

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 12-16 juin 2006

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 5 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.A/2006/5-B

16 mai 2006

ORIGINAL: ANGLAIS

PARTICIPATION AUX STRATÉGIES POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

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.

Directeur, PDP: M. S. Samkange tél.: 066513-2767

Conseiller principal pour les politiques générales, PDP: M. S. Tejno tél.: 066513-3545

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).



RÉSUMÉ

L'élaboration de la stratégie pour la réduction de la pauvreté d'un pays devient rapidement le processus dans le cadre duquel le gouvernement, les donateurs et les organismes des Nations Unies s'associent pour mettre en œuvre un effort cohérent, efficace et ciblé en vue de réduire la pauvreté et de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement.

Le PAM peut, dans le cadre de son processus de concertation, mettre à la disposition des gouvernements et des autres parties prenantes les informations d'importance capitale dont ils ont besoin au sujet des plus pauvres des pauvres pour pouvoir formuler en meilleure connaissance de cause des stratégies tendant à réduire la pauvreté.

Le PAM doit, pour participer au processus d'élaboration des stratégies pour la réduction de la pauvreté, tirer parti des avantages stratégiques et comparatifs qui lui sont propres, et en particulier des capacités dont il dispose et de l'expérience qu'il a acquise dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de la préparation des interventions et de l'assistance en cas d'urgence. Le PAM doit également exploiter sa propre connaissance des circonstances, des vulnérabilités locales et des options de développement qui peuvent être envisagées ainsi que les moyens opérationnels qu'il peut mettre en œuvre pour faire face à des situations d'urgence.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil recommande que le PAM:

- participe au processus d'élaboration des stratégies pour la réduction de la pauvreté pour veiller à ce qu'une attention appropriée soit accordée à la réduction de la faim;
- aide les gouvernements, en renforçant leurs capacités, à mettre en œuvre leurs programmes de réduction de la faim;
- appuie les efforts d'harmonisation et d'alignement, dans le cadre du processus d'élaboration des stratégies pour la réduction de la pauvreté, au moyen d'une programmation conjointe et d'une collaboration avec les équipes de pays des Nations Unies;
- prépare des indications détaillées concernant la participation du Programme aux processus d'élaboration des stratégies pour la réduction de la pauvreté; et
- examine comment il peut renforcer au mieux les capacités du personnel et aider les bureaux de pays, conformément à son mandat et à ses objectifs stratégiques, compte tenu des impératifs concurrents en matière de ressources et des priorités opérationnelles.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" (document WFP/EB.A/2006/16) publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

1. L'élaboration de la stratégie pour la réduction de la pauvreté (SRP) d'un pays devient rapidement le processus dans le cadre duquel le gouvernement, les donateurs et les organismes des Nations Unies s'associent pour mettre en œuvre un effort cohérent, efficace et ciblé en vue de réduire la pauvreté et de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Lorsque ce processus devient partie intégrante du mécanisme national de planification du développement, il offre au système des Nations Unies et aux donateurs un cadre naturel pour aligner et harmoniser leurs activités; et améliorer ainsi l'efficacité et l'efficience des efforts déployés pour s'attaquer à la pauvreté et aux problèmes connexes.
2. Différentes initiatives ont été adoptées pour harmoniser et simplifier les processus d'assistance et ainsi en améliorer l'efficacité, conformément aux déclarations de Rome et de Paris¹. Cette évolution répond essentiellement au désir d'accroître l'implication des pays dans le processus de développement et de définir plus clairement les rôles respectifs des donateurs et de leurs partenaires. Il existe un lien évident entre les efforts déployés pour que les SRP reflètent fidèlement les priorités nationales, d'une part, et les efforts entrepris par les différents partenaires et donateurs pour identifier un cadre stratégique de coopération, d'autre part. Au niveau de l'exécution, aussi bien les gouvernements que les donateurs ont de plus en plus recours aux approches sectorielles pour disposer d'un instrument d'exécution commun. Dans l'esprit des Déclarations de Rome et de Paris et dans le contexte des efforts de réforme entrepris par le Secrétaire général, les institutions, fonds et programmes des Nations Unies ont commencé à définir leurs propres rôles spécifiques dans ce processus —lequel a maintenant commencé mais est loin d'être achevé.
3. Il importe, par conséquent, pour le PAM d'être convenablement équipé pour pouvoir participer aux processus nationaux d'élaboration des SRP et aider les pays, en cas de besoin, à articuler des stratégies ciblées sur l'élimination de la faim dans le cadre des efforts menés pour réduire la pauvreté en général.
4. Le présent document reflète les possibilités qui s'offrent au PAM et les difficultés que celui-ci devra résoudre pour participer aux processus d'élaboration des SRP et aux programmes connexes, comme les approches sectorielles.

L'importance des politiques dans les efforts d'élimination de la faim

5. La faim et la malnutrition sont des aspects importants de pauvreté, comme l'indique la priorité accordée à la lutte contre la faim dans l'OMD 1. L'expérience montre que l'élévation des revenus peut contribuer à atténuer la faim, mais que la réduction de la faim et l'amélioration de la situation nutritionnelle se font fréquemment attendre malgré la réduction de la pauvreté relative qui est obtenue. Différentes indications portent en effet à conclure que, dans les pays en développement, la moitié seulement de la réduction documentée de la malnutrition infantile peut être imputée à l'augmentation des revenus. Éliminer la faim est une condition préalable indispensable à la réduction de la pauvreté car celle-ci, par l'impact négatif qu'elle a sur la santé, l'éducation, l'apprentissage et la productivité du travail, limite la possibilité d'y échapper. Des stratégies bien définies de renforcement de la sécurité alimentaire et d'amélioration de la nutrition, convenablement intégrées à la SRP dans son ensemble, peuvent garantir que les progrès accomplis sur la

¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et Déclaration de Rome sur l'harmonisation.



voie de l'atténuation de la faim non seulement avancent au même rythme que la réduction de la pauvreté mais posent aussi les bases nécessaires à l'accélération de celle-ci.

