ou imprévisibles".

118. Lorsque le calendrier est planifié à plus long terme, comme dans le cas du programme relatif à la gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens de subsistance durables en Éthiopie, les résultats ont été mesurés et communiqués de manière plus exacte, le renforcement des capacités a été important et le projet a clairement correspondu aux priorités du gouvernement. Trouver les moyens de mesurer l'impact et de communiquer les résultats pour les projets de longue durée, pourrait aider le PAM à mobiliser des fonds à plus long terme. Le Centre d'excellence du Brésil, qui encourage la coopération Sud-Sud, joue un rôle important pour ce qui est d'appuyer les projets de renforcement des capacités à long terme et de faire concorder les filets de sécurité avec les plans et les priorités nationaux.

Ressources humaines

119. Le dévouement, l'ingéniosité et les connaissances de son personnel, qui joue un rôle de premier plan s'agissant de mettre en œuvre les changements approuvés par le Conseil dans le Plan stratégique, sont l'atout le plus précieux du PAM.

120. Des compétences diverses, allant du suivi des programmes et de l'évaluation de l'impact à l'offre de conseils aux gouvernements au sujet des dispositifs de protection sociale appuyant la sécurité alimentaire, sont nécessaires pour mettre en œuvre différents outils, appuyer les plans et les priorités nationaux, collaborer avec les organismes des Nations Unies, les ONG et les autres partenaires, et entreprendre des activités de renforcement des capacités. Beaucoup de bureaux de pays ont du mal à trouver le temps et les capacités techniques nécessaires pour mettre en place les nouveaux outils et les nouvelles approches; en effet, ils ont non seulement beaucoup de responsabilités opérationnelles, mais ils doivent aussi donner des conseils aux gouvernements, nouer de nouveaux partenariats et appuyer les plans nationaux. Une évaluation a conclu que les réorientations prévues par le Plan stratégique nécessitaient de nouvelles compétences, et que le manque de telles compétences avait entravé la mise en œuvre des initiatives de changement et leur transposition à plus grande échelle¹⁸.

121. La Division des ressources humaines a lancé une stratégie d'appui au Plan stratégique qui prévoit d'accroître les possibilités d'apprentissage et de formation au service du développement des capacités de direction, et d'établir un plan de carrière pour les administrateurs. Il importe notamment de déterminer les compétences faisant défaut parmi le personnel en place. À cette fin, la Division des ressources humaines a demandé à un cabinet de consultants d'évaluer les compétences du personnel afin de définir celles qui doivent être renforcées. Cette évaluation servira de point de départ aux mesures qui seront prises pour combler les lacunes et aider le personnel à avoir un profil de compétences approprié.

Gestion, obligation redditionnelle et contrôles financiers

122. Des systèmes de gestion, d'obligation redditionnelle et de contrôle solides et actualisés sont nécessaires pour transposer à plus grande échelle les nouvelles approches. Le PAM, avec le soutien du Conseil, a entrepris des réformes visant à renforcer ses systèmes et processus internes afin de disposer d'une base sur laquelle appuyer la mise en œuvre du Plan stratégique.

123. En 2008, le PAM a été le premier parmi les organismes des Nations Unies à adopter les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), ce qui lui a valu une opinion sans réserve (favorable) à l'issue d'un audit. En 2009, le progiciel de gestion intégré a été amélioré dans WINGS II, ce qui permet d'établir des rapports financiers conformes aux normes IPSAS et d'assurer une couverture plus étendue des systèmes

institutionnels du PAM. Le suivi des ressources financières et humaines s'en est trouvé plus rigoureux et plus détaillé à tous les niveaux, du Siège aux bureaux auxiliaires sur le terrain. Selon un examen de la nouvelle plateforme, les économies réalisées s'élèvent à 11,55 millions de dollars par an.

124. Un examen du cadre de financement du PAM a aussi été lancé en 2009 pour permettre la mise en œuvre du Plan stratégique. L'examen a précisé les catégories d'activités, établi un nouveau système donnant la priorité aux financements bilatéraux et modifié le cadre budgétaire des projets afin de faciliter les programmes non alimentaires²³. Ces changements renforcent la transparence et la cohérence des activités du PAM; le passage dans le cadre de financement d'une structure de coûts axée sur le volume à une structure qui peut être fondée sur le volume ou sur la valeur en dollars donne aux directeurs de pays une plus grande souplesse au moment d'utiliser des interventions faisant appel à des vivres ou à des espèces.

