

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 9-12 juin 2008

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/2008/7

25 avril 2008

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE ET DES ACTIVITÉS DU PAM EN FAVEUR DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OEDE*:	Mme C. Heider	tél.: 066513-2030
Chargée de l'évaluation, OEDE:	Mme A.-C. Luzot	tél.: 066513-3421
Chargé de l'évaluation, OEDE:	M. M. Denis	tél.: 066513-3492

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation



RESUME

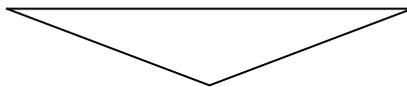
La présente évaluation a pour objet d'éclairer les débats du Conseil sur la stratégie du PAM à l'appui du renforcement des capacités.

D'une manière générale, l'évaluation a constaté que la politique du PAM relative au renforcement des capacités (ci-après dénommée la Politique du PAM) était conforme au mandat du Programme et s'inscrivait dans le droit fil des idées des praticiens, au moment de son adoption. Néanmoins, elle ne comportait pas d'objectifs précis ni de cadre de résultats. Le PAM fournit une aide au renforcement des capacités dans de multiples domaines et dans la plupart des pays dans lesquels il intervient, en poursuivant un double objectif, l'un étant d'appuyer la mise en œuvre de ses programmes d'assistance alimentaire, et l'autre, de contribuer à la mise en place des capacités locales nécessaires à la lutte contre la faim et la malnutrition aiguës ou chroniques.

L'évaluation a relevé que les rapports étaient établis de manière irrégulière et que le volume de travail accompli était supérieur au volume d'informations présentées. S'agissant du renforcement des capacités destinées à appuyer l'exécution des programmes d'assistance alimentaire du PAM, la plupart des résultats ont été obtenus dans les domaines de l'analyse, de la programmation et de la gestion des vivres. Pour ce qui est des capacités locales d'intervention, la plupart des résultats ont été obtenus au niveau du cadre politique et institutionnel. Ces résultats ont mis en évidence les compétences techniques et la motivation du personnel du PAM, malgré son manque de connaissances spécialisées en matière de renforcement des capacités. Le fait que les principaux mécanismes de financement soient subordonnés à la livraison de l'aide alimentaire ne crée pas un environnement propice à l'adoption d'une approche systématique dans ce domaine.

L'équipe d'évaluation a formulé des recommandations à l'intention de la direction du PAM visant à clarifier la Politique du PAM, à assurer sa mise en œuvre et à adopter des mécanismes de financement appropriés.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation de la politique et des activités du PAM en faveur du renforcement des capacités" (WFP/EB.A/2008/7) et invite le PAM à donner suite à ces recommandations en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" (WFP/EB.A/2008/16) publié à la fin de la session du Conseil.



APERÇU GENERAL

Contexte

1. Le renforcement des capacités¹ fait depuis longtemps partie intégrante de l'aide au développement et de l'aide d'urgence. Des rapports de synthèse sur les conclusions des évaluations publiés récemment par le Réseau d'apprentissage actif pour une plus grande efficacité et transparence de l'aide humanitaire (ALNAP)² et le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE)³, entre autres, montrent que les secteurs de l'action humanitaire et du développement se heurtent aux mêmes difficultés en matière de renforcement des capacités. Dans le secteur humanitaire, il conviendrait d'adopter une perspective à plus long terme pour aborder le financement, les partenariats, l'engagement dans le processus de renforcement des capacités et pour combler l'écart entre l'aide humanitaire et l'aide au développement.

Politique et activités du PAM en matière de renforcement des capacités

2. L'engagement pris par le PAM dans le domaine du renforcement des capacités remonte à 1994, lorsqu'il a décidé que l'aide, quelle que soit sa forme – secours, redressement et développement – aurait pour objectif de renforcer l'autonomie (voir la définition de sa mission). Depuis 1997, le renforcement des capacités a figuré dans tous les plans stratégiques du PAM. En octobre 2004, le PAM a adopté sa propre politique en la matière⁴, en reconnaissant la nécessité "de délaissier les interventions au coup par coup au profit d'une approche cohérente et systématique".
3. Toutes ces directives reconnaissent clairement que les institutions comme les individus n'agissent pas de manière isolée; l'aide ne devrait donc pas se limiter à la formation. La Politique du PAM replace également l'aide en faveur du renforcement des capacités dans le cadre plus vaste de l'aide internationale, en faisant une large place aux partenariats. Les domaines couverts par l'aide au renforcement des capacités sont identiques dans tous les plans stratégiques: i) analyse de la vulnérabilité, préparation aux catastrophes, gestion des situations d'urgence, coordination de l'assistance humanitaire appuyée par une aide alimentaire, suivi des produits alimentaires, et logistique; ii) participation des communautés, renforcement de l'autonomie et des mécanismes traditionnels de survie; et iii) achats et marchés locaux, entreposage et transport, mouture et enrichissement des produits. Les groupes cibles sont les gouvernements, les organisations non gouvernementales (ONG), les partenaires coopérants, les communautés et le secteur privé. L'aide comprend des formations en cours d'emploi, des séminaires et des ateliers, une assistance non alimentaire et technique, un appui logistique, des conseils techniques, des activités Vivres contre travail, des transferts en espèces et des échanges d'informations.