6. Si, par le passé, les programmes de lutte contre la faim et de nutrition n'ont reçu qu'une faible priorité de la part aussi bien des gouvernements que des partenaires de développement, c'est essentiellement pour quatre raisons²:
 - i) La plupart des familles souffrant de malnutrition sont pauvres et vivent généralement dans des régions rurales souvent reculées, de sorte qu'elles n'ont guère voix au chapitre.
 - ii) Les gouvernements et leurs partenaires de développement ont tardé à prendre conscience du coût de la faim et de la malnutrition et surtout du fait que la faim entrave la réalisation non seulement de l'OMD 1 mais aussi de plusieurs autres OMD.
 - iii) Les services de nutrition ne sont guère demandés par les communautés, car la malnutrition modérée est difficile à détecter, en particulier lorsqu'elle est due à un régime alimentaire déficient, et par exemple aux carences en vitamine A, en fer et en iode.
 - iv) Les questions liées à la sécurité alimentaire font intervenir d'innombrables organisations et institutions de sorte que les responsabilités à cet égard sont fréquemment mal définies ou diluées au niveau non seulement des pouvoirs publics mais aussi des organismes donateurs.
7. La réduction de la faim est un thème, par opposition à un secteur. Comme fréquemment les ressources sont allouées sur une base sectorielle, les interventions intersectorielles exigent une solide coordination ou la désignation d'une institution responsable de la mise en œuvre des stratégies nationales. En l'absence d'action coordonnée, ciblée et renforcée, il est peu probable que l'on puisse véritablement progresser dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition, ce qui ne manquera pas de compromettre la réalisation de la plupart des OMD, sinon de tous. En raison de la complémentarité de leurs mandats, le PAM, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) peuvent donner des avis et diffuser des données d'expérience sur les stratégies et politiques les plus propres à réduire l'insécurité alimentaire et la malnutrition et à appuyer le développement des capacités dans les domaines connexes.

PROCESSUS D'ÉLABORATION DES STRATÉGIES POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Contexte

8. En 1999, à la suite d'un dialogue et d'un débat considérables entre parties prenantes, la communauté des donateurs a reconnu la nécessité d'adopter des mesures d'allègement de la dette, tout en manifestant le souci que les ressources ainsi dégagées soient utilisées pour réduire la pauvreté. Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) conçu par la Banque mondiale et par le Fonds monétaire international (FMI) devait constituer le cadre à l'intérieur duquel les gouvernements utiliseraient les fonds libérés par

² Banque mondiale. 2006. *Repositioning Nutrition as Central to Development – A Strategy for Large-Scale Action*. Washington.



les mesures d'allègement de la dette extérieure adoptées dans le cadre de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE).

9. Les principales caractéristiques du DSRP devaient, selon la définition de la Banque mondiale et du FMI, comprendre:
 - un cadre global d'analyse intégrant les considérations macroéconomiques, structurelles, sectorielles et sociales; et
 - une série de mesures et de politiques visant à réduire la pauvreté assorties d'indicateurs mesurables des progrès accomplis.
10. Les DSRP devaient répondre à l'initiative nationale et être élaborés à la suite d'un processus participatif, sur la base d'une approche orientée vers les résultats. Aujourd'hui, ils reflètent aussi, de plus en plus, les OMD. Bien que les DSRP aient été élaborés, dans un premier temps, sur un horizon temporel de trois ans, leur conception était abordée dans une perspective à plus longue échéance. Le processus d'élaboration du DSRP devait tendre à identifier les principales caractéristiques des populations pauvres d'un pays —qui, où et pourquoi— et permettre de formuler une stratégie axée sur les résultats et un plan d'action définissant les priorités à réaliser dans la limite des ressources disponibles pour parvenir à réduire la pauvreté dans des proportions mesurables. Il devait être suivi un processus participatif pour élaborer une stratégie complète, cohérente et inclusive et aussi pour renforcer l'implication nationale. Les premiers DSRP reflétaient des degrés divers d'implication des gouvernements et de participation des parties prenantes, mais les révisions qui ont été apportées au processus d'élaboration ont tendu à encourager un plus grand sentiment d'appartenance au plan national en favorisant son intégration au processus de planification du développement national des gouvernements eux-mêmes.
11. Reconnaissant que le processus est aussi important que son aboutissement, l'accent est mis aujourd'hui non plus tant sur le document lui-même mais sur son élaboration, ce qui s'est traduit, entre autres, par l'utilisation d'appellations locales pour désigner le document ainsi élaboré et par l'emploi de l'expression "processus d'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté" plutôt que "document de stratégie pour la réduction de la pauvreté". La SRP est aujourd'hui approuvée par les gouvernements nationaux. La stratégie ainsi établie n'est plus soumise à l'approbation formelle de la Banque mondiale et du FMI, bien qu'une stratégie qui ne serait pas appuyée par l'ensemble de la communauté du développement dans un pays ne pourrait sans doute guère compter sur un large appui financier.
12. Le cadre constitué par la SRP peut être aussi utile dans les pays en proie à un conflit et les états fragiles. Comme les pays affectés par les conflits sont souvent caractérisés par une situation instable et changeant rapidement, alors que dans le même temps les capacités des gouvernements et des autres institutions représentatives sont soumises à de sérieuses contraintes, le processus d'élaboration de la SRP et la stratégie elle-même doivent être structurés de manière à tenir compte de ces réalités. De ce fait, leur conception et leur mise en œuvre devraient permettre aux pays de s'adapter assez rapidement à la situation changeante; de faire preuve de flexibilité dans la conception et l'application des stratégies; et d'élaborer des stratégies différentes lorsqu'un changement de circonstances a privé de pertinence les mesures initialement adoptées.
13. Il a été élaboré à ce jour 60 SRP, dont 10 SRP provisoires. Le PAM a des bureaux dans 45 de ces 60 pays. Comme beaucoup des pays qui s'efforcent de réunir les conditions ouvrant droit à des mesures d'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des PPTE se trouvent en Afrique, la plupart des SRP existantes ont été élaborées par des pays de ce continent. Cependant, la Banque mondiale a maintenant encouragé la mise en