MOBILISATION DE RESSOURCES

125. Depuis que le Plan stratégique a été approuvé, les États membres ont fait preuve d'une extraordinaire générosité à l'égard du PAM, même en ces temps difficiles de crise économique. Des dons record ont afflué à l'appui des populations et des pays vulnérables en 2008, et les niveaux sont restés élevés après cette année de crise. L'augmentation des dons en espèces a grandement facilité la mise en œuvre du Plan stratégique. Depuis l'approbation du plan, le montant des contributions en espèces a augmenté d'environ 1 milliard de dollars, donnant au PAM la souplesse voulue pour entreprendre toute une série de programmes et de réformes.
126. Le secteur privé est devenu l'un des principaux donateurs du PAM, avec des contributions qui ont triplé depuis l'approbation du Plan stratégique. Il met aussi à disposition des partenariats, de la souplesse et des encouragements au service de l'innovation et de la mise à l'essai de nouvelles approches.
127. Le financement multilatéral est crucial pour le PAM. Le Comité pour l'affectation stratégique des ressources a été créé pour hiérarchiser les priorités s'agissant de l'allocation de financements flexibles et la rationaliser.
128. L'accès aux fonds thématiques appuiera aussi le Plan stratégique, car ceux-ci permettront de financer des activités dans le domaine de la résilience face au changement climatique, de la santé, de la problématique hommes-femmes et du soutien à l'agriculture, qui sont essentielles pour la mission du PAM. Les financements thématiques comme le Fonds pour les innovations en faveur de l'égalité entre les sexes, et le Fonds pour l'environnement mondial pourraient donner au PAM une perspective à plus long terme pour ses activités et aider à renforcer la résilience, les partenariats et les capacités et donc à réduire les besoins en matière d'intervention d'urgence en cas de crise. L'amélioration du suivi, de l'évaluation et de la disponibilité de données probantes concernant l'impact donnera au PAM les moyens d'accéder plus souvent à ces possibilités de financement d'ordre thématique.
129. Le modèle de financement actuel, qui n'a pratiquement pas été modifié depuis la création du PAM, pose un vrai problème. La plus grosse partie du financement du PAM est liée à des projets spécifiques, qui sont en général de courte durée. Cela peut limiter les partenariats avec les gouvernements et les ONG et empêcher l'évaluation de l'impact au fil

²³ Examen du cadre de financement du PAM: options proposées (WFP/EB.A/2010/6-E/1), Examen du cadre de financement (WFP/EB.2/2010/5-A/1) et Examen des catégories d'activités (WFP/EB.A/2010/11/Rev.1).

du temps; cela peut aussi être problématique au niveau du renforcement des capacités. Un financement plus prévisible et plus souple permettrait au PAM de réaliser plus efficacement les objectifs du Plan stratégique, notamment ceux ayant trait au renforcement des capacités.

130. Les stratégies de pays du PAM permettront de traiter cette question. En effet, l'approche sera centrée sur le mandat et les principaux atouts du PAM et fera mieux concorder les programmes avec les stratégies nationales. Le rôle et le potentiel du PAM en matière de partenariat s'en trouveront renforcés, ce qui créera les conditions favorables pour accéder à des financements stables et prévisibles, en privilégiant la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le renforcement de la résilience.

CONSTATATIONS

131. Les constatations et les recommandations issues du présent examen ont pour but de guider l'action du PAM durant la dernière année du Plan stratégique actuel et d'étayer l'élaboration du prochain Plan stratégique.
132. **Le Plan stratégique a donné au PAM les moyens de faire face plus efficacement et plus durablement à la multiplication des problèmes se posant dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et à l'accroissement de leur complexité.** On a assisté ces dernières années à une accentuation très préoccupante de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Les changements préconisés dans le Plan stratégique ont permis aux agents de terrain du PAM de disposer de davantage d'outils et d'une plus grande souplesse pour relever ces défis, en particulier dans le cadre des interventions d'urgence.
133. **Les outils et formes d'aide récemment mis en place offrent de nouvelles possibilités pour ce qui est d'appuyer les plans des pays et de renforcer leurs capacités et leur résilience.** Le Plan stratégique donne au PAM les moyens de donner suite à la Déclaration de Paris, au Programme d'action d'Accra et à la Déclaration de Busan, qui appellent à soutenir les priorités et plans nationaux.
134. **Le Plan stratégique renforce l'impact de l'action du PAM sur les communautés bénéficiaires.** Une plus grande souplesse a permis au PAM de tirer parti de ses programmes d'assistance alimentaire pour intervenir plus efficacement dans les situations d'urgence et soutenir les priorités relatives aux filets de sécurité, à la nutrition, aux petits exploitants agricoles et à la réduction des risques de catastrophe.
135. **Le Plan stratégique a permis au PAM de développer le partage des connaissances et d'élargir ses partenariats.** Grâce à sa nouvelle orientation stratégique, le PAM a conclu des partenariats avec un large éventail d'entités, allant d'autorités nationales au secteur privé, en passant par des instituts de recherche. En outre, il s'emploie davantage à intégrer les solutions aux problèmes se posant dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans les politiques humanitaires internationales, à la faveur du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine, du Groupe des Huit et du Groupe des Vingt et d'autres instances. Le PAM dispose ainsi d'une base solide pour continuer de développer ses partenariats, en privilégiant l'apprentissage et le partage des connaissances.