¹ Le texte original anglais a préféré l'expression "*capacity development*" à "*capacity building*" pour rendre le concept de renforcement des capacités.

² ALNAP. 2005. *Revue de l'action humanitaire en 2004 – Renforcement des capacités*.

³ CAD/OCDE. 2006. *Relever le défi posé par le renforcement des capacités – Évoluer vers de bonnes pratiques*.

⁴ PAM. 2004. "Renforcement des capacités nationales et régionales" (WFP/EB.3/2004/4-B).



4. En 2007, les trois quarts des opérations menées dans 71 pays, toutes régions confondues, prévoyaient des activités en faveur du renforcement des capacités. La région Afrique de l'Ouest et centrale en a le plus bénéficié (23 pour cent du total), suivie des régions Asie-Pacifique et Afrique orientale (19 pour cent chacune). Au total, 97 pour cent des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), 89 pour cent des programmes de pays, 71 pour cent des projets de développement, 44 pour cent des opérations d'urgence et 23 pour cent des opérations spéciales comprenaient un volet Renforcement des capacités. Le PAM a lancé un projet spécifique de renforcement des capacités⁵ en Afrique australe et deux en Amérique latine et dans les Caraïbes. Environ les trois quarts de ces activités visaient à renforcer les capacités des gouvernements, environ 40 pour cent, les capacités des partenaires coopérants, et 40 pour cent, les capacités des communautés. Des activités de renforcement des capacités ont été entreprises dans les principaux domaines suivants: gestion des projets (65 pour cent); analyse et évaluation du problème de la faim, en particulier de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (48 pour cent); gestion de l'aide alimentaire et logistique (35 pour cent); décentralisation (34 pour cent); et préparation aux catastrophes (28 pour cent). Les projets spécifiques et les dons – qui complètent le financement alloué au renforcement des capacités – ont alloué 67 pour cent de leurs ressources à l'analyse de la faim, au partage des informations et aux activités de sensibilisation.

Évaluation

5. Le but de l'évaluation était de recenser les réalisations et les insuffisances de l'action menée par le PAM à l'appui du renforcement des capacités, et d'en tirer des enseignements pour optimiser les résultats obtenus. L'évaluation a porté essentiellement sur la qualité de la Politique du PAM, sa mise en œuvre et ses résultats, et les capacités du PAM d'entreprendre ce type d'activités. L'équipe d'évaluation a passé en revue la Politique du PAM, deux plans stratégiques couvrant les périodes 2004–2007 et 2006–2009, 90 opérations dans 15 pays sélectionnés dans toutes les régions, ainsi que le statut du personnel et les règlements financiers.
6. L'évaluation s'est appuyée sur différentes sources: des études de documents; des entretiens avec les parties prenantes au sein des gouvernements, des ONG et d'autres organismes des Nations Unies; des échanges avec le personnel du PAM au Siège et sur le terrain; une enquête auprès du personnel; des visites dans trois bureaux régionaux et dans cinq pays; et des réunions d'information. Les projets de rapport ont été soumis aux parties prenantes, dont les observations ont été prises en compte lorsqu'elles permettaient de corriger des erreurs factuelles ou d'apporter des éclaircissements.
7. L'absence d'une base de données a compliqué la tâche de l'équipe d'évaluation pour inventorier les activités de renforcement des capacités. Le manque d'objectifs à atteindre clairement définis, de données sur la situation de départ, d'indicateurs de résultats communs à l'ensemble du Programme et de rapports complets sur les activités, les produits et les effets directs a constitué une source de difficultés supplémentaires. En raison de contraintes financières, l'équipe d'évaluation s'est rendue dans quelques pays seulement et n'a pas toujours été en mesure de mettre à contribution les parties prenantes en dehors des capitales.

⁵ Conformément au *Programme Guidance Manual* (Guide d'élaboration des programmes), les "projets spécifiques" sont des projets d'aide en espèces prévus dans le cadre d'activités de renforcement des capacités.