route de processus similaires pour pouvoir bénéficier d'une aide de l'Association internationale de développement (IDA), de sorte que beaucoup de pays qui ne sont pas visés par l'Initiative en faveur des PPTE ont maintenant entrepris d'élaborer des stratégies semblables. La SRP devient de plus en plus le cadre stratégique utilisé de préférence au plan national plutôt qu'un simple moyen de pouvoir bénéficier de l'Initiative en faveur des PPTE.

14. Le PAM participe de plus en plus étroitement à ce processus pour aider les pays à intégrer les considérations liées à l'insécurité alimentaire et la nutrition à leurs SRP, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Harmonisation

15. À la suite de la Déclaration de Paris, le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), dont le Comité exécutif compte notamment le PAM parmi ses membres, a établi un plan d'action reflétant l'engagement pris de s'attaquer à un certain nombre de problèmes urgents et épineux dans le contexte d'un nouveau modèle de l'aide. Ce plan expose en détail les principaux principes qui sont à la base de cet engagement, qui consistent à:

- i) mettre les plans nationaux de développement, comme les SRP, au centre de la programmation par pays du système des Nations Unies;
- ii) renforcer les capacités nationales; et
- iii) avoir de plus en plus largement recours, en les renforçant, aux systèmes nationaux.

16. Le plan tend notamment à aligner les cycles de programmation, à la fois au niveau du système des Nations Unies et pour l'harmoniser avec les processus d'élaboration des SRP et des approches sectorielles; et il est également prévu de maximiser les effets de synergie entre le processus d'élaboration du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et les processus nationaux, notamment en fournissant un appui pour l'établissement des SRP et des approches sectorielles et en privilégiant la programmation conjointe. Avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et l'UNICEF, le PAM s'est engagé à:

- simplifier les opérations à des égards majeurs;
- mettre l'accent sur les systèmes nationaux; et
- réduire les coûts de transaction.

17. L'harmonisation et l'alignement sont des processus qui exigent des ressources considérables non seulement dans un premier temps mais aussi, dans une certaine mesure, à moyen et à long terme. La priorité devrait néanmoins être accordée à une participation active au mouvement d'harmonisation au niveau du siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays pour que le PAM puisse mieux s'acquitter de son mandat fondamental en matière de réduction de la faim et de secours humanitaires.

Relation entre la SRP, le bilan commun de pays et le PNUAD

18. L'équipe de pays des Nations Unies intervient directement, par ses indications et par ses mécanismes d'élaboration et d'exécution des programmes, dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des SRP. Selon les directives les concernant, les équipes de pays devraient participer au processus d'élaboration des DSRP en plaidant en faveur d'une approche plus globale du développement liée aux droits de l'homme. Deux de ces



mécanismes, le bilan commun de pays et le PNUAD, sont particulièrement importants à cet égard. Le bilan commun de pays est une évaluation analytique de la situation, des stratégies et des besoins de développement d'un pays. Le PNUAD est le cadre à l'intérieur duquel les organismes des Nations Unies programment conjointement l'utilisation de leurs ressources pour promouvoir la réalisation des objectifs convenus, sous la direction du gouvernement, entre tous les partenaires de développement. De plus en plus, le PNUAD est axé sur la réalisation des OMD au plan national et reflète ainsi en quelque sorte l'accord intervenu entre le système des Nations Unies et le gouvernement pour contribuer à réduire la pauvreté en son sens le plus large.

19. Le bilan commun de pays constituait précédemment une étape obligatoire de la préparation de le PNUAD et par conséquent aussi des divers programmes de pays, mais les équipes de pays des Nations Unies ont la faculté d'établir un bilan commun de pays ou d'utiliser d'autres moyens d'analyse, comme le processus d'élaboration de la SRP. Le bilan commun de pays, lorsqu'il en est établi un, reflète le consensus des organisations des Nations Unies touchant les problèmes de développement auxquels le pays est confronté. Il peut ainsi contribuer utilement à l'élaboration de la SRP comme élément faisant partie intégrante du processus en reflétant des capacités d'analyse, la neutralité et l'universalité du système des Nations Unies.
20. Lorsqu'il n'est pas établi de bilan commun de pays, il y a lieu, comme l'expérience acquise le montre maintenant, d'utiliser le processus d'élaboration de la SRP pour établir un plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. En prenant le processus national d'élaboration de la SRP comme point de départ pour l'établissement du cadre général de l'aide des Nations Unies et par conséquent aussi de leurs programmes respectifs ou de leur programme commun pour le pays, les différentes institutions, fonds et programmes, peuvent faire en sorte que la planification repose sur des stratégies officiellement approuvées de réduction de la pauvreté.
21. Le PNUAD doit souvent aller plus loin que cela n'est possible ou souhaitable dans le contexte d'un processus d'élaboration d'une SRP dans la mesure où il constitue la base des plans opérationnels et des interventions des institutions y compris pour ce qui est de la contribution qu'il peut apporter à la réalisation des OMD au plan national.
22. Tous les nouveaux programmes de pays approuvés par le Conseil d'administration en 2004 et 2005 ont pour stratégie directrice et pour cadre d'intervention une SRP nationale et un PNUAD respectivement. Il importe de relever dans ce contexte que non seulement le PAM bénéficie de sa participation à ces activités communes d'analyse et de planification, mais aussi que le processus peut en soi bénéficier des capacités d'analyse et des connaissances du Programme.

La Tanzanie et la SRP: La Mkukuta³

Cet exemple montre comment la SRP peut être utilisée pour l'élaboration de le PNUAD. La Mkukuta ainsi qu'un examen stratégique conjoint indépendant du système des Nations Unies ont été achevés en 2005. Sur la base de ces documents et pour veiller à ce que le PNUAD soit pleinement aligné sur la Mkukuta, l'équipe des Nations Unies a décidé de ne pas établir de bilan commun de pays mais plutôt d'utiliser la Mkukuta comme base pour l'élaboration de le PNUAD. Il a initialement été constitué six groupes de travail pour étudier en vue de l'élaboration du nouvel PNUAD les aspects prioritaires de l'examen stratégique conjoint et de la Mkukuta —dont le nombre a par la suite été ramené à trois⁴— afin de mieux cibler l'intervention du système des Nations Unies. Le PAM a affecté des fonctionnaires pour qu'ils participent comme il convient aux travaux de chaque groupe.

Chaque groupe de travail a établi une analyse arborescente des problèmes indiquant: i) les buts d'ensemble de la Mkukuta; ii) les produits attendus de la mise en œuvre de le PNUAD à la fin du cycle; iii) les réalisations du programme de pays; iv) les produits du programme de pays; v) le rôle des partenaires; et vi) les objectifs en matière de mobilisation de ressources.

Il s'agit d'un processus qui est nouveau pour beaucoup de fonctionnaires du PAM qui n'ont jamais travaillé à l'élaboration d'un PNUAD ou d'une SRP⁵. Bien qu'elle prenne du temps et ne soit pas toujours directement liée aux activités immédiates du PAM, la participation à ce processus est utile pour l'Organisation dans la mesure où le développement joue un rôle croissant dans beaucoup de pays. En Tanzanie, l'élaboration sous la direction du gouvernement d'une stratégie conjointe d'assistance a obligé le système des Nations Unies à apporter la preuve de son avantage comparatif en aidant le gouvernement à définir les priorités de développement du pays dans le cadre d'une approche conjointe, intégrée et coordonnée. Les fonctionnaires du PAM doivent rapidement acquérir des compétences et des capacités nouvelles pour assimiler la théorie du développement et ainsi mettre le PAM mieux à même de jouer son rôle dans un contexte d'assistance en mutation rapide. Les bureaux de pays comptent sur l'appui des bureaux régionaux et du siège du PAM pour apporter une contribution technique et conceptuelle adéquate tout en obtenant des indications quant à la marche à suivre. Les compétences et l'expérience spécifique du PAM pourront ainsi être mises à profit pour résoudre les problèmes de sécurité alimentaire et de nutrition dans le cadre de l'appui fourni au gouvernement par le système des Nations Unies.

³ La Mkukuta, sigle en swahili de la SRP en Tanzanie, est l'expression habituellement employée. Il importe de noter que les exemples cités ont été rédigés par les bureaux de pays et revêtent par conséquent une expérience qu'ils ont acquise de leur participation au processus d'élaboration et de mise en œuvre des SRP. Le siège souscrit pleinement aux observations formulées. Cela vaut aussi bien pour la Tanzanie que pour la Sierra Leone.

⁴ a) Croissance et pauvreté pécuniaire; b) Qualité de vie et bien-être social; c) Bonne gouvernance. L'un des premiers groupes de travail —chargé des activités dans le nord-ouest de la Tanzanie— a élaboré un programme conjoint des Nations Unies financé par le Japon par le biais du Fonds d'affectation spéciale pour la sécurité humaine mis en place en même temps que l'élaboration de le PNUAD. Un deuxième groupe de travail participe à l'élaboration du Programme pour la réduction de la pauvreté à Zanzibar.

⁵ Cela est dû en partie à la mobilité élevée du personnel, le bureau de pays du PAM ayant effectivement pris une part active au processus d'élaboration de la SRP en 2000.



Les approches sectorielles

23. Les politiques et les stratégies doivent être reflétées dans des programmes opérationnels. Une SRP est une déclaration d'intention de caractère général concernant un objectif de réduction de la pauvreté qui peut refléter les arbitrages à opérer dans les domaines de la fixation des priorités et de la formulation des politiques, mais n'est pas censée être un plan spécifique prévoyant des incidences ou des instruments opérationnels ou budgétaires détaillés. Une formule de plus en plus largement utilisée pour refléter les stratégies dans les programmes est l'approche sectorielle, qui est un ensemble de plans et de programmes sectoriels offrant des possibilités supplémentaires d'analyse et de concertation sur les politiques pouvant être envisagées et sur les arbitrages devant être opérés. Les approches sectorielles sont le moyen grâce auquel peuvent être appliqués les divers éléments de la SRP. Elles sont indépendantes de celle-ci, mais fréquemment coordonnées avec elle.
24. Des approches sectorielles sont habituellement élaborées pour les secteurs sociaux, comme l'éducation et la santé; il se peut que de telles approches doivent être élaborées pour d'autres secteurs mais il est peu probable qu'un gouvernement, quel qu'il soit, dispose des moyens nécessaires pour gérer simultanément plus de deux ou trois approches sectorielles⁶. De plus, ces approches sont par définition fondées sur une vision sectorielle, tandis que la faim est un problème multisectoriel qui doit, idéalement, être abordé dans le cas d'une approche thématique. L'insécurité alimentaire et la malnutrition sont des problèmes auxquels il faudra s'attaquer dans le contexte d'approches sectorielles concernant l'agriculture, l'éducation et la santé. Il sera difficile pour la plupart des bureaux de pays du PAM, faute de capacités, de participer à une large gamme d'activités d'élaboration et de mise en œuvre d'approches sectorielles. Il importe par conséquent que chaque bureau de pays, en consultation avec les organismes gouvernementaux compétents et les autres parties prenantes, identifie le point d'entrée le mieux approprié à la suite d'une évaluation des capacités locales, des moyens existants et de l'impact recherché.
25. Comme, de plus en plus, l'aide au développement est acheminée par le biais d'approches sectorielles et d'un appui budgétaire, par exemple sous forme de crédits d'appui à la réduction de la pauvreté (CARP), par opposition à un appui à des projets financés par les donateurs, il importe pour le PAM de participer au processus de concertation aux échelons les plus élevés.

RÔLE DU PAM DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DES STRATÉGIES POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

26. Le PAM est une organisation opérationnelle qui s'attache essentiellement à secourir les pauvres qui ont faim et qui dispose de compétences très généralement reconnues dans ce domaine. Le Programme devra demeurer une organisation essentiellement opérationnelle car c'est là que réside son principal avantage comparatif. Toutefois, dans le nouvel environnement de l'assistance, le PAM pourrait tirer des avantages d'une participation au processus de concertation, outre qu'il contribuerait ainsi à apporter au processus d'élaboration des SRP d'importantes connaissances sur les moyens de réduire la faim et ainsi la pauvreté.

⁶ PNUD. 2002. *Participation du PNUD au processus d'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté*. New York, USA.



27. Une étude réalisée à l'initiative du Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV)⁷, dont le PAM est membre, est parvenue à la conclusion que les SRP n'accordaient qu'une place limitée à l'insécurité alimentaire. Une évaluation de la Banque mondiale du processus d'élaboration des SRP⁸ a donné quelques explications au sujet de cette omission. Elle a constaté que les SRP étaient habituellement utilisées pour regrouper les secteurs dans lesquels il était mené une action contre la pauvreté à l'intérieur d'un cadre unique mais ne parvenaient qu'imparfaitement à articuler des stratégies spécifiquement axées sur un secteur déterminé. Les SRP nationales étaient les mieux connues par les institutions qui participaient les plus directement à leur élaboration, comme les ministères des finances, et les moins connues par les ministères sectoriels qui ne prenaient pas une part aussi active à ce processus. Les SRP font fréquemment une place considérable au secteur de la santé, souvent retenu pour formuler les politiques et les programmes concernant la nutrition; cette dernière en soi ne retient guère l'attention des ministères de la santé. Généralement, le ministère de l'agriculture ne joue qu'un rôle limité dans le processus d'élaboration des SRP alors même que la plupart des pauvres sont directement ou indirectement tributaires pour leur subsistance dans ce secteur. C'est aussi le ministère de l'agriculture qui est habituellement chargé des questions liées à la sécurité alimentaire mais, comme il ne participe guère au processus d'élaboration des SRP, la sécurité alimentaire se trouve fréquemment négligée dans ces stratégies.
28. Les stratégies de réduction de la faim doivent être intégrées aux secteurs sociaux dans le contexte d'une SRP car elles comprennent des activités dans des domaines comme la nutrition, l'éducation, le VIH/sida, l'égalité entre les sexes et la préparation des interventions en cas d'urgence. Beaucoup de ces activités peuvent être intégrées à une stratégie de protection sociale, qui sauve des vies humaines et protège les moyens de subsistance. Elle a également pour effet d'accroître la résistance aux chocs et de consolider les moyens d'existence, spécialement au moyen d'investissements dans le capital humain. Des stratégies de protection sociale bien conçues comportant une aide alimentaire pour les groupes les plus vulnérables devraient faire partie intégrante de la SRP de tous les pays.
29. Le PAM a un rôle à jouer en aidant les gouvernements à déterminer quels sont ceux qui ont faim, quelles sont les causes de cette faim et quelles sont les politiques et stratégies à suivre pour l'éliminer durablement. La lutte contre la faim en tant que problème de développement clé n'a pas reçu une priorité suffisante au niveau des stratégies. Il est donc essentiel que le PAM aide les gouvernements à formuler des politiques et des stratégies de réduction de la faim en tant qu'éléments faisant partie intégrante des SRP. De plus, les catastrophes et les conflits peuvent annihiler très rapidement les résultats des efforts de développement déployés pendant des années et replonger les populations dans la faim et dans une pauvreté extrême. Les processus de formulation des SRP devraient comporter une évaluation des risques auxquels sont confrontés les pauvres, lesquels peuvent être des catastrophes naturelles, des situations de conflit ou des chocs économiques. Toutefois, les SRP négligent souvent ces types de risques.

⁷ FIVIMS. 2003. *Focus on Food Insecurity and Vulnerability - a Review of the United Nations System Common Country Assessments and World Bank Poverty Reduction Strategy Papers*. Rome, FAO. Document disponible à l'adresse: www.fao.org/docrep/006/Y5095E00.HTM

⁸ Banque mondiale. 2004. *The Poverty Reduction Strategy Initiative - An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*. Washington.



Sierra Leone⁹

Lorsque la SRP provisoire (2001) pour la Sierra Leone a été élaborée, le bureau de pays du PAM n'a guère participé au processus, voire pas du tout. Cela étant, le bureau de pays a essayé de jouer un rôle plus actif lors de l'établissement de la SRP proprement dite (2005) et a entamé un dialogue avec les experts et les consultants qui aidèrent le gouvernement à établir les stratégies dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Le bureau de pays a informé le gouvernement et les autres parties prenantes des plans et des priorités envisagés par le PAM pour le pays et a mis à leur disposition toutes les connaissances et toutes les informations dont le Programme disposait dans ces domaines, notamment les descriptifs des projets pilotes d'activités Vivres au profit de l'éducation et les descriptifs des programmes de santé maternelle et infantile ainsi que tous les documents relatifs au programme de pays. En outre, les fonctionnaires du bureau de pays ont eu des consultations détaillées avec les ministres et Ministères de l'éducation, de la santé, de l'agriculture, de la foresterie et de la sécurité alimentaire.

Ce processus a fait apparaître que la politique élaborée par le gouvernement pour renforcer la sécurité alimentaire comportait une sérieuse lacune. Le bureau de pays, sous la direction du Ministère de l'agriculture, des forêts et de la sécurité alimentaire, a aidé le gouvernement à convoquer une équipe spéciale interorganisations, avec la participation de la FAO et des principales institutions chargées de la filière de produits alimentaires (CARE, Secours catholiques, World Vision International) pour élaborer une stratégie de renforcement de la sécurité alimentaire. Ce document est devenu une des principales bases utilisées pour l'établissement de la SRP. Le processus de préparation, de dialogue et de finalisation a contribué à bien faire comprendre à quel point il importait d'accorder l'attention voulue à l'insécurité alimentaire. Le processus a permis de mobiliser le soutien d'autres donateurs et institutions clés dans le pays, dont le PNUD et le Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni et de garantir que les stratégies et priorités identifiées pour lutter contre la faim soient reflétées dans la SRP.

Comme l'a signalé le Directeur de pays en Sierra Leone, le PAM n'avait pas pu participer pleinement au processus par suite d'un manque de capacités, du travail que représentait déjà la mise en œuvre d'un programme de pays très actif et de la diversité des compétences requises.

Les enseignements tirés de ce processus ont été qu'il importe: i) de travailler toujours avec le gouvernement et par son intermédiaire, en association avec les autres partenaires; et ii) pour compléter l'expérience ou les compétences limitées que peut avoir le bureau de pays, un soutien doit toujours être disponible de la part du Bureau régional ou du Département des politiques du siège.

30. En raison des innombrables aspects de la pauvreté et de la faim, aucune institution des Nations Unies ne peut être considérée comme éminemment responsable de la réduction de la pauvreté, pas plus que le PAM n'est, par son expérience ou par son mandat, l'institution qui puisse à elle seule atténuer la faim. Cependant, en faisant l'apport de son expérience, vaste et unique, le PAM peut introduire une voix et une vision nouvelles et aider ainsi ceux que l'Organisation a pour mission de secourir. Il importe de souligner que le mandat du PAM est tout aussi important pour les activités de développement et les efforts visant à

⁹ Cet exemple reflète les vues du bureau du PAM pour la Sierra Leone, comme dans le cas de l'exemple de la Tanzanie.



faciliter la transition qu'il l'est dans les situations d'urgence. Il est donc logique que le Programme prenne part aux activités de formulation des stratégies non seulement dans les pays où il réalise des programmes mais aussi dans ceux où sa présence revêt principalement la forme d'opérations d'urgence ou d'interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR).

31. Le PAM, qui s'emploie de longue date à secourir les groupes les plus vulnérables et les plus menacés par l'insécurité alimentaire, a acquis dans différents domaines des avantages comparatifs reconnus dans le contexte des processus d'élaboration des SRP:
 - i) élaboration et mise en œuvre de stratégies et de plans d'atténuation de la faim;
 - ii) collecte d'informations sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité puis analyse et ciblage au moyen de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV);
 - iii) vaste présence sur le terrain par le biais des bureaux du Programme lui-même et du réseau de partenaires coopérants qui collaborent avec le PAM pour livrer les produits alimentaires, ce qui offre un vaste réseau géographique pouvant fournir les informations les plus récentes concernant la sécurité alimentaire et la nutrition, et notamment les risques potentiels;
 - iv) compétence éprouvée en matière d'établissement de mécanismes d'alerte rapide et de préparation des interventions en cas d'urgence;
 - v) expérience de la conception et de la mise en œuvre de filets de sécurité sociale basés sur l'aide alimentaire en tant qu'instruments de protection sociale des pauvres et des groupes les plus vulnérables de la société; et
 - vi) intime connaissance des liens entre l'alimentation et la sécurité nutritionnelle, le VIH/sida et l'éducation.
32. Le PAM peut, dans le cadre de son processus de concertation, mettre à la disposition des gouvernements et des autres parties prenantes les informations d'importance capitale sur les plus pauvres des pauvres dont ils ont besoin pour pouvoir formuler en meilleure connaissance de cause des stratégies tendant à réduire la pauvreté.
33. Si l'on veut améliorer l'efficacité des efforts entrepris pour réduire la faim, il est indispensable de mener à bien une solide analyse économique et sociale des éléments qui sont à l'origine de ce phénomène pour pouvoir formuler des projets de politiques visant à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition et les concevoir comme des composantes logiques du cadre de la SRP. Il importe également de veiller à ce que les politiques débouchent sur une action concrète ainsi que d'établir les capacités et arrangements institutionnels appropriés en matière de gestion des programmes. Afin de renforcer le principe d'appropriation nationale, l'appui apporté à la mise en œuvre des SRP devra tendre à renforcer les capacités nationales d'élaborer des stratégies et des cadres politiques de nature à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition. À cette fin, il importera au plus haut point de créer des partenariats nouveaux et novateurs avec les gouvernements, les partenaires de développement en général, la société civile et les communautés locales.
34. Les tendances actuelles de la coopération pour le développement sont à une harmonisation et à un alignement accrus à l'appui de stratégies répondant à l'initiative et placées sous la direction nationales. Le renforcement des capacités doit par conséquent faire partie intégrante du processus de formulation des stratégies. En contribuant à l'élaboration des SRP, le PAM peut aider à renforcer les capacités des pays d'analyser le problème de la faim et de formuler des stratégies pour l'atténuer.



35. Une participation accrue au processus d'élaboration des SRP pourrait permettre au PAM de mieux aligner ses activités sur les priorités des pays et de resserrer sa coopération avec les autres parties prenantes et organismes de développement, spécialement l'UNICEF en ce qui concerne la lutte contre la faim chez les enfants et la FAO pour la lutte contre la faim et la pauvreté, ainsi que de renforcer ses partenariats avec les organismes locaux qui œuvrent dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Cela devrait contribuer à améliorer l'efficacité des programmes du PAM. À l'heure actuelle, lorsque le PAM réalise des évaluations des besoins d'urgence et de la vulnérabilité qui sont axées sur l'insécurité alimentaire et la dénutrition, il constate souvent l'existence de besoins non alimentaires qu'il importe de satisfaire si l'on veut renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Or, il est fréquemment difficile pour le PAM d'obtenir un concours de ses partenaires pour satisfaire ce type de besoins parmi les populations bénéficiaires. Une participation accrue au processus d'élaboration des SRP resserrerait les contacts entre le PAM et les partenaires locaux et leur ferait mieux connaître les besoins des populations souffrant de l'insécurité alimentaire et permettrait ainsi plus facilement au PAM de prendre part aux activités de programmation conjointe, ainsi que, par le fait même, de compléter les programmes existants en assurant la satisfaction des besoins à la fois alimentaires et non alimentaires. Il est probable qu'avec le temps, il sera créé un programme plus efficace.
36. Dans des pays comme la Sierra Leone, le PAM a apporté la preuve qu'il peut jouer un rôle de catalyseur dans le processus de concertation entre les parties prenantes associées à l'élaboration des SRP. Il y a lieu de souligner que les bureaux de pays peuvent, avec un appui technique et des indications des bureaux régionaux du siège, lancer un débat concernant la faim, jouer le rôle de partenaires avec les gouvernements pour diriger un processus participatif de formulation des stratégies de renforcement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et avoir un impact significatif sur les SRP ainsi élaborées.

Le PAM et les SRP dans les pays en transition

37. Dans les pays affectés par un conflit et dans les pays en transition, il arrive fréquemment qu'il n'existe pas de SRP mais seulement une SRP intérimaire. En pareilles situations, le document de stratégie opérationnelle qui sert de cadre aux activités de réduction de la pauvreté devient, de plus en plus souvent, l'évaluation des besoins post-conflit réalisée sous la direction de la Banque mondiale par les multiples institutions intéressées, comme cela est le cas au Libéria, en Somalie et au Soudan. La participation à ce processus revêt une importance capitale dans la mesure où, dès la sécurité rétablie, il sera normalement élaboré une SRP fondée sur cette évaluation des besoins. Or, il serait plus difficile pour le PAM de participer à l'élaboration de la SRP s'il n'avait pas pris part à celle de l'évaluation des besoins.
38. Ayant maintes fois opéré assez longtemps dans des pays affectés par des conflits, le PAM connaît bien les caractéristiques de leur situation ainsi que les questions qui affectent l'insécurité alimentaire et la malnutrition. Le PAM a de ce fait une responsabilité considérable pour: i) articuler les risques; ii) identifier les groupes les plus vulnérables aux chocs potentiels; iii) identifier les régions géographiques et les groupes de bénéficiaires cibles; iv) établir un ordre de priorités parmi les interventions lorsque les ressources sont limitées; et v) élaborer des plans d'intervention en cas de catastrophe. Le PAM devrait par conséquent participer aux évaluations des besoins ou à l'élaboration des SRP provisoires dans ces pays étant donné qu'il peut préparer le terrain pour les activités de réduction de la faim qui seront par la suite définies dans les SRP.



39. Le cas de la Sierra Leone est un bon exemple de la capacité qu'a le PAM de participer au processus d'élaboration des SRP. Le Programme opère dans le pays depuis bien plus longtemps que les organismes de développement habituels en raison de sa présence durant le conflit, et il a ainsi pu jouer un rôle plus central pendant la formulation de la SRP.

DIFFICULTÉS QUE L'ÉLABORATION DES SRP REPRÉSENTE POUR LE PAM

40. Le PAM jouit d'une réputation inégalée pour ce qui est de ses compétences opérationnelles mais il est encore assez peu connu pour sa participation à l'élaboration des politiques conjointement avec d'autres organisations et avec les gouvernements nationaux. Aussi le PAM a-t-il, ces dernières années, considérablement renforcé les compétences de son personnel et sa participation dans ces domaines. Néanmoins, pour que le PAM puisse continuer à participer à ce processus, il devra préparer non seulement les bureaux de pays mais aussi le personnel de ses autres services à prendre part à la concertation en matière de politiques générales à un niveau élevé.
41. Le processus périodique d'élaboration des SRP est une activité qui prend beaucoup de temps dans les bureaux de pays du PAM, particulièrement lorsque les cycles d'élaboration de le PNUAD et des programmes de pays coïncident et commencent en même temps que le processus d'élaboration des SRP. Tel est également le cas de la phase ultérieure de formulation des stratégies sectorielles. Aussi la participation des bureaux de pays au processus d'élaboration des SRP est-elle très limitée par les ressources dont ils disposent. La plupart de ceux-ci, et particulièrement les plus petits d'entre eux, n'ont qu'un budget et une dotation en personnel insuffisants pour participer au processus. Ces activités mettent à rude épreuve les ressources en personnel des bureaux de pays étant donné que les processus d'élaboration de le PNUAD et de la SRP font appel à des compétences semblables et qu'il est rare que les bureaux de pays aient plusieurs fonctionnaires ayant l'expérience de la formulation des politiques.
42. Il ne faut pas sous-estimer l'investissement de temps que suppose la participation au processus d'élaboration des SRP mais ce travail peut beaucoup contribuer à améliorer l'efficacité des programmes du PAM à long terme. Néanmoins, il est difficile d'isoler les améliorations imputables à cet investissement dans l'actuel système d'évaluation des performances du PAM, qui est axé sur les opérations. Le temps considérable que le personnel investit dans le processus d'élaboration de le PNUAD et de la SRP ne débouche pas sur des produits tangibles spécifiques mais contribue plutôt à des résultats génériques, à savoir des stratégies plus claires et répondant aux priorités nationales, une harmonisation et un alignement accrus de l'assistance et un renforcement des moyens qui existent dans le pays de réduire la faim et la pauvreté.
43. Beaucoup de bureaux de pays et la direction du PAM sont conscients de l'importance de la nécessité d'une participation aux discussions stratégiques, mais cette prise de conscience ne se reflète pas nécessairement dans les dotations en ressources en général ou en personnel en particulier. La structure de financement des bureaux de pays est axée sur l'exécution des programmes. Ainsi, le PAM affectera du personnel supplémentaire aux bureaux de pays dans le cadre de son Plan de gestion pour l'exercice biennal, mais les ressources additionnelles en personnel s'occuperont essentiellement des activités traditionnellement considérées comme une "activité de base" plutôt que du travail auxiliaire qu'est l'établissement d'un dialogue stratégique à plus longue échéance avec les gouvernements et les autres partenaires.



RECOMMANDATIONS

44. Pour participer au processus de formulation des SRP, le PAM doit exploiter ses propres avantages stratégiques et comparatifs et mettre ses capacités et son expérience au service des activités entreprises pour combattre l'insécurité alimentaire et la malnutrition et appuyer les secours et la préparation des interventions en cas d'urgence. Ce faisant, il doit collaborer avec les entités gouvernementales, les institutions des Nations Unies —en particulier la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et l'UNICEF— les organisations non gouvernementales (ONG) locales associées et les autres partenaires de développement pour mobiliser des connaissances et des ressources. Le PAM doit également exploiter sa propre connaissance des circonstances et des vulnérabilités locales et des options de développement qui peuvent être envisagées ainsi que les moyens opérationnels qu'il peut mettre en œuvre pour faire face à des situations d'urgence, et ce en collaboration avec les équipes de pays des Nations Unies, conformément aux principes définis par le Groupe des Nations Unies pour le développement.
45. Le PAM doit également mettre son expérience et ses connaissances à la disposition des gouvernements et des autres partenaires pour améliorer la qualité des SRP.
46. Dans une large mesure, la participation aux processus d'élaboration des SRP dépend du contexte, mais elle doit reposer sur un appui solide et sur des indications claires. Il est essentiel que les indications données et les priorités fixées en vue du processus de concertation sur les stratégies soient bien définies et il importe de mettre en place un mécanisme de ressources de nature à promouvoir une participation à la concertation à plus longue échéance si l'on veut réduire durablement la faim dans le contexte du nouveau modèle de développement et ainsi réaliser les objectifs stratégiques du PAM.
47. Il est recommandé d'envisager les mesures suivantes. Il conviendra que le PAM:
- participe au processus d'élaboration des SRP pour veiller à ce qu'une attention appropriée soit accordée à la réduction de la faim;
 - aide les gouvernements, en renforçant leurs capacités, à mettre en œuvre leurs programmes de réduction de la faim;
 - appuie les efforts d'harmonisation et d'alignement, dans le cadre du processus d'élaboration des stratégies pour la réduction de la pauvreté, au moyen d'une programmation conjointe et d'une collaboration avec les équipes de pays des Nations Unies;
 - prépare des indications détaillées concernant la participation du Programme aux processus d'élaboration des SRP; et
 - examine comment il peut au mieux renforcer les capacités du personnel et aider les bureaux de pays, conformément à son mandat et à ses objectifs stratégiques, compte tenu des impératifs concurrents en matière de ressources et des priorités opérationnelles.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CARP	Crédit d'appui pour la réduction de la pauvreté
DFID	Ministère britannique du développement international
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
IDA	Association internationale de développement
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	organisation non gouvernementale
PDP	Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	pays pauvre très endetté
SICIAV	Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité
SRP	Stratégie pour la réduction de la pauvreté
SWAP	approche sectorielle
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WVI	World Vision International