RECOMMANDATIONS

136. Pour pleinement mettre en œuvre et institutionnaliser le Plan stratégique, deux aspects doivent être pris en considération dès le départ. Tout d'abord, il convient de savoir si le personnel du PAM a les qualifications voulues, en particulier sur le terrain, pour pouvoir faire son travail. Ensuite, il faut déterminer si la structure du PAM est telle qu'elle facilite la nouvelle orientation stratégique et favorise l'obligation redditionnelle, la souplesse et la transparence. Évaluer ces deux aspects contribuera à la prise en compte des autres recommandations.
137. **Maintenir et renforcer les compétences du personnel, en particulier dans les bureaux de pays.** Le profil des agents du PAM leur permet d'assumer un rôle opérationnel et de garantir l'intégrité des chaînes d'approvisionnement et la livraison des produits. Cependant, il devient de plus en plus nécessaire de conseiller les partenaires gouvernementaux au sujet de la préparation aux catastrophes, des interventions, de la réduction des risques et de la nutrition, et d'accéder à de nouveaux financements; les fonctionnaires de rang supérieur doivent consacrer beaucoup de temps et de connaissances techniques à ces impératifs. Il conviendrait donc de donner au personnel la possibilité de suivre des formations complémentaires et de renforcer ses compétences et ses connaissances, ainsi que de donner aux bureaux de pays davantage de souplesse pour composer leurs effectifs.
138. **Évaluer la structure organisationnelle du PAM.** Si la lutte contre la faim et la dénutrition demeure au cœur de la mission du PAM, le Plan stratégique modifie en profondeur la façon dont le Programme travaille pour atteindre cet objectif, en encourageant l'établissement de nouveaux partenariats et l'utilisation de divers outils. Il pourrait falloir pour cela revoir la structure organisationnelle, sensiblement inchangée depuis 2007.
139. **Renforcer et multiplier les partenariats à tous les niveaux.** Le Plan stratégique a permis de conclure des accords avec de nouveaux partenaires et de créer de nouveaux partenariats, dans le cadre d'un large éventail d'activités, allant de la nutrition à l'établissement de liens entre les petits exploitants et les marchés. Une évaluation a permis de constater que le PAM était un partenaire respecté, mais elle lui a toutefois aussi conseillé: i) de préciser et de resserrer ses partenariats; ii) de concentrer son soutien sur la santé et la nutrition, notamment pour renforcer les compétences du personnel en matière de partenariats; et iii) d'intégrer les partenariats dans la planification des projets, la mesure des effets directs et les évaluations. Il conviendrait de donner suite à ces recommandations pour garantir que le PAM continue d'agir de manière cohérente et efficace, et appuyer le renforcement et la mise en pratique des changements préconisés dans le Plan stratégique.
140. **Poursuivre les réformes financières, en se concentrant sur les besoins à l'échelle nationale.** Il convient d'appliquer dans l'ensemble du PAM les réformes visant à assouplir le cadre de financement qu'a approuvées le Conseil en novembre 2010. Les ajustements à apporter aux systèmes du PAM et l'appui aux agents chargés du budget et des finances dans les bureaux de pays doivent demeurer des priorités si l'on entend faire en sorte que ces bureaux disposent de la souplesse nécessaire pour mettre en œuvre un large éventail d'outils et de formes d'aide.
141. **Améliorer la communication de l'information sur l'impact, l'efficacité et les résultats.** Le PAM axe l'établissement de ses rapports sur l'intégrité de la chaîne d'approvisionnement et la livraison des vivres ou des prestations aux bénéficiaires, en mettant l'accent sur les processus mis en œuvre et les produits obtenus. La communication d'informations sur l'impact, l'efficacité et les résultats nécessitera un dispositif de suivi et

d'évaluation à la fois abordable et convenablement financé, et un système de communication de l'information permettant de comparer les rapports établis par les bureaux de pays. La nouvelle stratégie du PAM en matière de suivi et d'évaluation sera essentielle pour accomplir ces changements. Le Cadre de résultats stratégiques du prochain Plan stratégique devrait s'appuyer sur les enseignements tirés du cadre en place et de l'expérience d'autres organismes des Nations Unies.