PRINCIPALES REALISATIONS

Qualité de la Politique du PAM

8. Pour évaluer la qualité de la Politique du PAM, l'équipe d'évaluation s'est posé la question de savoir si l'action du Programme dans ce domaine était appropriée. La Politique du PAM doit en effet guider la conduite des activités, d'où l'importance d'étudier si ses orientations sont appropriées.
9. La Politique du PAM ne définit pas d'objectifs précis à atteindre ni de cadre de résultats. L'équipe d'évaluation a constaté, en examinant les plans stratégiques et la mise en œuvre des activités, que le renforcement des capacités vise un double objectif: l'exécution des programmes d'assistance alimentaire du PAM et la mise en place des capacités locales nécessaires à la lutte contre la faim et la malnutrition aiguës ou chroniques. Ce double objectif implicite donne lieu à des interprétations différentes des définitions et des concepts. La Politique du PAM propose l'adoption d'une approche systématique, ce qui ne s'est pas encore traduit dans la réalité.
10. La Politique du PAM est conforme aux décisions de l'Assemblée générale des Nations Unies demandant aux Fonds et Programmes d'utiliser leurs propres capacités pour renforcer celles des autres. Elle répond également à la définition de la mission du PAM, aux plans stratégiques et autres politiques générales de l'Organisation, notamment celles relatives à la collaboration avec les ONG et au désengagement progressif après une situation d'urgence. Néanmoins, les plans stratégiques et la gestion axée sur les résultats n'ont pas fourni le cadre de résultats qui manquait à la Politique du PAM. Les plans stratégiques fournissent des indicateurs de produits – comme le nombre de personnes formées – mais aucun indicateur d'effet direct à l'échelle de l'Organisation.
11. La Politique du PAM prend en compte de nombreux éléments des bonnes pratiques les plus récentes, mais sans les expliquer de manière claire et précise. Des mises à jour sur la Politique du PAM, plutôt que des rapports sur l'état de la mise en œuvre, auraient permis au PAM de se tenir informé des pratiques, en constante évolution, en matière de renforcement des capacités.
12. S'agissant de la faisabilité ou de la probabilité de mise en œuvre, l'équipe d'évaluation a constaté que la Politique du PAM et d'autres documents d'orientation étaient suffisamment souples pour s'adapter aux divers contextes dans lequel opère le PAM, mais n'expliquaient pas ce qu'était le renforcement des capacités. L'analyse a clairement fait ressortir les insuffisances suivantes: l'absence d'objectifs à atteindre permettant de guider les décisions du personnel quant à l'opportunité et la manière de renforcer les capacités; l'absence d'un plan d'action pour renforcer les propres capacités du PAM, comme cela était énoncé dans la Politique du PAM; et l'absence d'une estimation des coûts de mise en œuvre. La Politique du PAM n'avait pas été lue par un grand nombre. Le manque de définitions a donné lieu à d'amples interprétations et, si l'on considère la multitude des activités menées, aucune indication n'a été clairement donnée sur les domaines dans lesquels renforcer les capacités.

MISE EN ŒUVRE ET RESULTATS DE LA POLITIQUE DU PAM

13. L'équipe d'évaluation s'est penchée sur la question de savoir si le PAM menait son action de manière appropriée et quels résultats avaient été atteints. Elle a classé ses conclusions en trois catégories: i) définition et conception de l'aide au renforcement des capacités; ii) approches suivies en matière de renforcement des capacités, niveaux de financement et efficacité; et iii) domaines dans lesquels les capacités ont été renforcées.
14. L'évaluation a clairement montré la nécessité de renforcer les capacités à l'échelon régional, national, sous-national et local pour combattre la faim et la malnutrition aiguës ou chroniques. Seul des moyens de lutte mis en place et gérés par les autorités locales pourront apporter des solutions durables.
15. Le PAM tend à définir et concevoir son aide au renforcement des capacités sur la base de partenariats à long terme, sur la base desquels les besoins sont définis d'un commun accord. Cette approche, considérée comme étant une bonne pratique, dépend grandement de la qualité et de l'expérience du personnel dans le domaine du renforcement des capacités. L'équipe d'évaluation a constaté que l'approche suivie par le PAM dans certains domaines est davantage axée sur l'offre et dans d'autres, sur la demande. L'approche axée sur l'offre est habituellement adoptée pour assurer l'exécution des activités, et celle axée sur la demande, pour renforcer les capacités locales. Il peut arriver que l'approche axée sur l'offre soit ensuite centrée sur la demande, généralement lorsque des partenariats à long terme ont été noués. L'approche axée sur la demande est parfois adoptée lorsque les gouvernements sollicitent l'aide du PAM à la suite de consultations techniques avec les parties prenantes. L'absence d'objectifs clairement définis et d'un diagnostic systématique de l'insuffisance des capacités peut priver le PAM de la possibilité de fournir une aide stratégique et cohérente.
16. La conception des activités de renforcement des capacités est restée la même depuis l'adoption de la Politique du PAM. Cela confirme l'observation selon laquelle les orientations qu'elle contient sont générales et donnent lieu à des interprétations multiples.
17. L'équipe d'évaluation a constaté que les documents relatifs à la conception des activités offrent une définition peu claire des bénéficiaires. Le terme est inapproprié dans le cas de l'aide au renforcement des capacités, qui devrait, selon les bonnes pratiques, reposer sur un processus endogène (propre à chaque pays ou à chaque région). Ce terme peut même induire en erreur si l'on s'en tient à la définition habituelle des bénéficiaires de l'aide alimentaire du PAM. Les partenaires du PAM en matière de renforcement des capacités sont plus clairement définis, de même que leurs besoins, pendant l'exécution des activités.
18. Si l'on examine les approches, force est de constater que les activités prévoient le plus souvent une formation, le concept de renforcement des capacités étant généralement assimilé à celui de formation. L'évaluation a néanmoins recensé des approches plus sophistiquées et prometteuses faisant appel à plusieurs outils – analyse des problèmes, mise au point de systèmes, formation, aide en ligne, etc. – dans un module relié à des processus endogènes de renforcement des capacités. Ces approches sont plus souvent adoptées lorsque l'objectif visé est de renforcer les capacités à l'échelon local; elles devraient être partagées avec l'ensemble de l'Organisation afin d'être adoptées dans tous les cas où cela est pertinent. L'évaluation a permis de confirmer l'importance des partenariats noués avec les gouvernements, les autres organismes des Nations Unies et les ONG, et d'observer qu'ils permettaient au PAM de tirer profit des atouts des partenaires. Cette pratique est conforme à la Politique du PAM.

19. Les rapports financiers présentent de manière assez incomplète les informations concernant les montants affectés au renforcement des capacités et les montants effectivement dépensés. Le renforcement des capacités est financé principalement au titre des autres coûts opérationnels directs (Autres COD)⁶, de dons et de fonds d'affectation spéciale. Le budget alloué aux Autres COD a considérablement augmenté dans le Plan de gestion pour l'exercice biennal 2008–2009, en partie en raison du renforcement des capacités. Cependant, cette hausse ne correspond pas uniquement aux crédits supplémentaires alloués au renforcement des capacités car les Autres COD couvrent également d'autres dépenses. Lorsque les ressources sont inférieures aux prévisions, le renforcement des capacités semble être particulièrement affecté. En l'absence d'objectifs et de crédits clairement définis dans ce domaine, il est impossible d'estimer l'incidence des déficits de financement sur les résultats obtenus. Les projets spécifiques constituent une exception: deux d'entre eux disposent des ressources suffisantes, l'un étant entièrement financé par le gouvernement, mais le troisième n'a été financé qu'à 16 pour cent, alors que son exécution est presque achevée.
20. Il est foncièrement difficile d'évaluer l'efficacité du renforcement des capacités, car cet exercice ne peut être mené à bien en l'absence de certains éléments: une stratégie et une conception bien définies, un calcul des coûts des activités et des informations sur les dépenses effectives. Ces conditions étant rarement réunies, il n'a pas été possible d'estimer, dans le cadre de cette évaluation, l'efficacité de l'aide au renforcement des capacités.
21. Conformément aux bonnes pratiques, il existe trois niveaux importants de renforcement des capacités: général (environnement général formé par le cadre politique et institutionnel), organisationnel et individuel. L'équipe d'évaluation a constaté que des résultats avaient été obtenus à chacun de ces trois niveaux, parmi les partenaires et dans bon nombre de secteurs dans lequel opère le PAM, tels que décrits ci-après.
- *Cadre politique et institutionnel.* Le PAM a contribué à encourager les gouvernements à s'impliquer dans la lutte contre la faim et la malnutrition aiguës ou chroniques, ce qui a créé un environnement propice au renforcement des capacités organisationnelles et individuelles. Tel a notamment été le cas aux niveaux régional et national, en particulier dans les domaines suivants: préparation aux catastrophes, enrichissement des aliments, nutrition, programmes de protection sociale et alimentation scolaire.
 - *Capacités d'analyse.* Des efforts ont été consacrés au renforcement des capacités d'analyse, en mettant bien souvent l'accent sur les approches analytiques spécifiques au PAM, susceptibles d'être ou non celles des partenaires nationaux. Si ces efforts permettent de faire en sorte que les partenaires comprennent les approches suivies par le PAM, ils peuvent s'avérer moins efficaces pour le renforcement des capacités nationales, qui exige des méthodes et des outils adaptés aux besoins d'information des décideurs. Les récents projets pilotes, qui ont établi un diagnostic précis des capacités disponibles à partir duquel élaborer une stratégie, constituent une exception.
 - *Gestion des risques.* Les connaissances du PAM en matière d'alerte rapide et de planification des mesures d'urgence n'ont pas abouti à un programme de renforcement des capacités. Des capacités en matière d'alerte rapide concernant les réserves pour imprévus ont été développées dans le cadre de certaines initiatives, mais le fait de savoir si le PAM poursuit un objectif précis dans ce domaine n'est pas clair.

⁶ Conformément au Guide d'élaboration des programmes, les Autres COD comprennent les articles livrables (articles non alimentaires), les services et la formation à l'intention des bénéficiaires et/ou partenaires d'exécution.



- *Programmation et gestion de l'assistance alimentaire.* Le renforcement des capacités a porté essentiellement sur la mise en œuvre efficiente et efficace des activités, à travers une formation et la fourniture de matériel et de véhicules. Le fait que ces capacités soient assimilées et incorporées dans des processus endogènes dépend du gouvernement, qui choisit ou non de les adopter, de les intégrer et de les financer avec ses propres ressources. Certains gouvernements ont mis au point des systèmes répondant à leurs besoins organisationnels plutôt que des systèmes conformes aux pratiques normalisées du PAM.
- *Enrichissement des aliments.* Le PAM a travaillé au niveau politique et institutionnel, et renforcé les capacités des producteurs d'aliments enrichis.

CAPACITES DU PAM D'ENTREPRENDRE CE TYPE D'ACTIVITES

22. L'équipe d'évaluation a cherché à savoir si le PAM disposait des capacités requises pour entreprendre des activités de renforcement des capacités, ce qui contribuerait à expliquer les résultats obtenus sur le terrain.
23. Le PAM a des connaissances limitées en matière de renforcement des capacités, comme l'attestent plusieurs profils d'emploi type dans la catégorie des administrateurs. Très peu de fonctionnaires ont pour seule mission de s'occuper du renforcement des capacités, mais l'enquête réalisée auprès du personnel a montré que cette activité suscitait l'enthousiasme du personnel. L'équipe d'évaluation a constaté que la motivation du personnel explique le nombre élevé d'activités de renforcement des capacités et les résultats obtenus. Toutefois, le fait que ces activités dépendent de l'initiative et de l'engagement du personnel, dénué d'expérience et de formation dans le domaine complexe, ainsi que l'absence d'une plateforme d'échange d'informations, réduit l'efficacité et l'efficacéité du PAM dans un domaine qui compte parmi ses priorités stratégiques.
24. Les mécanismes de financement du PAM empêchent l'adoption d'une approche systématique du renforcement des capacités. Ils donnent la priorité à la livraison de l'aide alimentaire et relèguent au second plan des activités complémentaires, comme le renforcement des capacités, financées par les seuls fonds restants. L'équipe d'évaluation a recensé de nombreux exemples montrant que les résultats du PAM dans ce domaine s'amélioreraient lorsque le Programme disposait davantage de ressources garanties, qui permettraient d'adopter une approche plus systématique. Les deux projets spécifiques suffisamment dotés en ressources et les dons provenant de plusieurs sources constituent des mécanismes de financement qui ressemblent davantage à ceux des autres organisations œuvrant au renforcement des capacités.
25. Le PAM n'a pas investi dans un programme de mise en œuvre de sa Politique, ce qui aurait nécessité de le décrire aux responsables et au personnel sur le terrain chargés de son exécution, et d'assurer un programme interne de renforcement des capacités. Les documents d'orientation n'ont généralement pas fourni d'informations utiles. Ces carences s'expliquent par le nombre limité de fonctionnaires chargés de fournir un appui au personnel sur le terrain dans ce domaine.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Évaluation globale

26. La Politique du PAM est dans l'ensemble conforme aux concepts introduits par les praticiens et qui sont devenus par la suite de bonnes pratiques. Elle respecte les textes fondamentaux et le mandat du PAM, et est conforme aux autres politiques du Programme. Cependant, le rang de priorité élevé donné par le PAM au renforcement des capacités lorsqu'il l'a incorporé à ses Objectifs stratégiques ne se reflète pas dans sa Politique ou dans la pratique communément suivie. Le renforcement des capacités est perçu comme une activité facultative ne devant pas interférer avec les "activités principales". Cette perception a des répercussions sur la conception, la mise en œuvre, les résultats et la pérennité des activités de renforcement des capacités. L'approche systématique prônée dans la Politique du PAM, qui aurait pu former la base du cadre de résultats, n'a pas été formulée clairement et ne s'est pas concrétisée.
27. Il ressort clairement de l'évaluation que des capacités locales sont nécessaires dans la lutte contre la faim et la malnutrition aiguës ou chroniques. Pour déterminer les carences des moyens institutionnels et les façons d'y remédier, le PAM s'est davantage appuyé sur les contacts établis de longue date dans le cas de l'approche axée sur la demande, et sur ses programmes habituels dans le cas de l'approche axée sur l'offre. La seconde approche repose essentiellement sur la formation et sur la fourniture de matériel et de véhicules, tandis que la première nécessite un ensemble d'outils plus sophistiqués. Les données sur les dépenses liées au renforcement des capacités ne sont pas rassemblées de manière méthodique, ce qui rend l'évaluation de ces activités impossible.
28. Des activités de renforcement des capacités sont entreprises dans de nombreux domaines et dans la plupart des pays dans lesquels opère le PAM; les activités, les approches et les pratiques suivies pour la mise en œuvre, ainsi que les résultats varient considérablement. L'établissement des rapports est irrégulier, et de manière générale, le volume de travail accompli est bien supérieur aux données présentées, qu'il s'agisse des documents relatifs à la conception des activités ou des rapports sur les résultats. Des résultats ont été obtenus aux niveaux général, organisationnel et individuel, mais également parmi les partenaires nationaux, régionaux, locaux et communautaires, et dans de nombreux domaines de spécialisation du PAM. Concernant l'exécution des programmes d'assistance alimentaire, des résultats ont été obtenus essentiellement dans l'analyse, la programmation et la gestion des vivres. Concernant le renforcement des capacités locales de lutte contre la faim et la malnutrition aiguës ou chroniques, des avancées ont été constatées principalement au niveau du cadre politique et institutionnel.
29. Le lien entre le renforcement des capacités et le transfert des responsabilités n'était pas toujours clair ou systématique. Même si l'équipe d'évaluation a constaté que ce lien existait dans certains cas, de nombreuses activités de renforcement des capacités n'étaient pas directement reliées à une stratégie de transfert. Lorsque l'aide au renforcement des capacités est perçue comme un substitut à l'action du gouvernement – par des apports humains, financiers et matériels – il est peu probable de parvenir à des résultats durables.
30. Malgré des connaissances limitées en matière de renforcement des capacités, le personnel du PAM a réussi à obtenir de nombreux résultats dans de multiples activités, grâce à son engagement. Cependant, le fait que cette activité dépende de l'initiative et de la motivation du personnel, sans vraie formation, a réduit la possibilité de réaliser l'un des Objectifs stratégiques du PAM. Les mécanismes de financement subordonnés à la livraison de l'aide alimentaire ne sont pas propices à une approche systématique. L'équipe



d'évaluation a constaté que cette activité se généralisait lorsque le PAM disposait de ressources fiables. L'absence d'un programme de mise en œuvre de la Politique du PAM et l'utilité limitée des documents d'orientation sont imputables au nombre insuffisant de spécialistes dans ce domaine.

31. On reconnaît au PAM un double avantage comparatif: des connaissances spécialisées, indispensables au renforcement des capacités des autres, et une vaste présence sur le terrain, lui permettant d'entretenir des relations durables avec ses partenaires nationaux et locaux. Ces relations ont été essentielles à l'obtention des résultats constatés dans le domaine du renforcement des capacités. Le PAM ne semble pas souffrir d'un désavantage spécifique en ce qui concerne son efficacité et ses résultats, mais il a rencontré les mêmes difficultés que les autres organismes. Le PAM pourrait bénéficier de l'expérience acquise par les autres organismes pour ce qui est des documents d'orientation: le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale, et d'autres encore, ont mis en ligne des ressources considérables que le PAM devrait continuer d'exploiter et d'adapter.

Questions essentielles pour l'avenir

32. *Des objectifs distincts clairement définis.* La Politique du PAM et les plans stratégiques ne font pas de distinction claire entre les deux objectifs visés par le renforcement des capacités, l'un étant de faciliter l'exécution des programmes du PAM et l'autre de renforcer les capacités à l'échelle locale. La Politique du PAM semble indiquer que le renforcement des capacités locales est un processus endogène et un besoin à moyen terme, tandis que les plans stratégiques semblent mettre l'accent sur les capacités d'exécuter les programmes du PAM. Ces deux objectifs sont aussi importants l'un que l'autre, mais répondent à des besoins différents et nécessitent des approches différentes. Il importe de les distinguer car tous deux ont des incidences en termes de finances et de ressources humaines sur l'approche suivie par le PAM. Ils ont également une influence sur le cadre de résultats et les indicateurs de résultats. Par exemple, le renforcement des capacités destinées à faciliter l'exécution des programmes du PAM peut continuer de privilégier la formation et la fourniture de matériel et de véhicules, alors que le renforcement des capacités destinées à combattre la faim et la malnutrition aiguës ou chroniques exige des approches bien plus complexes, que le PAM a parfois adoptées.
33. *Des orientations politiques qui se traduisent au niveau opérationnel.* Les activités de renforcement des capacités n'ont pas suivi les orientations de la Politique du PAM, qui n'étaient pourtant pas très exigeantes. Aucun effort n'a été fait pour expliquer les incidences de la Politique du PAM, le degré de priorité que ce domaine devait recevoir ou le besoin d'investir dans le développement des capacités du PAM. La Politique du PAM reconnaissait l'importance d'un tel investissement mais cet engagement ne s'est pas traduit dans les faits. Il est nécessaire de veiller à la mise en œuvre effective de la Politique du PAM et d'élaborer un plan d'action pour que ses orientations soient comprises et suivies.
34. *Un cadre de résultats et des indicateurs de résultats.* Le PAM a besoin d'indicateurs pour concevoir, mettre en œuvre et suivre le renforcement des capacités, mais ne fournit que peu d'orientations au personnel de terrain pour l'aider à les définir. Les indicateurs présentés dans les plans stratégiques portent essentiellement sur la formation, alors que les trois niveaux du renforcement des capacités nécessitent de définir des indicateurs de résultats propres à chaque niveau. Par exemple, le nombre de personnes formées est un indicateur de produit au niveau individuel. Il serait ainsi nécessaire de définir des indicateurs permettant de mesurer les résultats d'une organisation ou d'une unité, comme le nombre d'évaluations des besoins de bonne qualité réalisées en temps utile et de manière



peu onéreuse, sachant que ces indicateurs varieraient en fonction du secteur d'activité de ladite organisation ou unité. Au niveau de l'environnement général (cadre politique ou institutionnel), les indicateurs pourraient être définis sur la base des engagements politiques ou bien des mécanismes de coordination, mais il serait difficile de les regrouper en un ou deux indicateurs institutionnels. Pour rendre compte des résultats de l'Organisation, il serait préférable d'évaluer les résultats au regard de chaque indicateur puis d'utiliser un système de notation composite global.

35. *Un diagnostic qui combinerait intuition et rigueur.* Les failles et les besoins sont souvent recensés par le personnel du PAM sur la base de son expérience et de ses relations durables établies sur le terrain. Il s'agit là d'un double atout lorsque le personnel possède les compétences techniques et les qualifications nécessaires. Toutefois, le personnel n'a pas toujours les qualifications requises, et même s'il les possède, une approche systématique est souhaitable pour veiller à recenser avec précision les besoins et les possibilités. La difficulté sera de mettre en place une approche systématique tout en conservant les atouts de l'approche plus intuitive et participative adoptée avec succès par les bureaux de pays et les bureaux régionaux: la pratique montre que lorsqu'une approche rigoureuse suit un plan détaillé, elle perd en efficacité. L'adoption d'une nouvelle approche changerait la manière dont le PAM se positionne par rapport à un pays et définit ses besoins en matière de renforcement des capacités, et faciliterait la prise de décision sur le moment opportun de mener des activités de renforcement des capacités, l'intégration de l'aide dans une stratégie de pays et le choix des différentes approches qu'il convient d'associer.
36. *Pérennité des capacités et transfert des responsabilités.* Le terme "transfert des responsabilités" trouve difficilement sa place dans les bonnes pratiques en matière de renforcement des capacités, qui exigent un processus endogène et participatif ou un mécanisme de facilitation. Il s'agit de renforcer ensemble les capacités, en retirant progressivement l'aide, et non pas de créer, de gérer et ensuite de transférer les capacités. Le risque serait alors de "greffer" ces capacités plutôt que de les renforcer, ce qui compromettrait les chances de lutter durablement contre la faim et la malnutrition aiguës ou chroniques, avec une aide extérieure minimale, voire sans aide extérieure.
37. *Des connaissances spécialisées au service du renforcement des capacités.* L'évaluation a permis de montrer que les connaissances spécialisées du PAM ne débouchent pas automatiquement sur une aide au renforcement des capacités ni sur des résultats. La liste exhaustive de tous les domaines concernés qui figure dans la Politique du PAM ne constitue pas une bonne base pour décider d'utiliser les connaissances du PAM. Une telle approche exige un minimum de compétences techniques, à savoir: i) reconnaître la différence entre donner aux autres les moyens d'accomplir un travail et faire le travail soi-même; ii) fixer des objectifs pour le renforcement des capacités; et iii) avoir recours à des stratégies associant plusieurs approches et outils. Cela demande également de reconnaître la différence entre le développement de systèmes propres au PAM pour gérer un programme et le développement de systèmes fondés sur les besoins d'un pays donné.
38. *Utilisation de l'expérience sur le terrain pour influencer les décideurs.* L'équipe d'évaluation a relevé des cas dans lesquels le PAM utilisait les enseignements tirés de son travail sur le terrain – le plus souvent avec les communautés isolées – pour dresser la liste des questions dont les décideurs devaient être mieux informés. Ces expériences concrètes ont été étayées par des études et des analyses théoriques pour s'assurer que les efforts de sensibilisation reposaient sur des données solides. L'action de sensibilisation a été menée auprès des décideurs dans plusieurs ministères et lors de débats à l'échelle régionale pour permettre des comparaisons entre les pays et garantir un engagement collectif. Cette action a débouché sur la mobilisation de plusieurs ministères en faveur de la lutte contre la malnutrition et l'allocation de ressources nationales. Cependant, il semble que l'influence



du PAM sur les débats de politique générale n'ait souvent pas été reconnue ou systématiquement suivie d'effet.

39. *Financement à court terme face à des besoins à moyen terme.* L'équipe d'évaluation n'était pas la première à souligner le contraste entre les besoins à long terme et le financement à court terme des activités du PAM, caractérisé par une grande imprévisibilité. Un fait qui tranche aussi avec les relations durables établies avec les contreparties et les partenaires dans les pays où sont menés des programmes. Le financement à court terme et son imprévisibilité – la plupart des crédits n'étant débloqués que lorsque la livraison de l'aide alimentaire est assurée – compromettent l'application de bonnes pratiques qui nécessitent une approche systématique et bien structurée. En l'absence d'un financement garanti, le PAM met à profit son réseau de relations pour identifier les possibilités de renforcement des capacités lorsque des fonds sont disponibles. Cette approche permet de répondre aux besoins mais reste arbitraire. À l'inverse, il arrive parfois que le renforcement des capacités d'exécution des programmes soit prévu dans la conception et les coûts du programme, assurant ainsi le développement des compétences requises. Dans ces cas là également, l'aide au renforcement des capacités n'est pas axée sur les besoins du pays. Un renforcement des capacités plus systématique et stratégique dépend de la mise en place de modalités de financement fiables.

Recommandations

40. **Recommandation 1:** L'équipe d'évaluation recommande au Comité des politiques d'examiner les constatations relatives au double objectif du renforcement des capacités (paragraphe 32) et des domaines dans lesquels le PAM fournit une aide (paragraphe 37). Le Comité devrait formuler des avis à l'intention du Conseil des politiques sur la manière d'aborder ces deux objectifs, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil d'administration lors de l'examen de cette évaluation et de l'incidence, tant sur le plan des finances que des ressources humaines, de chaque option.
41. **Recommandation 2:** Une fois que le Conseil des politiques aura approuvé la recommandation formulée par le Comité, la Division des politiques, de la planification et des stratégies devrait mettre à jour la Politique du PAM afin qu'elle tienne compte des décisions du Conseil des politiques et des éléments de réflexion les plus récents dans ce domaine, y compris en ce qui concerne la définition du renforcement des capacités et le concept de "bénéficiaires". Des mises à jour devraient être effectuées régulièrement de manière que la Politique du PAM tienne compte de l'évolution dans ce domaine.
42. **Recommandation 3:** Afin de veiller à l'application des décisions d'orientation générale, la Politique du PAM doit comprendre:
- a) *un plan d'action* pour chacun des deux objectifs de renforcement des capacités, qui décrira la manière dont le PAM rendra opérationnelle la Politique du PAM. Chacun de ces plans devrait comporter des grandes étapes, un cadre de résultats, des indications sur les outils servant au diagnostic, ainsi que des stratégies de transfert des responsabilités, et devront établir le coût de la mise en œuvre de la Politique du PAM, y compris le coût du renforcement des propres capacités du PAM pour la supervision, l'assistance technique, la formation, etc. Les plans d'action devraient être élaborés par la Division des politiques, de la planification et des stratégies et la Division de la conception et de l'appui aux programmes, en consultation avec les bureaux régionaux et les bureaux de pays;

- b) *une note d'information* de la direction à l'intention du personnel sur le terrain expliquant la place du renforcement des capacités parmi les Objectifs stratégiques du PAM.

Quant aux points suivants, ils relèveront de la Division de la conception et de l'appui aux programmes:

- c) *des indications sur l'intégration du renforcement des capacités dans la conception des activités.* Le renforcement des capacités d'exécution des programmes devrait être pleinement intégré dans les composantes liées aux autres Objectifs stratégiques. Seul le renforcement des capacités régionales, nationales et/ou locales pour combattre la faim et la malnutrition aiguës ou chroniques – et non pour exécuter les programmes – devrait rester un objectif distinct doté d'indicateurs de résultats connexes.
 - d) *des documents d'orientation provenant d'autres partenaires et adaptés au PAM.* Il s'agit notamment de continuer à recenser les sites Web contenant des informations utiles et de les partager au sein du PAM.
 - e) *des indications sur l'aide au renforcement des capacités.* Elles doivent être fondées sur une analyse du risque de substitution et comprendre des mesures destinées à favoriser le transfert progressif des capacités et la pérennisation des acquis.
 - f) *des directives administratives.* Elles doivent définir la manière d'incorporer le renforcement des capacités dans la conception, les stratégies de pays et les rapports.
43. **Recommandation 4:** La Division des politiques, de la planification et des stratégies et la Division de la conception et de l'appui aux programmes devraient définir des indicateurs de résultats à partir du cadre de résultats des plans d'action (voir Recommandation 2) pour les trois niveaux du renforcement des capacités. Ces indicateurs devraient être incorporés dans la matrice de résultats du Plan stratégique pour la période 2008–2011, en tenant compte des points soulevés au paragraphe 34.
44. **Recommandation 5:** Les bonnes pratiques et les approches adoptées en matière de renforcement des capacités devraient être communiquées aux praticiens du PAM dans les bureaux de pays, les bureaux régionaux et au Siège. Afin de favoriser cet échange d'informations, la Division de la conception et de l'appui aux programmes pourrait suivre la procédure d'assurance-qualité, notamment pendant la consultation annuelle sur la qualité des programmes, ou créer un outil en ligne.
45. **Recommandation 6:** Certains profils d'emploi devraient inclure parmi les qualifications demandées une expérience dans le renforcement des capacités. Étant donné l'importance des relations établies de longue date, cette qualification pourrait être exigée des administrateurs nationaux ayant une longue expérience, qui devraient être choisis en fonction de leurs connaissances et compétences dans le domaine du renforcement des capacités. La Division des ressources humaines devrait établir des profils d'emploi correspondants et encourager les responsables à envisager d'inclure une longue expérience en matière de renforcement des capacités dans leurs stratégies de recrutement.
46. **Recommandation 7:** Les modalités de financement applicables au renforcement des capacités – autres que celles applicables à l'exécution des programmes – devraient être revues afin de tenir compte des besoins spécifiques au renforcement des capacités (voir paragraphe 39). Cet examen pourrait être effectué dans le cadre de n'importe quel examen global des modalités de financement du PAM.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ALNAP	Réseau d'apprentissage actif pour une plus grande efficacité et transparence de l'aide humanitaire
Autres COD	Autres coûts opérationnels directs
CAD	Comité d'aide au développement
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONG	organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement