

GRANDES LIGNES DU PROJET D'EXAMEN À MI-PARCOURS DU PLAN STRATÉGIQUE



Consultation informelle

19 mars 2012

**Programme alimentaire mondial
Rome (Italie)**

I. CALENDRIER DE LA CONSULTATION

Examen à mi-parcours

- 7 juillet 2011:** Réunion du Bureau du Conseil d'administration consacrée au calendrier
- 19 mars 2012:** Consultation du Conseil d'administration sur les grandes lignes de l'examen à mi-parcours et les constatations connexes
- 23 avril 2012:** Consultation du Conseil d'administration sur le texte intégral de l'examen à mi-parcours (à confirmer)

Plan stratégique du PAM pour 2014-2017

- Juin 2012:** Examen à mi-parcours du Plan stratégique pour 2008-2013 présenté au Conseil d'administration pour examen à sa session annuelle de 2012
- 4^e trimestre de 2012:** Note conceptuelle élaborée à partir des observations formulées à la session annuelle de 2012 et présentée pour examen lors d'une consultation informelle
- 1^{er} trimestre de 2013:** Projet de Plan stratégique pour 2014-2017 présenté pour examen lors d'une ou de plusieurs consultations informelles
- Juin 2013:** Plan stratégique pour 2014-2017 présenté au Conseil d'administration pour approbation à sa session annuelle de 2013

II. JUSTIFICATION DE L'EXAMEN À MI-PAROURS ET CONTRIBUTIONS

1. Rappelant la résolution 63/232 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 19 décembre 2008, le Conseil a prolongé de deux ans le Plan stratégique du PAM (jusqu'en 2013 et non plus 2011), et prié le Secrétariat de procéder à un examen à mi-parcours de ce plan (2009/EB.A/3). Cet examen, réalisé par la Division des politiques, de la planification et des stratégies, porte sur l'ensemble du PAM et s'appuie sur les quatre grandes contributions suivantes:
 - i) *Évaluations et autres examens des activités du PAM*, et en particulier de la série d'évaluations stratégiques que le Bureau de l'évaluation a menées récemment sur les sujets suivants: le rôle du PAM en matière de filets de sécurité et de protection sociale; les partenariats dans le cadre de la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire; la façon dont les bureaux de pays du PAM s'adaptent aux changements; et le rôle joué par le PAM dans la mise en œuvre de solutions durables au problème de la faim. Ont été également consultés des rapports de l'Inspecteur général, des examens internes et des rapports sur les enseignements tirés de l'expérience.
 - ii) *Consultations* menées avec des organisations non gouvernementales –dont deux sessions extraordinaires– ainsi qu'avec des partenaires des Nations Unies, le Conseil, et des bureaux régionaux, des bureaux de pays et des bureaux de liaison du PAM. Le Secrétariat a communiqué avec la direction et le personnel des organismes auxquels s'applique la résolution 63/232 pendant la réalisation de leurs examens à mi-parcours. Le PAM participe au processus d'examen quadriennal complet, dont il sera tenu compte lors de l'élaboration du prochain Plan stratégique.
 - iii) *Études de cas par pays*. Le Secrétariat a chargé une organisation externe d'examiner le Plan stratégique du point de vue des pays; cette organisation s'est rendue en Équateur, au Kenya et au Pakistan, et elle a réalisé une étude sur dossiers des activités du PAM dans d'autres pays.
 - iv) *Analyse des données*. Le Secrétariat a dirigé une analyse des changements apportés aux opérations du PAM depuis l'entrée en vigueur du Plan stratégique, en puisant dans les rapports annuels sur les résultats, les rapports normalisés sur les projets et d'autres sources de données internes.

III. GRANDES LIGNES DE L'EXAMEN À MI-PARCOURS

- 1. Résumé**
- 2. Justification et méthode**
- 3. Résumé et justification du Plan stratégique pour 2008-2013**
- 4. Changements internes destinés à étayer le Plan stratégique**
 - a) Structures décisionnelles**
 - b) Documents de stratégie pour les pays**
 - c) Gestion des résultats et obligation redditionnelle**
 - d) Cadre de financement**
 - e) Ressources humaines**
- 5. Le Plan stratégique en action: 2008-2012**
 - a) Contexte mondial**
 - b) Intervention en cas de situations d'urgence**
 - c) Mise au point d'une boîte à outils solide pour proposer des solutions au problème de la faim**
- 6. Partenariats**
 - a) Appui aux plans et priorités à l'échelle nationale**
 - b) Cohérence avec les partenaires des Nations Unies**
 - c) Organisations non gouvernementales**
 - d) Secteur privé**
- 7. Mobilisation de ressources**
- 8. Constatations et recommandations clés**
- 9. Analyse des risques**

IV. VERSION PRÉLIMINAIRE DES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'EXAMEN À MI-PARCOURS

2. Les constatations préliminaires issues de l'examen à mi-parcours indiquent que son Plan stratégique pour 2008-2013 a orienté le PAM dans la bonne direction, le plaçant en position de faire face à la multiplication et à la complexité croissante des défis posés par la faim. Cependant, il reste des efforts à fournir pour faire avancer, intégrer et assimiler ces changements dans la culture et les rouages du PAM. L'examen a montré que les gouvernements hôtes, les donateurs, les partenaires et, surtout, les bénéficiaires du PAM attendaient –et étaient en droit d'attendre– de celui-ci qu'il déploie l'ensemble des outils et approches présentés dans le Plan pour répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels urgents, renforcer la résilience et appuyer les priorités nationales et les capacités locales.
3. L'approbation du Plan stratégique par le Conseil a officialisé une série de réformes et d'approches qui s'appuient sur les grandes forces et les avantages comparatifs du PAM et qui étaient déjà mises en œuvre sur le terrain. Ces réformes ont mis le PAM dans une position lui permettant d'améliorer la hiérarchisation et le déploiement d'approches durables susceptibles d'avoir un impact plus important qu'une démarche classique "universelle" en matière d'aide alimentaire. Un grand nombre d'outils et de formes d'aide nouvellement mis en place, tels que les transferts monétaires, les bons d'alimentation, les achats régionaux et locaux ou encore les produits nutritionnels ciblés, ont déjà été intégrés dans des interventions d'urgence du PAM, lui offrant une palette d'outils plus vaste en cas de crise.
4. Le Plan a été le catalyseur de changements importants au PAM, qui vont de l'élaboration de nouvelles politiques et de nouveaux systèmes et contrôles internes à l'actualisation des directives relatives à l'élaboration des programmes en vue de déployer de nouvelles approches sur le terrain et de favoriser une culture de l'apprentissage par l'expérimentation. Ces changements ont été élaborés et instaurés rapidement, en particulier en ce qui concerne les transferts monétaires, les bons d'alimentation, la nutrition et l'initiative Achats au service du progrès. Beaucoup de ces nouvelles approches doivent toutefois être renforcées. Ainsi, bien que le nombre de bénéficiaires de transferts monétaires et de bons d'alimentation, qui était très faible à l'origine, soit passé à 3 millions en deux ans seulement, il reste peu élevé par rapport aux presque 100 millions de personnes auxquelles le PAM porte assistance chaque année.

5. L'assimilation de ces changements, leur intégration dans les interventions du PAM et le renforcement des outils éprouvés pour venir en aide à un éventail plus large de bénéficiaires demanderont 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, soit par la reconversion des membres du personnel, soit par le recrutement de nouveaux collaborateurs dotés de compétences différentes. L'intégration nécessitera aussi un soutien et un accompagnement continus de la part des pays et des partenaires.
6. Le nouveau Plan donne la priorité à la prise en charge des opérations par les pays et au renforcement des capacités nationales, et de nombreux membres du personnel du PAM ont consenti d'importants efforts pour promouvoir des approches durables de lutte contre la faim qui soient placées sous la responsabilité des gouvernements. Ce point revêt une importance particulière pour les filets de sécurité, qui aident les pays à répondre aux problèmes persistants liés à la faim, à renforcer la capacité de résistance face aux chocs, et à intervenir avec plus d'efficacité et d'efficacités en cas de crise. Il demeure des contraintes institutionnelles dans ce domaine, notamment la nécessité de suivre et d'évaluer non seulement les processus et les produits, mais aussi les effets directs à plus long terme, et ce de manière économique et uniforme dans les différents bureaux de pays. De la même façon, la fluctuation des 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 de développer efficacement ses opérations. Ces défis et d'autres, rencontrés au moment de mettre pleinement en œuvre le Plan, ont été notés tout au long de l'examen.
7. On trouvera ci-après quelques constatations préliminaires sur les tendances qui seront mises en lumière dans l'examen à mi-parcours. Les données de 2011 seront ajoutées ultérieurement.