142. **Améliorer le renforcement des capacités.** Des études ont montré que les responsables du PAM manquaient de temps et de compétences techniques pour renforcer les capacités. Les activités menées en la matière sont parfois très efficaces, mais elles ne sont pas toujours menées de façon systématique partout au PAM. La communication d'informations sur ces activités et leur impact est en outre irrégulière. Le PAM a donc mis en place une boîte à outils et un tableau pour le renforcement des capacités des pays. Il est fortement recommandé de renforcer les compétences du personnel, d'accroître les fonds alloués à ce type d'activités et de continuer de guider les bureaux de pays dans ce domaine.
143. **Lever les contraintes liées au modèle de financement.** La plupart des contributions du PAM continuent d'être affectées à des projets bien précis, ce qui limite la souplesse opérationnelle et réduit les périodes de planification. Plusieurs États membres ont reconnu cet état de fait et sont passés récemment à des engagements pluriannuels flexibles. Il est indispensable d'accroître la proportion de contributions non assorties de restrictions, multilatérales et pluriannuelles pour permettre au PAM de mieux mesurer et suivre l'exécution de ses programmes et d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de ceux-ci.
144. **Surmonter les difficultés liées à la brièveté des projets en continuant d'intégrer les programmes du PAM dans des plans et des stratégies nationaux.** La plupart des fonds du PAM sont affectés à des projets relativement courts. Des évaluations et d'autres travaux ont établi que cette brièveté pouvait compliquer la conclusion de partenariats, en particulier dans les domaines des filets de sécurité, de la nutrition, de l'appui au renforcement des capacités et du transfert des responsabilités. Pour surmonter ces difficultés, le PAM devrait intégrer plus complètement ses programmes dans les plans nationaux et les cadres communs des Nations Unies à l'échelle nationale. Les documents de stratégie de pays, qui appuient la mise en œuvre du Plan stratégique dans les bureaux de pays, proposent un rôle clair et cohérent pour le PAM au sein des équipes nationales et des équipes de pays des Nations Unies, et peuvent contribuer à générer un soutien en faveur des projets à plus long terme.
145. **Améliorer la mise en œuvre, les processus de changement et le cadre de responsabilités dans le prochain Plan stratégique.** Pour améliorer l'élaboration et la mise en œuvre du prochain Plan stratégique, le présent examen recommande au PAM:
- de faire participer différents membres du personnel et des parties prenantes à l'élaboration du prochain Plan stratégique;
 - d'indiquer clairement au personnel et aux partenaires quelles sont les implications du Plan stratégique et ce qui risque de changer à l'avenir;
 - d'incorporer un plan d'exécution assorti d'indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis;
 - de prévoir un plan d'action concernant les changements et les ajustements internes à l'appui du Plan stratégique; et
 - d'élaborer un plan prévoyant des mesures, des directives relatives à l'élaboration des programmes et un cycle d'évaluation à l'appui du changement.

ANNEXE: TABLEAU DES RISQUES POUR LE PLAN STRATÉGIQUE POUR 2008–2013

Domaine du risque	Description du risque	Causes	Effets	Mesures d'atténuation actuellement en place	Mesures d'atténuation requises
Institutionnel	Incapacité d'assurer la concordance et d'appuyer pleinement les solutions au problème de la faim prises en main par les pays	<ul style="list-style-type: none"> • Modèle de financement • Brièveté des projets • Insuffisance des compétences et aptitudes du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Le PAM n'est pas considéré comme un partenaire apte à appuyer efficacement les solutions des gouvernements au problème de la faim • La viabilité des programmes qui ne sont pas alignés ou appuyés par les partenaires (gouvernements ou organismes des Nations Unies) est réduite • La capacité de conclure des partenariats et de transférer les responsabilités est plus limitée 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre du processus des stratégies de pays dans un grand nombre de bureaux de pays afin de faire mieux concorder la programmation du PAM avec les priorités des pays et du système des Nations Unies • Modification du cadre de financement, la programmation n'étant plus fondée sur le volume mais sur la valeur • Mise en place de boîtes à outils et de directives à l'appui du renforcement des partenariats et des capacités • Voir les compétences du personnel au risque n°4 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuer de plaider en faveur de financements plus souples et à plus long terme • Poursuivre le processus des stratégies de pays afin de définir plus clairement le rôle du PAM et les mesures qu'il doit prendre dans les pays • Dispenser une formation au personnel afin de renforcer les partenariats • Voir les compétences du personnel au risque n°4
Institutionnel	Incapacité de démontrer pleinement les points forts et les résultats du PAM	<ul style="list-style-type: none"> • Inadaptation du suivi et de l'évaluation à la portée et à l'échelle des activités du PAM • Manque de fonds consacrés au suivi et à l'évaluation • Manque de formation pour aider les responsables à mettre en place des systèmes robustes suivi des résultats 	<ul style="list-style-type: none"> • Le PAM peut ne pas pouvoir montrer qu'il atteint ses objectifs de manière efficace et économique, ce qui risque de dissuader les donateurs de financer les activités du PAM • Les possibilités s'offrant de tirer des enseignements de l'expérience et d'améliorer les programmes sont réduites 	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation d'études sur le suivi et l'évaluation au niveau national, régional et institutionnel • Utilisation de divers outils de saisie de données par les bureaux de pays, et transmission des données au Siège • Utilisation de l'outil institutionnel de suivi et d'évaluation (COMET) • Mise en place de cadres de gestion des risques et du suivi des résultats • Adoption et application des normes IPSAS • Mise en œuvre du projet One Truth dans le domaine informatique 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter une nouvelle stratégie de suivi et d'évaluation en 2012 • Mettre en place un système unifié de suivi des programmes du PAM en 2013 • Établir un système de gestion des risques et de suivi des résultats en 2013 • Déterminer les modalités permettant d'assurer le financement adéquat du suivi et de l'évaluation au niveau des pays • Déployer la Plateforme Global en 2013

ANNEXE: TABLEAU DES RISQUES POUR LE PLAN STRATÉGIQUE POUR 2008–2013

Domaine du risque	Description du risque	Causes	Effets	Mesures d'atténuation actuellement en place	Mesures d'atténuation requises
Institutionnel	Écart existant entre les politiques et la pratique	<ul style="list-style-type: none"> • Méconnaissance du contexte opérationnel, qui empêche que les outils les plus appropriés soient retenus • Manque d'institutionnalisation des nouveaux outils • Manque de ressources pour les nouveaux outils 	<ul style="list-style-type: none"> • Au PAM, des éléments solides montrant la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire ne sont pas forcément disponibles • Les outils les plus appropriés ne sont pas toujours mis en place • Il peut être difficile d'appliquer à une plus grande échelle les nouvelles composantes et les nouveaux outils conformément à la réorientation stratégique voulue 	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration des nouveaux outils et des approches pilotes par le PAM grâce à l'élaboration d'orientations en matière de politiques et de programmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Prévoir dans le Plan stratégique pour 2014–2017 une feuille de route pour la mise en œuvre, assortie de jalons (2013) • Poursuivre le processus des stratégies de pays afin d'aider les bureaux de pays à déterminer les meilleurs programmes en fonction des avantages comparatifs et conformément au Plan stratégique pour 2014–2017 • Prévoir dans les futures politiques des indicateurs institutionnels pour mesurer les résultats des projets conçus conformément à la nouvelle politique (2012) • Consigner et diffuser plus largement les meilleures pratiques
Programmatique	Compétences et aptitudes du personnel insuffisantes pour accélérer l'application à une plus grande échelle des nouvelles initiatives	<ul style="list-style-type: none"> • Situation du PAM, qui se trouve dans une période de transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, et qui de ce fait élabore et met en œuvre de nouveaux outils et de nouvelles approches • Mode de fonctionnement très décentralisé du PAM, les décisions concernant l'utilisation des nouveaux outils étant prises au plus près des bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Les programmes et les nouveaux outils risquent de ne pas être conçus et mis en œuvre de manière optimale • Les structures de gestion et de contrôle du PAM risquent de ne pas être en adéquation avec l'application à une plus grande échelle des initiatives, entraînant de mauvais résultats et un manque d'inefficience au niveau de l'utilisation des ressources 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des profils d'emploi et rapprochement avec les profils des candidats 	<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer les compétences requises chez le personnel pour aider le PAM à devenir un organisme assurant une assistance alimentaire (2012) • Proposer au personnel chargé des programmes des activités visant à renforcer leurs compétences

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
CII	Compte d'intervention immédiate
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IPSAS	Normes comptables internationales du secteur public
MFA	Mécanisme de financement anticipé
ONG	organisation non gouvernementale
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PREP	Programme de renforcement des capacités de préparation et d'intervention en cas de crise
REACH	Initiative de partenariat visant à éliminer la faim et la dénutrition chez les enfants
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance