

Note d'information supplémentaire à l'annexe II (Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie) du document intitulé "Point sur le Plan de gestion du PAM pour 2022-2024" (WFP/EB.A/2022/6-D/1) qui est présenté pour approbation au Conseil d'administration à sa session annuelle de 2022, au titre du point 6 de l'ordre du jour

La présente note a été rédigée afin de fournir des informations complémentaires concernant la création du Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie, à partir des discussions menées avec les États membres, notamment lors du séminaire consacré à la gestion des ressources du PAM, des réunions des Listes et de la session du Comité financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), manifestations qui se sont toutes déroulées en mai et juin 2022.

Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie

1. Le Plan stratégique du PAM pour 2022-2025 décrit les activités que le PAM mène pour sauver des vies et changer la vie, en aidant les pays à atteindre les objectifs de développement durable (ODD) 2 et 17. L'objectif consistant à sauver des vies, notamment lors des interventions face aux crises, est au cœur de la mission du PAM dans le monde. Les actions destinées à changer la vie couvrent quant à elles tout le spectre des activités et des services que le PAM peut proposer pour aider les pays à venir à bout de la faim. Dans le cadre des efforts qu'il déploie pour combler l'écart entre les personnes qui ont besoin de son assistance et celles auxquelles il est en mesure de venir en aide, le PAM cherche à mettre en œuvre des programmes pérennes qui changent la vie et placent ses bureaux de pays en meilleure position pour mobiliser des fonds. Cela nécessite une approche multidimensionnelle, qui doit permettre de réduire le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance alimentaire tout en tirant parti de diverses sources de financement.
2. L'évaluation stratégique du financement des activités du PAM (2014-2019) a fait apparaître que les opérations menées par le PAM face à des crises ayant une faible visibilité et les activités qu'il conduit en matière de renforcement de la résilience et de développement n'avaient pas bénéficié d'un accès aux fonds à la hauteur des besoins. Les directeurs régionaux et les directeurs de pays du PAM ainsi que leurs interlocuteurs au sein des gouvernements hôtes se sont fait l'écho de ce constat, auquel le Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie a pour objectif de répondre.
3. Alors que sévit une crise alimentaire mondiale, chacun s'accorde à dire que l'action humanitaire ne peut pas, à elle seule, régler le problème. Elle doit s'accompagner d'investissements à court et à moyen termes dans des solutions systémiques. Il sera nécessaire tout à la fois de sauver des vies et de changer la vie. En outre, il faudra trouver des ressources prévisibles pour mener tout l'éventail des interventions tout en préservant la capacité du PAM à assurer une assistance d'urgence.

4. Depuis 2019, le PAM parvient de plus en plus efficacement à mobiliser des fonds directement auprès des gouvernements, notamment en mettant à profit des ressources provenant des institutions financières internationales. Cette efficacité montre la capacité du PAM à exploiter ses avantages comparatifs pour obtenir des fonds et mettre en œuvre des activités visant à contribuer à la réalisation des objectifs nationaux des gouvernements. Dans des contextes tels que la Somalie et Haïti, cela a permis au PAM de mettre en place des solutions pérennes parallèlement aux interventions humanitaires. Ces exemples ont mis en lumière les domaines dans lesquels le PAM peut investir pour parvenir à une meilleure adéquation, mettre à disposition des capacités et transposer à plus grande échelle des programmes susceptibles de déboucher sur des transformations profondes.
5. Le Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie donnera aux bureaux de pays de réelles possibilités d'accéder à de nouvelles ressources, en appliquant un modèle d'investissement différent pour les aider à agir de manière durable. Cette démarche devrait ainsi contribuer à réduire la pression exercée sur les partenaires donateurs qui financent les interventions humanitaires.
6. À partir de 2020, le PAM a étudié les différentes initiatives entreprises pour améliorer les modèles de financement et accéder à de nouvelles ressources. Sur la base de vastes consultations menées en interne et avec des acteurs extérieurs et d'un examen des flux potentiels de financement, le montant initial envisagé pour le Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie a été évalué à 70 millions de dollars É.-U. au total, ce qui correspond à une fourchette comprise entre 5 et 10 millions de dollars pour 10 à 15 pays. Si l'on tient compte des demandes d'allocations au titre du Compte d'intervention immédiate et du fait que certaines propositions nécessiteraient des montants inférieurs, ce montant initial peut être ramené à 55 millions de dollars sur trois ans, soit l'équivalent d'une intervention d'urgence majeure pendant une semaine. Le solde initial de 55 millions de dollars est jugé raisonnable pour impulser la dynamique souhaitée, le montant prévu par initiative étant désormais compris entre 2 et 7 millions de dollars. Cela permettrait à entre 10 et 15 pays de bénéficier du dispositif sur l'ensemble de sa durée de vie, soit des dépenses moyennes de 1,2 million de dollars par an et par pays.
7. L'allocation prévue par pays, soit entre 2 et 7 millions de dollars, ne vise pas à financer toute l'étendue des activités. Son effet catalyseur permettra au PAM d'être en meilleure position pour accéder à des fonds qui lui donneront les moyens de mettre en œuvre ses activités en fonction des besoins, en complémentarité avec d'autres parties prenantes. Au lieu de servir à combler les déficits de financement des programmes du PAM en cours, les fonds seront utilisés pour les actions jugées porteuses de changements en profondeur, innovantes, évolutives et reproductibles. Cette démarche va dans le sens des intentions exposées dans le Plan stratégique en vigueur et de la volonté de développer les possibilités de partenariat stratégique. Elle offre suffisamment de temps pour mettre en œuvre les activités, en assurer le suivi et en rendre compte, ce qui donnera des éléments d'information pour déterminer si le Fonds doit être reconstitué.
8. C'est la situation qui règne dans chaque pays qui détermine l'avantage comparatif du PAM. Il reste toutefois que les investissements soutenus et ciblés consacrés aux activités destinées à changer la vie sont rares. Le Fonds permettra au PAM d'analyser les angles d'attaque stratégiques envisageables pour son action et d'adapter ses capacités pour accéder à de nouveaux flux de financement de façon à mettre en œuvre les plans stratégiques de pays (PSP) en collaboration avec les gouvernements hôtes et les institutions financières internationales. Cela devrait donner au PAM la possibilité d'accéder à de nouveaux flux de financement, notamment pour mettre en œuvre des solutions placées sous la houlette des gouvernements.

Critères de sélection des pays et mécanisme d'affectation des ressources

9. Le mécanisme d'affectation des ressources du Fonds reposera sur deux piliers: le degré de préparation des pays ayant besoin de programmes socioéconomiques à long terme porteurs de transformations profondes et la capacité des bureaux de pays du PAM à gérer et à mener des projets de ce type. La sélection des pays remplissant les conditions requises débutera par un appel à propositions officiel adressé aux bureaux de pays et sera suivie d'une évaluation rigoureuse en trois étapes.
10. La première étape consistera à déterminer le degré de préparation des pays ainsi que la nécessité de mettre en place un projet financé par le Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie. Cette évaluation initiale, dirigée par le gestionnaire de portefeuille et une équipe technique qui assureront l'appui et l'examen techniques pour le compte du Département de l'élaboration des programmes et des politiques, du Département des partenariats et de l'action de sensibilisation et du Département de la gestion des ressources, reposera sur des mesures quantitatives, telles que l'indice d'efficacité des pouvoirs publics établi par le Groupe de la Banque mondiale et l'indice de la faim dans le monde, sur des données concernant les circuits potentiels de financement provenant des institutions financières internationales et d'autres acteurs présents dans les pays concernés et sur le niveau de dépenses d'autres protagonistes du développement. Tous les pays pourront être pris en considération, étant entendu que la sélection sera guidée par le contexte. Ainsi, des projets pourraient être mis en œuvre pour appuyer l'action des gouvernements ou soutenir de grandes institutions publiques, le but étant de contribuer à la réalisation des objectifs nationaux dans le respect des effets directs définis dans le PSP.
11. La deuxième étape consistera à déterminer la capacité des bureaux de pays à impulser un projet porteur de transformations profondes. Au cours de cette étape, les chances de réussite des bureaux de pays seront évaluées parallèlement à un certain nombre de dimensions et de critères prédéfinis, qui comprendront notamment la maturité des relations avec les autorités (locales, régionales et nationales), la probabilité d'accéder à une phase de transposition à plus grande échelle, les capacités de formulation de propositions relatives aux causes profondes et à la résilience ainsi que la maturité des relations avec les institutions financières internationales. Cette évaluation sera réalisée par le gestionnaire de portefeuille et l'équipe technique en collaboration avec le Directeur de la Division des programmes – action humanitaire et développement et le Directeur de la Division des partenariats stratégiques, et en concertation avec les directeurs régionaux concernés.
12. La troisième étape consistera à classer par ordre de priorité les projets présentés pour examen au Comité chargé du Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie. Elle comprendra l'examen initial des projets présélectionnés que les bureaux de pays auront soumis au gestionnaire de portefeuille. L'équipe technique procédera à cet examen avec l'aide du Bureau d'appui à la gestion des opérations, et déterminera l'impact potentiel des projets proposés. Les domaines thématiques pourraient notamment comprendre l'adaptation aux changements climatiques, les systèmes alimentaires résilients et la protection sociale, y compris les programmes menés en milieu scolaire. Une fois élaborées, les propositions de projet et les recommandations seront présentées au Comité chargé du Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie, qui sera présidé par un membre du Groupe de direction. Le Comité étudiera les propositions et les recommandations pour déterminer les pays susceptibles de bénéficier d'une allocation.

13. Le Comité examinera les pays jugés prioritaires ainsi que les recommandations d'allocation, et communiquera les affectations de fonds pour validation au Comité du budget multilatéral, affectations qui seront ensuite présentées au Directeur exécutif pour approbation finale. Les allocations seront détaillées dans les rapports annuels par pays et dans le rapport annuel sur les résultats, et l'ensemble du Fonds sera soumis à un examen à la fin de la tranche en cours. Le processus sera supervisé par la structure de gouvernance du Fonds, décrite à l'annexe II (par. 27).
14. Le Comité chargé du Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie assurera également un cycle d'apprentissage en interne. Les appels à propositions serviront de plateforme pour l'échange de connaissances, l'apprentissage et le perfectionnement du dispositif. Chaque cycle d'allocations sera suivi par le gestionnaire de portefeuille et s'accompagnera d'un dialogue institutionnel qui sera notamment l'occasion de formuler des observations sur les propositions, de dégager les nouvelles tendances et de réfléchir aux améliorations possibles afin de promouvoir l'apprentissage au PAM et d'éclairer le prochain cycle de propositions destinées au Fonds.

Pourquoi le PAM est-il le mieux placé pour mener l'action proposée

15. Le PAM n'a pas pour intention de concurrencer les gouvernements ou ses partenaires, mais souhaite tirer parti de ses avantages comparatifs pour contribuer à la réalisation d'objectifs nationaux lorsque les gouvernements le lui demandent et qu'il a leur soutien. Dans certains pays, c'est le gouvernement qui pourrait diriger lui-même le processus, tandis que dans d'autres, le PAM pourrait travailler aux côtés et à l'appui d'institutions publiques. La démarche est évolutive et dépend du contexte. Le Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie aidera les bureaux de pays à définir l'offre du PAM en fonction de la demande existante.
16. Dès le début de la phase de conception des propositions, une planification rigoureuse sera nécessaire pour comprendre où et comment le PAM peut compléter les efforts que les partenaires, en particulier les gouvernements, déploient déjà pour réduire l'assistance et ne plus en avoir besoin à l'avenir. Le PAM entend également collaborer étroitement avec les parties prenantes nationales pour renforcer les capacités des pays conformément à l'approche adoptée en matière de planification stratégique par pays. Il travaillera aux côtés des communautés auxquelles il vient en aide, tout en veillant à ce que les partenaires présents dans les pays soient au cœur de la planification, de la mise en œuvre et du perfectionnement des interventions collectives.
17. De même, le PAM recherchera des possibilités de collaborer avec des partenaires du système des Nations Unies. Cette collaboration pourrait prendre la forme de la conception ou de la mise en œuvre de projets conjoints. Elle pourrait également comprendre l'étude de différents mécanismes de financement, notamment en coopération avec le Centre d'investissement de la FAO ou avec le Fonds international de développement agricole et le Fonds d'équipement des Nations Unies, pour ne citer que ces quelques exemples.

Données attestant de l'impact d'investissements précédents

18. Le PAM a mis en œuvre des initiatives de financement de démarrage par le passé. Dans le cadre de l'élaboration du Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie, des enseignements tirés de ces initiatives ont été appliqués.
19. Les investissements ont bénéficié d'allocations de faible montant prélevées sur le **Fonds pour 2030**. À présent épuisé, ce fonds a rendu possible l'expérimentation de projets ayant un impact à court terme, mais il n'a pas permis d'obtenir un impact porteur de transformations profondes à plus long terme.

20. **L'initiative interne d'importance primordiale relative à l'appui apporté aux programmes et aux partenariats au niveau des bureaux de pays** a été mise en place pour combler les lacunes dans la conception des projets et dans l'appui apporté par le PAM au niveau des pays de façon à trouver et à exploiter efficacement des possibilités de financement diversifié et à plus long terme pour les domaines d'activité prioritaires. Le recensement des contextes de financement – y compris par donateur, institution financière et thème – a montré qu'il était important de disposer d'un appui ancré sur le terrain pour conseiller les bureaux de pays et se concerter avec les pays hôtes au sujet des plans nationaux de développement. Ce recensement a ensuite été utilisé pour verser des allocations de faible montant aux bureaux de pays afin de définir les priorités en fonction du contexte et les points de départ possibles de l'action, tout en recherchant les modifications à apporter au niveau des processus, du personnel et des systèmes nationaux, régionaux et mondiaux.
21. Alors même que les activités appuyées continuent d'être mises en œuvre, on peut observer leur potentiel de transformation des existences. Cependant, pour tirer pleinement parti de ces possibilités et être en mesure de prendre part à des collaborations et des partenariats durables, il faut consentir des investissements plus solides de façon à obtenir des résultats à la hauteur des besoins.

Alignement sur la théorie du changement énoncée dans les plans stratégiques de pays

22. Les activités qui sont financées par le Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie feront partie des PSP approuvés, et des ressources seront affectées aux budgets de portefeuille de pays correspondants. Les activités seront budgétisées conformément aux directives habituelles du PAM en la matière. Le Fonds permettra aux bureaux de pays d'augmenter les capacités dont ils ont besoin pour sauver des vies et changer la vie et de resserrer le lien entre ces deux types d'activités, notamment à travers le renforcement des structures d'effectifs existantes, en mettant en place de nouvelles capacités et en appuyant le développement des capacités s'il y a lieu. Il faudra peut-être ainsi apporter des adaptations aux structures de suivi et d'évaluation et de partenariat et à la conception des programmes. Cette démarche devrait favoriser des investissements soutenus et permettre de réorienter l'action menée de manière à renforcer l'offre d'activités visant à changer la vie.
23. Les effets directs envisagés, qui sont décrits dans chaque proposition destinée au Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie, concorderont avec les effets directs respectifs des PSP, qui correspondent à la théorie du changement élaborée lors de la phase de conception des plans. Chaque proposition devrait exposer et faire comprendre les liens entre les effets directs énoncés dans les PSP et les priorités nationales. Les activités présentées dans les propositions destinées au Fonds devraient compléter les conditions préalables et les exigences nécessaires pour parvenir au changement mentionné dans les PSP, en expliquant "comment" permettre ou réaliser ce changement. Le Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie, dont le montant initial est estimé actuellement à 55 millions de dollars, à comparer au portefeuille global des PSP qui s'élève à 17,1 milliards de dollars, devrait compléter les autres mécanismes et initiatives visant à contribuer à la réalisation des ODD 2 et 17, et concorder avec eux.

Comment les progrès et l'impact seront-ils mesurés

24. Les principales parties prenantes du Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie sont les gouvernements hôtes. Il faut donc que le PAM se conforme, en tant que partenaire, aux objectifs nationaux des gouvernements avec lesquels il collabore. Sa contribution repose sur un partenariat efficace et complémentaire non seulement avec les gouvernements, mais aussi avec d'autres acteurs, dont les institutions financières internationales, les entités des Nations Unies et la société civile, pour ne citer que ces quelques exemples. Il sera important de tirer parti des atouts respectifs de toutes les parties prenantes, et non uniquement de celles des gouvernements, des institutions financières internationales et du PAM.
25. L'impact est mesuré au moyen d'indicateurs de performance clés (IPC) quantitatifs, qui seront définis pendant la phase d'élaboration des propositions de projet et reliés à la théorie du changement inscrite dans les projets. Les principaux IPC serviront à évaluer la capacité des projets d'aide à la transformation à impulser des programmes et des financements en nouant des partenariats solides avec les gouvernements, les institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux et en renforçant cette collaboration. Des IPC secondaires peuvent être ajoutés afin de mesurer les nouveaux financements dont le PAM bénéficie afin de compléter les investissements initiaux du Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie à l'échelle des pays.
26. En démontrant l'efficacité et le potentiel de transformation qu'offrent les activités, les approches adoptées doivent permettre de trouver des solutions pérennes de financement à long terme et des possibilités d'intégration dans les systèmes nationaux. Dans chaque pays, le point de référence serait le retour sur investissement que l'on obtiendrait en déterminant la valeur des fonds supplémentaires à emploi spécifique destinés aux projets, au début, au milieu et à la fin du cycle des différents projets. En outre, des indicateurs mesurant le développement des pays seraient utilisés pour chaque proposition afin de déterminer les transformations opérées au fil du temps grâce aux activités du PAM dans les domaines ciblés. Au bout de deux ans, un examen initial sera entrepris pour évaluer le degré de réalisation des effets directs des programmes et déterminer si la valeur ajoutée escomptée a été obtenue et si le potentiel d'évolution est adapté. Les données de référence des PSP établies à partir des examens stratégiques et les indicateurs du développement national pourront être exploités, et les parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales assureront le suivi des investissements.

Pérennité du Fonds

27. La façon dont le Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie sera utilisé et reconstitué dépendra de l'efficacité du dispositif. En cas de retour sur investissement avéré, différentes options de reconstitution du Fonds seront étudiées, notamment la possibilité pour les partenaires de contribuer directement au Fonds. On s'attend à ce que les gouvernements hôtes, les institutions financières internationales et les donateurs continuent de verser des contributions au niveau des pays. À l'échelle mondiale, on s'attend de la part des donateurs et du Conseil d'administration à des contributions qui dépendront des résultats obtenus par le Fonds. Les options suivantes sont envisagées:
 - nouvelles reconstitutions, comme cela a été fait pour le Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs;
 - contributions directes des donateurs;
 - dons de particuliers non préaffectés.