Figure 1: Triplement des opérations d'urgence de 2007 à 2010

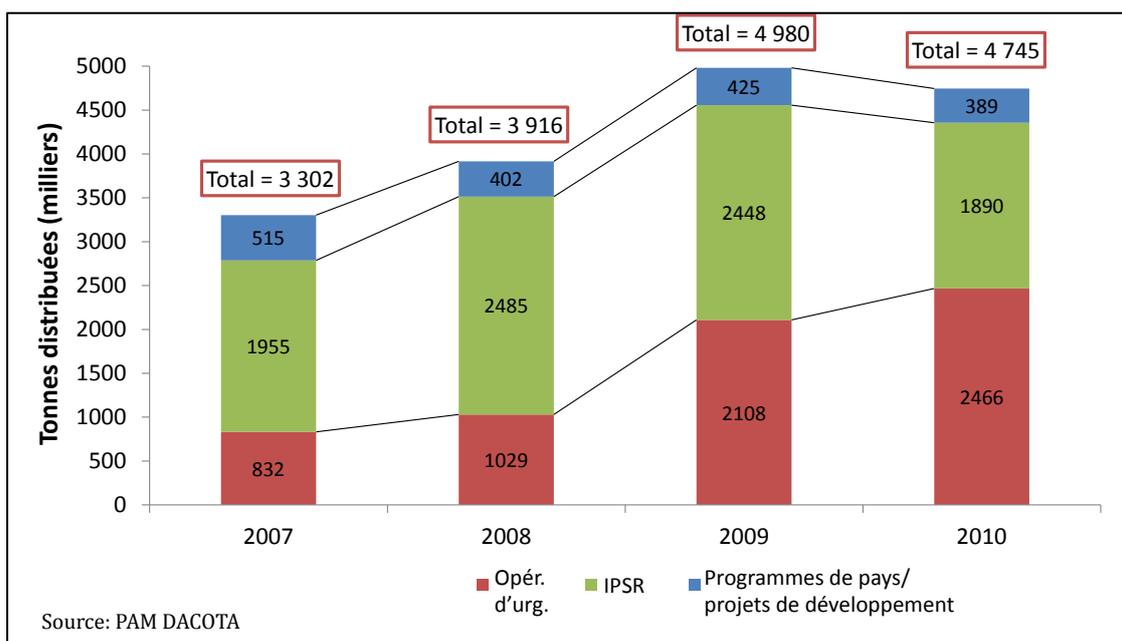


Figure 2: Augmentation du nombre de mères et d'enfants pris en charge au cours des opérations d'urgence

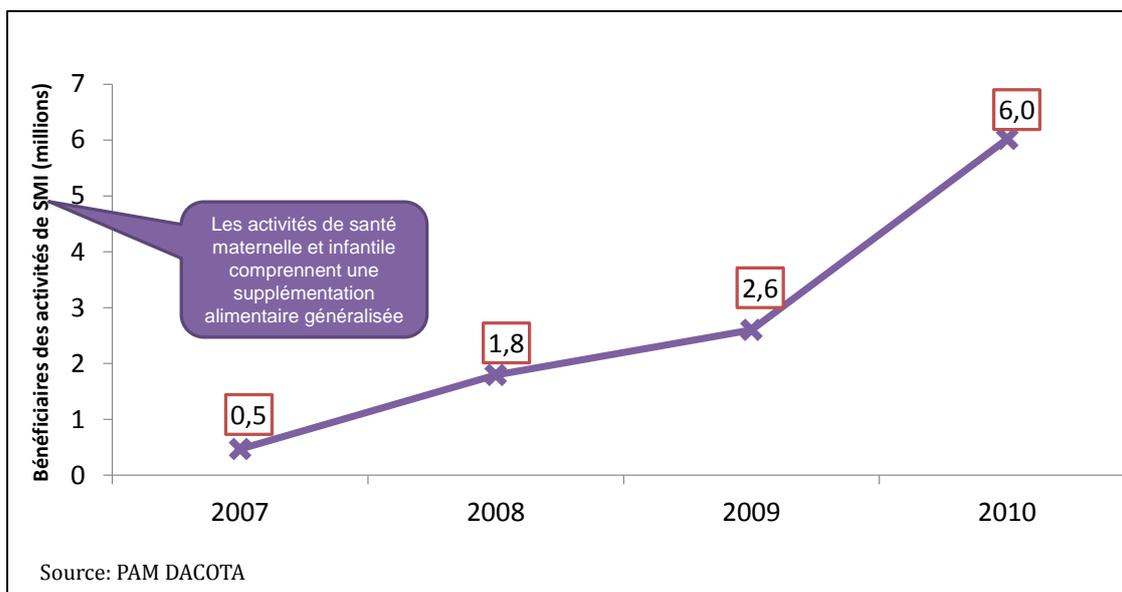


Figure 3: Bénéficiaires de transferts monétaires et de bons d'alimentation par catégorie d'activités (les 2/3 relèvent d'opérations d'urgence)

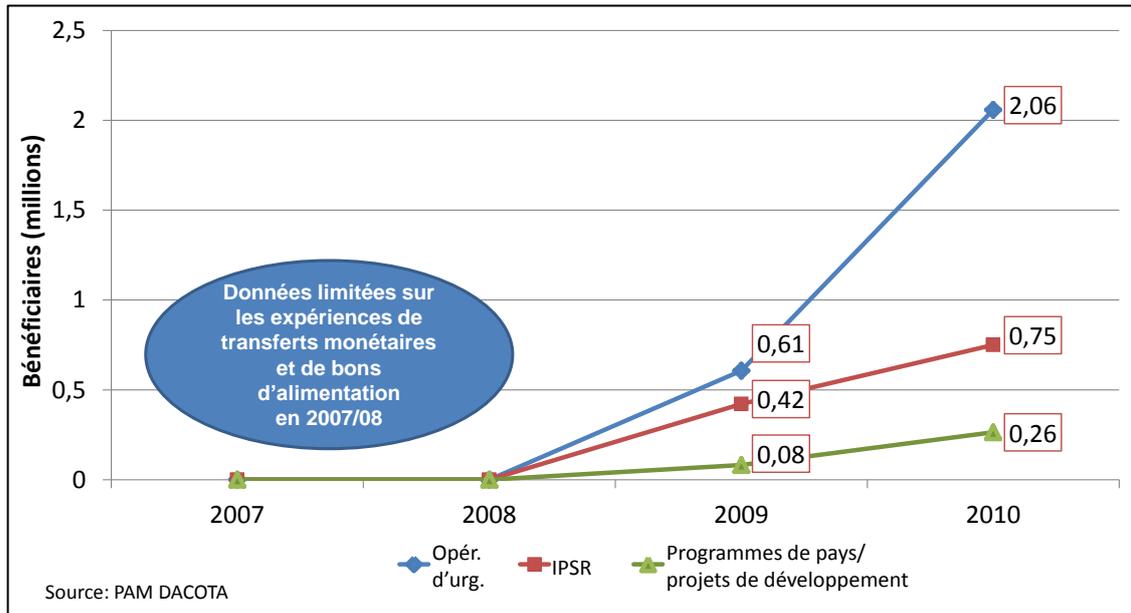


Figure 4: Forte augmentation du nombre d'enfants de moins de 2 ans bénéficiant d'aliments spéciaux

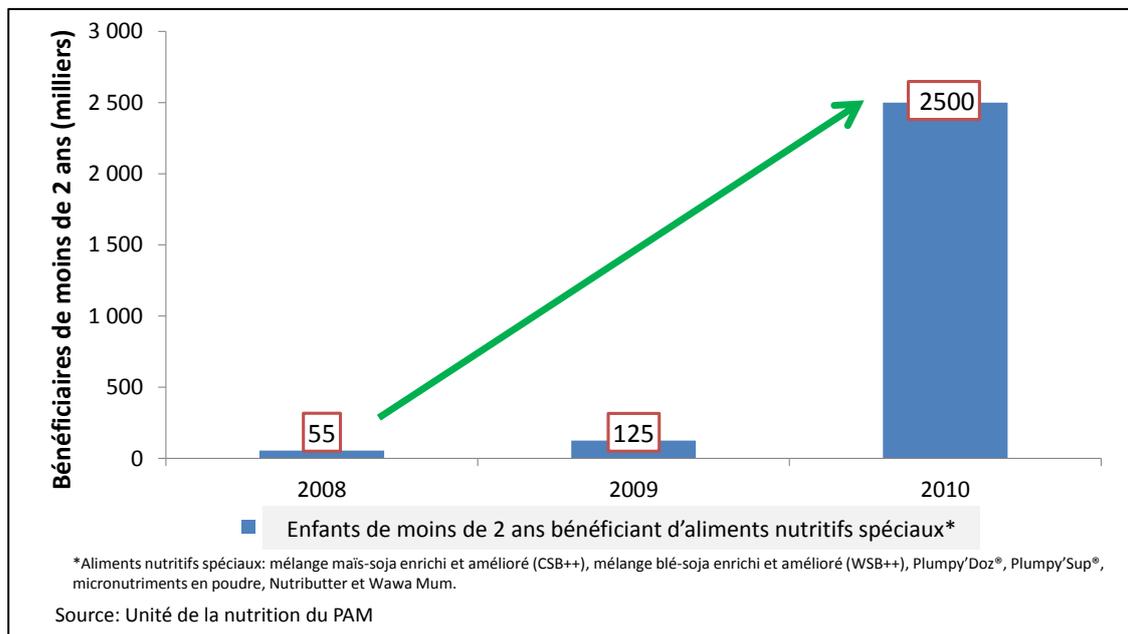


Figure 5: Augmentation des dépenses en aliments spéciaux pour les enfants de moins de 5 ans, les femmes enceintes et les mères allaitantes

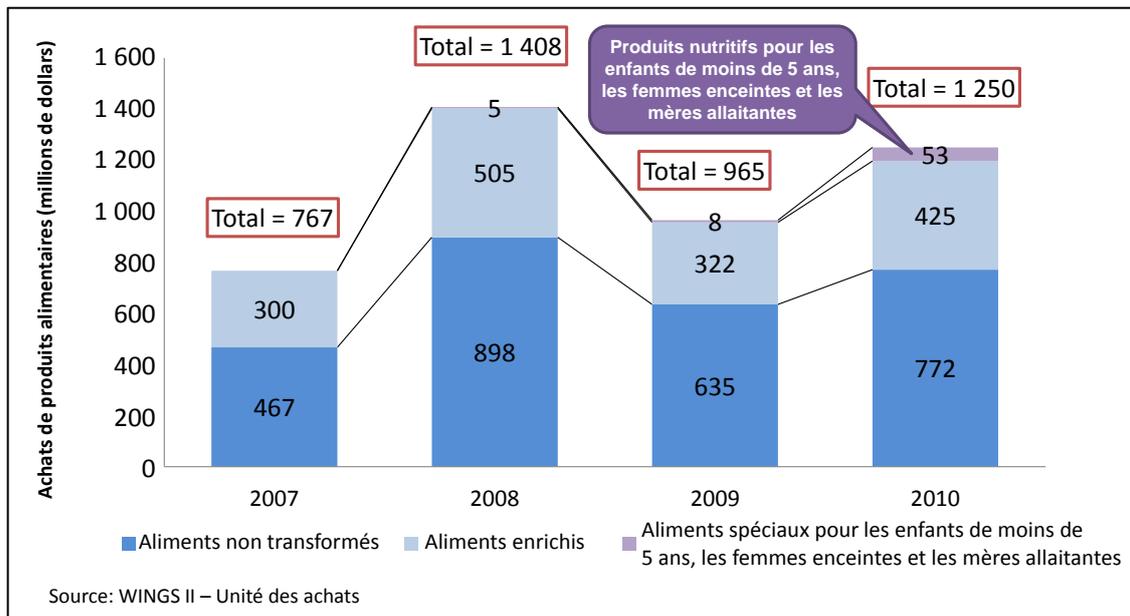


Figure 6: Amélioration de la qualité des aliments achetés

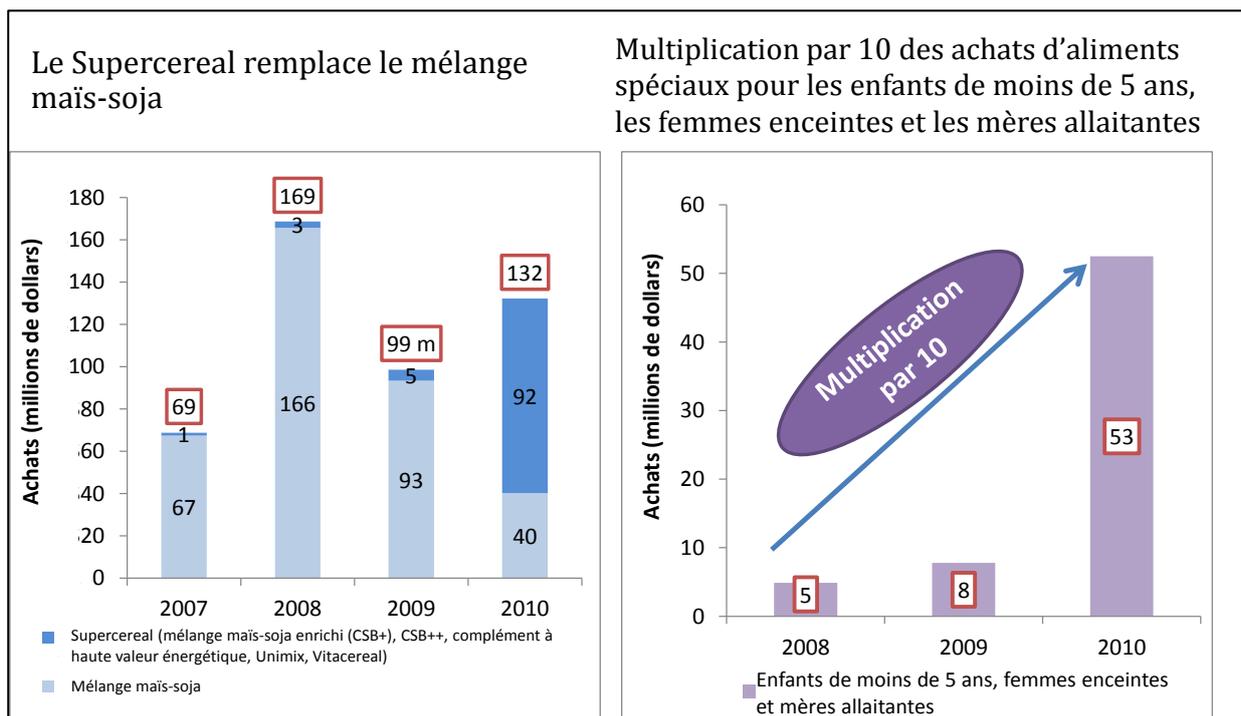


Figure 7: Plus de 3 millions de personnes ont bénéficié de transferts monétaires et de bons d'alimentation en 2010

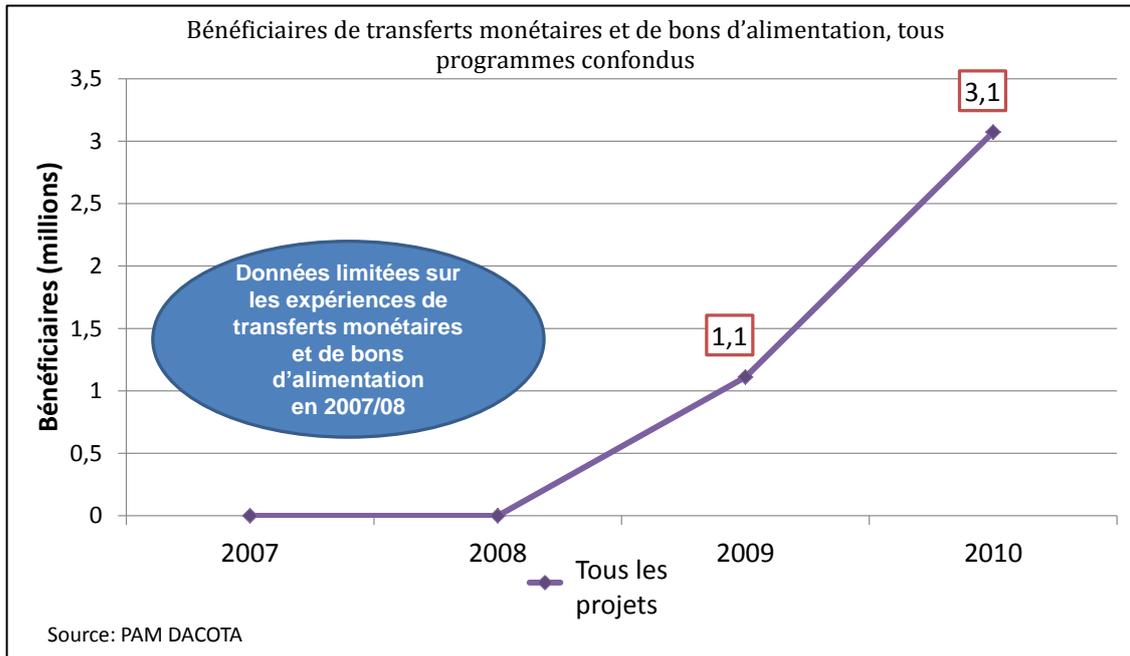


Figure 8: Le PAM a acheté 42 pour cent des produits alimentaires dans des pays hôtes (localement)

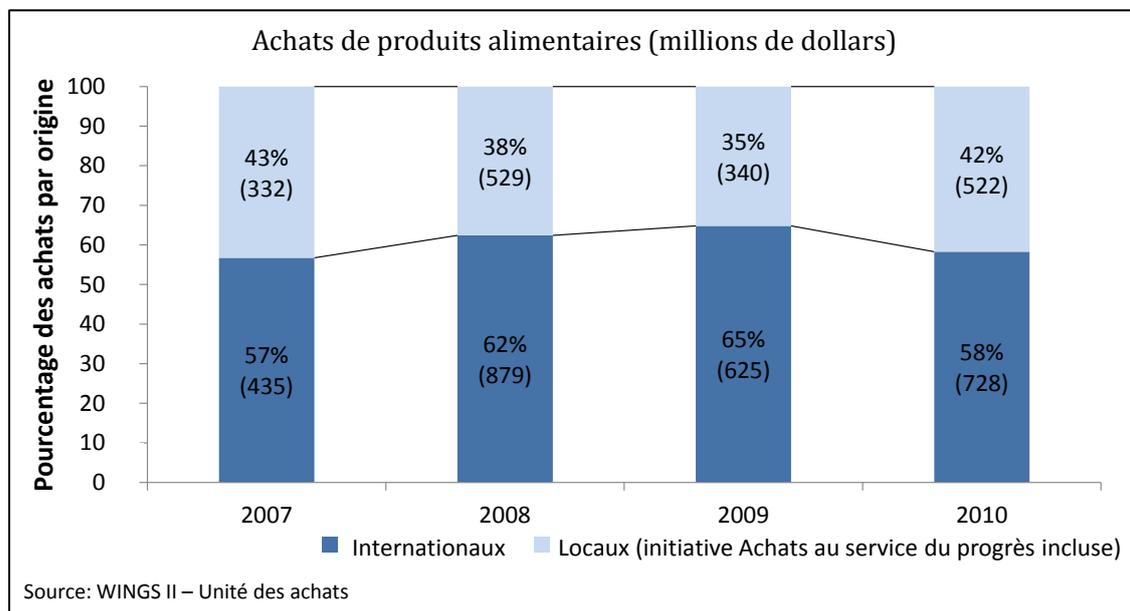
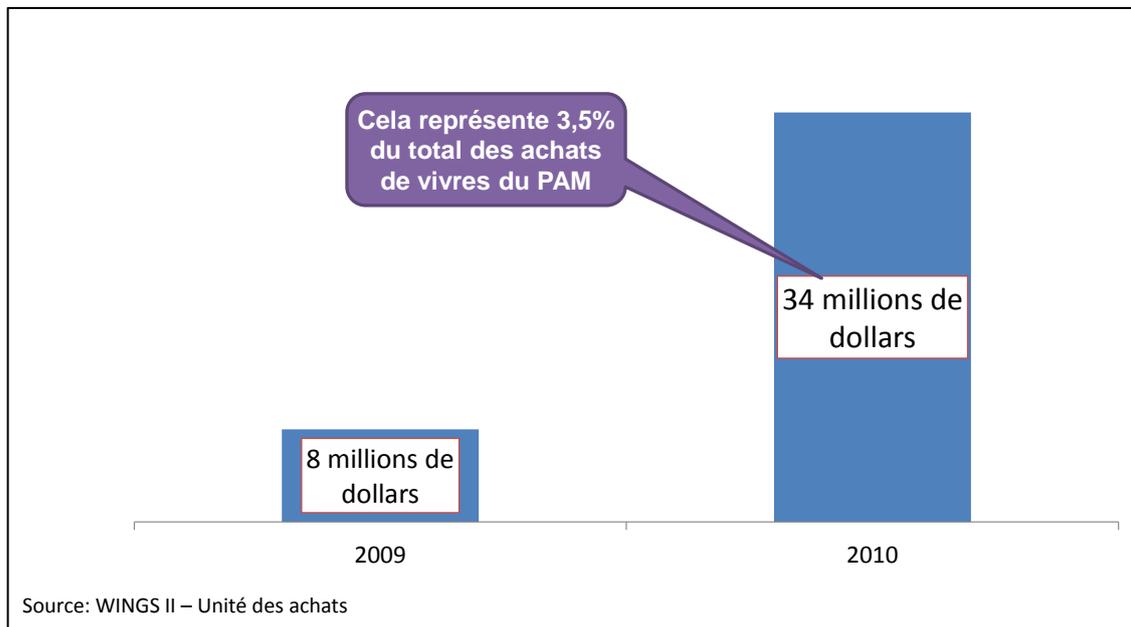


Figure 9: Achats de vivres d'une valeur de 34 millions de dollars auprès de petits exploitants dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès en 2010



Constatations préliminaires

8. *Le Plan stratégique a placé le PAM en position de faire face plus efficacement et plus durablement à la multiplication et à la complexité croissante des défis relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.* Le monde a été marqué par une augmentation à grande échelle et très préoccupante de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Les changements préconisés dans le Plan ont permis aux agents de terrain du PAM de disposer de davantage d'outils et de souplesse pour relever ces défis, en particulier pour ce qui est des interventions en cas d'urgence.
9. *Les outils et formes d'aide mis en place dernièrement ouvrent de nouvelles possibilités pour renforcer les plans, les capacités et la résilience à l'échelle nationale.* Le Plan stratégique place le PAM en position 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.
10. *Le Plan stratégique renforce l'impact du PAM dans les communautés bénéficiaires.* Une plus grande souplesse a permis au PAM de tirer parti de ses programmes d'assistance alimentaire pour soutenir les priorités relatives aux filets de sécurité, à la nutrition, aux petits exploitants agricoles et à la réduction des risques de catastrophe.
11. *Le Plan stratégique a permis au PAM de développer le partage des connaissances et d'élargir ses partenariats.* Dans le cadre de sa nouvelle orientation stratégique, le PAM a conclu des partenariats avec un large éventail de parties prenantes, allant d'autorités nationales au secteur privé, en passant par des institutions de recherche. En outre, le PAM s'emploie davantage à intégrer les solutions au problème de la faim dans l'architecture internationale, qui s'étend du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine au G8/G20. Le PAM dispose ainsi d'une base solide pour continuer à développer ses partenariats, en privilégiant l'apprentissage et le partage des connaissances.

Recommandations préliminaires

12. *Approfondir, renforcer et multiplier les partenariats à tous les niveaux.* Le Plan stratégique a ouvert la voie à de nouveaux partenariats, et le PAM a conclu des accords avec de nouveaux partenaires dans le cadre d'un large éventail d'activités, de la nutrition à l'établissement de liens entre les petits exploitants agricoles et les marchés. Une évaluation des partenariats a permis de constater que le PAM était un partenaire respecté. Elle a toutefois aussi préconisé de préciser et de resserrer les partenariats du PAM, d'affecter des ressources supplémentaires à la santé et à la nutrition, notamment pour renforcer les compétences du personnel

en matière de partenariats, et 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 afin de veiller à ce que le PAM continue d'agir de manière cohérente et efficace et d'appuyer le renforcement et la mise en pratique des changements préconisés dans le Plan stratégique.

13. *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, garantissant l'intégrité des chaînes d'approvisionnement et la livraison des produits. Cependant, il devient de plus en plus nécessaire de conseiller les partenaires gouvernementaux sur la nutrition et d'accéder à de nouveaux financements, ce qui demande la participation de la haute direction, beaucoup de temps et des connaissances techniques. Il conviendrait à cet effet de permettre au personnel de suivre des formations complémentaires et de lui offrir la possibilité de renforcer ses compétences et ses connaissances, et de donner aux bureaux de pays davantage de souplesse pour composer leurs effectifs.
14. *Poursuivre les réformes financières, en se concentrant sur les besoins des pays.* 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 rester parmi les priorités premières pour faire en sorte que ces bureaux disposent de la souplesse nécessaire pour déployer un large éventail d'outils et de formes d'aide.
15. *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 et les produits obtenus. L'information sur l'impact, l'efficacité et les résultats nécessitera un suivi et une évaluation à la fois abordables et convenablement financés, et un système de compte rendu institutionnel indiquant clairement aux bureaux de pays comment produire des rapports comparables d'un bureau à l'autre. La stratégie du PAM en matière de suivi et d'évaluation (à paraître) sera essentielle pour accomplir ces changements, et le Cadre de résultats stratégiques du prochain Plan stratégique devrait s'appuyer sur les enseignements tirés de l'actuel cadre de résultats et de l'expérience d'autres organismes des Nations Unies.

16. *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 dans l'ensemble du PAM. La communication de l'information sur ces activités et leur impact a été irrégulière. Le PAM a élaboré une boîte à outils et une matrice de renforcement des capacités des pays, qui sont en cours de mise en place. Il est fortement recommandé de renforcer les compétences du personnel, d'y consacrer des fonds et de continuer de guider les bureaux de pays en la matière.
17. *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. Récemment, plusieurs donateurs ont reconnu cet état de fait et sont passés à des engagements pluriannuels flexibles. Il est indispensable d'accroître la proportion de contributions sans objet désigné, multilatérales et pluriannuelles pour mieux mesurer et suivre l'exécution des programmes du PAM et améliorer l'efficacité et l'efficacité de ceux-ci.
18. *Surmonter les difficultés liées à la brièveté des projets en continuant d'intégrer les programmes du PAM dans des stratégies et des plans nationaux.* La plupart des fonds du PAM sont consacrés à des projets relativement courts. Des évaluations et d'autres rapports ont permis de constater 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 devra poursuivre l'intégration de ses programmes dans des plans nationaux et des stratégies plus vastes, comme les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Les documents de stratégie de pays, qui ont été mis en place pour appuyer le déploiement du Plan stratégique dans les bureaux de pays, proposent un rôle clair et cohérent pour le PAM dans le contexte national et au sein de l'équipe de pays des Nations Unies, et peuvent contribuer à mettre en place un soutien pour les projets à plus long terme.