

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 11-14 octobre 2004

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 4 de l'ordre du
jour**

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2004/4-B

7 octobre 2004

ORIGINAL: ANGLAIS

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS NATIONALES ET RÉGIONALES

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 présenté au Conseil d'administration pour approbation.

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 de la Division des politiques, des stratégies et de l'appui aux programmes (PSP): M. S. Samkange tél.: 066513-2767

Chargée des politiques (PSPD): Mme S. Wickrema tél.: 066513-2355

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



RESUME

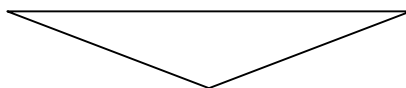
En oeuvrant pour renforcer les capacités nationales et régionales de lutte contre la faim aiguë et la malnutrition chronique, le PAM peut mieux contribuer à l'action menée par les pays pour sauver des vies, promouvoir le développement et atteindre le premier objectif de développement pour le Millénaire —éliminer la faim. Le Plan stratégique 2004–2007 fait ressortir la nécessité pour le PAM de passer d'une approche ponctuelle d'appui technique à une approche systématique de renforcement des capacités. Le présent document fournit un cadre directif pour la priorité stratégique 5 du PAM et contient des principes de mise en oeuvre et de financement qui fixent les paramètres à prendre en compte dans ce cadre.

Pour le PAM, les capacités à mettre en place, à développer ou à renforcer sont celles qui sont liées aux problèmes de faim et de malnutrition, en particulier quand ils touchent les personnes et les communautés les plus pauvres et les plus vulnérables. Il s'agit de: i) la capacité d'identifier et d'analyser les problèmes de faim et de vulnérabilité; ii) la capacité de planifier et de mettre en oeuvre des stratégies d'aide alimentaire pour éliminer la faim et améliorer la sécurité alimentaire; et iii) la volonté de diffuser les connaissances concernant les problèmes de la faim et de l'insécurité alimentaire et de plaider en faveur de la lutte contre ces problèmes.

Les activités de renforcement des capacités du PAM devraient venir à l'appui des stratégies nationales, telles que les stratégies de lutte contre la pauvreté, ou des efforts régionaux, tel que le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique. Pour mener ces activités, le PAM agira en collaboration avec les organisations des Nations Unies et d'autres partenaires. Il faudra évaluer, pour chacune d'elles, l'avantage comparatif qu'offre le PAM au niveau national ou régional, en tenant compte des moyens dont il dispose pour contribuer au développement des capacités. Toutefois, le PAM devrait toujours maintenir globalement un équilibre approprié entre les ressources humaines et financières qu'il consacre aux activités relevant de la priorité stratégique 5, et celles qu'il destine à ses autres priorités stratégiques — en gardant à l'esprit la mission et le mandat essentiels de l'Organisation.



PROJET DE DECISION*



Le Conseil approuve le cadre directif présenté dans le document WFP/EB.3/2004/4-B. Conformément à la décision 2002/EB.A/4, il a prié le Secrétariat d'actualiser la Synthèse des politiques générales du PAM: un outil de gouvernance (WFP/EB.A/2002/5-A/1) en le modifiant comme suit:

Le PAM, en partenariat avec d'autres institutions, adoptera une approche systématique de renforcement des capacités nationales et régionales pour éliminer la faim. Les activités menées par le PAM à cette fin contribueront à mettre en place, développer et/ou renforcer les capacités nationales et régionales qui sont liées aux problèmes de faim et de malnutrition, en particulier quand ils touchent les personnes et les communautés les plus pauvres et les plus vulnérables. Il faudra évaluer, pour chacune de ces activités, l'avantage comparatif qu'offre le PAM au niveau national ou régional, en tenant compte des moyens dont il dispose pour contribuer au développement des capacités. Le PAM devrait maintenir globalement un équilibre approprié entre les ressources humaines et financières qu'il consacre aux activités relevant de la priorité stratégique 5 et celles qu'il destine à ses autres priorités stratégiques —en gardant à l'esprit la mission et le mandat essentiels de l'Organisation.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



TABLE DES MATIERES

	Paragraphes
I. Contexte	1–4
II. Définition et cadre conceptuel	5–9
III. Examen des politiques existantes	15–44
IV. Interventions du PAM en vue du renforcement des capacités	10–14
A. Analyse et évaluation de la faim	16–21
<i>Planification stratégique de la lutte contre la faim</i>	17
<i>Analyse de la vulnérabilité et amélioration du ciblage</i>	18–19
<i>Évaluation des besoins et des approvisionnements</i>	20
<i>Questions nutritionnelles</i>	21
B. Programmation de l'aide alimentaire	22–24
<i>Conception des programmes et ciblage</i>	23
<i>Gestion et suivi des programmes</i>	24
C. Planification préalable aux catastrophes	25–30
<i>Alerte rapide</i>	26
<i>Planification d'urgence</i>	27–28
<i>Limitation des dommages</i>	29
<i>Gestion des risques</i>	30
D. Renforcement de la gestion et de la logistique de l'aide alimentaire	31–34
<i>Achats</i>	32
<i>Transport et entreposage</i>	33
<i>Suivi du mouvement des produits</i>	34
E. Appui aux efforts de décentralisation	35–37
<i>Approches communautaires</i>	36
F. Institutionnalisation de l'échange d'informations et des activités de plaidoyer	38–41
<i>Enseignements et meilleures pratiques</i>	39–40
<i>Activités de plaidoyer concernant la faim</i>	41
G. Élargissement des activités de mobilisation des ressources	42–44
<i>Travail avec les médias</i>	43
<i>Partenariats public-privé</i>	44



	Paragraphes
V. Mise en oeuvre des activités de renforcement des capacités	45–61
A. Renforcement des capacités pendant les situations d'urgence, les périodes de transition et les phases de développement	47–51
B. Outils de mise en oeuvre	52–61
VI. Risques associés	62–65
VII. Questions de financement	66–75
A. Mécanismes de financement existants	67–70
B. Problèmes à résoudre	71–73
C. Principes cadres	74–75
VIII. Recommandations de politique générale	76–77



I. CONTEXTE

1. Des vies peuvent être sauvées dans des situations d'urgence si les pays eux-mêmes ont la capacité d'intervenir rapidement, efficacement et rationnellement au moment où survient une crise alimentaire aiguë. Des vies peuvent aussi échapper à l'impact fatal et débilitant de la malnutrition et de la faim chronique si les pays qui ont la volonté d'agir en ont aussi les moyens et la capacité. En s'attachant à renforcer les capacités nationales et régionales de lutte contre la faim et la malnutrition chronique, le PAM peut améliorer sa contribution aux efforts mis en oeuvre par les pays pour sauver des vies, promouvoir le développement et atteindre le premier des objectifs du Millénaire pour le développement – éliminer la faim.
2. Le PAM mène, à l'appui de ces objectifs, des activités qui sont destinées à faire admettre et à renforcer les trois principes fondamentaux de sa mission:
 - les gouvernements sont les premiers responsables de la lutte contre la faim;
 - la communauté internationale a l'obligation d'apporter un appui aux gouvernements qui n'ont pas les moyens ou la volonté d'assumer cette responsabilité;
 - l'aide internationale devrait avoir pour but de compléter et de renforcer les efforts des pays, et non de les remplacer.
3. Conformément à cet objectif, le Plan stratégique du PAM pour 2004–2007 fait de l'aide apportée aux pays pour élaborer et gérer des programmes nationaux d'assistance alimentaire une priorité stratégique de l'organisation.¹ Le PAM a déjà une vaste expérience du renforcement des capacités nationales et régionales, et continue de mener ces activités à l'échelon national et régional. Toutefois, il lui faudra revoir sa stratégie de renforcement des capacités afin de délaissier les interventions au coup par coup au profit d'une approche cohérente et systématique.
4. Lorsqu'il a approuvé le Plan stratégique pour 2004-2007, le Conseil d'administration a demandé au PAM de lui présenter, pour décision, un document rendant compte de l'expérience acquise et décrivant les orientations et les approches à suivre ainsi que les mécanismes de financement à mettre en place pour étendre les activités liées au renforcement des capacités.

II. DEFINITION ET CADRE CONCEPTUEL

5. En 1998, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé à tous les organismes des Nations Unies d'intégrer le renforcement des capacités dans leurs activités opérationnelles. Elle-même n'a pas donné de définition de l'expression, mais le renforcement des capacités —ou développement des capacités comme on l'appelle de plus en plus souvent— a été au cœur d'un vaste débat et a retenu une attention prioritaire dans les organisations du

¹ La priorité stratégique 5 repose sur l'article II.2 a) du Règlement général du PAM; l'Exposé de la mission du PAM aux termes duquel le Programme "... prêtera assistance à des pays pour qu'ils créent et gèrent leurs propres programmes d'aide alimentaire" et fournir des services tels que "... avis, bons offices, soutien et information en matière de logistique"; et le document de politique générale "Appui du PAM aux pays en vue de l'établissement et de la gestion de programmes nationaux d'assistance alimentaire" (WFP/EB.2/97/3-A).



système des Nations Unies – et aussi à l'extérieur.² En 2000, dans une Note d'information sur la question, le Comité administratif de coordination a souligné que le renforcement des capacités devrait être "global" et "durable" et qu'il devrait correspondre aux besoins définis par le biais d'un processus national et dans le cadre général d'un partenariat. Il a aussi fait observer que le renforcement durable des capacités comprenait le renforcement des aptitudes organisationnelles et techniques, des comportements, des relations et des valeurs.³ En 2002, lors d'une Réunion interinstitutions sur le développement des capacités, il a été ajouté que les acteurs du système des Nations Unies pouvaient contribuer à ce développement à la fois en tant que partenaires d'appui aux efforts de leurs clients et en tant qu'opérateurs de changement ayant pour rôle de convoquer des réunions, de fixer des normes et de mobiliser l'opinion.⁴

6. Pour le PAM, les capacités qu'il faut renforcer, développer ou mettre en place sont celles qui sont liées directement et indirectement aux problèmes de la faim et de la malnutrition, en particulier quand ils touchent les populations et les communautés les plus pauvres et les plus vulnérables. Ces capacités sont les suivantes: i) déterminer et analyser les problèmes concernant la faim et la vulnérabilité dans un contexte de sécurité alimentaire; ii) planifier et assurer la mise en oeuvre de stratégies d'aide alimentaire pour éliminer la faim et améliorer la sécurité alimentaire; et iii) la volonté de diffuser les connaissances concernant les problèmes de la faim et de l'insécurité alimentaire et de plaider en faveur de la lutte contre ces problèmes. En renforçant les capacités nationales et régionales qui permettent de réduire efficacement la faim, le PAM peut influencer le déroulement de l'existence d'un beaucoup plus grand nombre de personnes qu'il ne peut le faire en menant des opérations directes d'aide alimentaire.
7. La participation du PAM au renforcement des capacités nationales et régionales s'inscrira dans le cadre de l'action coordonnée conçue par les organisations du système des Nations Unies pour répondre aux besoins d'un pays ou d'une région dans ce domaine. Le PAM veillera à ce que ses activités viennent compléter celles de ses partenaires des Nations Unies et contribuent à la cohérence de l'action menée par le système des Nations Unies pour répondre aux besoins d'un pays. En outre, les interventions du PAM contribueront aux cadres plus vastes de renforcement des capacités mis en place par des organisations telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fond international de développement agricole (FIDA), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), et qui portent sur les domaines de la sécurité alimentaire et de la malnutrition.
8. Bien que le renforcement des capacités puisse recouvrir une vaste gamme d'activités et de nombreuses acceptions, deux paramètres importants ont été appliqués lors de l'élaboration du présent document, à savoir que le renforcement des capacités au sens où il est entendu dans le cadre de la priorité stratégique 5 du PAM:
 - sera axé sur des activités conçues pour contribuer au renforcement des capacités (nationales et régionales) là où le PAM a un avantage comparatif;

² OCDE, 1996. *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. Paris.; Banque mondiale, 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why?* Washington, DC; PNUD, 2002. *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. New York; Tandon, R et K. Bandyopadhyay "Capacity-building of southern NGOs: Lessons from the International Forum on Capacity Building", 2003. New Delhi, PRIA.

³ CAC, *Guidance Note on Capacity-Building*, 2000, par. 5(c).

⁴ *Report of the UN Inter-Agency Workshop on Capacity Development*, Genève, 20-22 novembre 2002, p.5.



- fera intervenir l'assistance technique en tant que moyen d'assurer le transfert de moyens techniques dans le cadre de stratégies de renforcement des capacités, et non comme une activité isolée destinée à remplacer les capacités locales, ou à s'y substituer.
9. Afin de rendre son aide plus efficace et plus systématique, le PAM devrait appliquer à ses activités de renforcement des capacités nationales et régionales les principes de mise en œuvre généralement admis, à savoir:
- **Assurer la durabilité en encourageant l'appropriation au niveau local.** Il faudrait que les besoins soient déterminés dans le cadre d'un processus participatif d'évaluation des capacités, qui permette d'assurer la prise en charge et la maîtrise des processus d'apprentissage et de changement, et ainsi de favoriser l'amélioration durable des capacités.
 - **Travailler en partenariat.** Les interventions de renforcement des capacités devraient s'inscrire dans le cadre stratégique du pays – par exemple la Stratégie de lutte contre la pauvreté – et s'harmoniser avec la contribution apportée par les autres partenaires dans ce cadre. Il faudrait mobiliser et utiliser les compétences et les ressources de tous les partenaires dans le cadre d'une stratégie cohérente de renforcement des capacités, tenant compte de l'avantage comparatif qu'offre chacun d'eux dans le contexte du pays ou de la région. Au sein du système des Nations Unies, l'action doit être coordonnée et les activités complémentaires.
 - **Se placer dans l'optique d'un système.** Le développement des capacités ne peut pas être axé exclusivement sur les institutions gouvernementales, mais doit tenir compte de tous les acteurs d'un "système" – organisations non gouvernementales (ONG), société civile et secteur privé. Il n'est pas nécessaire que tous les acteurs interviennent à tous les niveaux, mais pour assurer un vrai renforcement des capacités, il faut bien comprendre comment le système dans son ensemble fonctionne et quels sont les liens entre les différentes entités et composantes.
 - **S'appuyer sur les capacités existantes.** Les besoins en matière de capacités changent à mesure que les systèmes évoluent. Démarrer simplement pour approfondir ensuite en tirant parti de l'expérience permet d'assurer une plus grande appropriation au niveau local à mesure que les institutions et les systèmes identifient les besoins et leur évolution.
 - **Ne pas se précipiter, mais être responsable.** Le trop grand désir d'obtenir rapidement des résultats peut être préjudiciable aux interventions de renforcement des capacités. Le renforcement des capacités s'inscrit dans une perspective à long terme, comprenant des interventions répétées pour instaurer la confiance et la volonté d'apprendre et de changer.
 - **Rester engagé même dans des circonstances difficiles.** Il est parfois indispensable d'investir pour renforcer les capacités, notamment à l'échelon des communautés, durant des crises ou juste après afin d'en atténuer les effets, de promouvoir et consolider la paix et d'appuyer la reconstruction.



- **Rester utile.** Connaissances et aptitudes ne sont pas statiques; les capacités du PAM doivent évoluer avec l'acquisition de connaissances tirées de sa propre expérience et de celle des autres afin que l'aide soit utile aux pays en développement. Le renforcement des capacités ne consiste plus uniquement à transférer une capacité, mais bien plutôt à faciliter l'apprentissage entre partenaires pour un développement collectif des capacités.⁵

III. EXAMEN DES POLITIQUES EXISTANTES

10. On peut certes trouver des éléments de renforcement des capacités dans un certain nombre de documents directifs approuvés par le Conseil d'administration, mais c'est dans deux documents approuvés par lui en 1997 que l'on trouve le fondement des activités de renforcement, le premier portant sur l'appui aux pays en vue de l'établissement et de la gestion de programmes nationaux d'assistance alimentaire, et le second sur la nécessité de renforcer la programmation dans les pays les plus pauvres. En 2001, un document directif sur le partenariat avec les ONG a étendu cette ligne d'action au renforcement des capacités des partenaires non gouvernementaux. Les politiques actuelles insistent sur la nécessité de faire en sorte que les interventions soient prises en main localement et qu'elles soient adaptées aux besoins et au contexte de chaque pays.
11. "Appui du PAM aux pays en vue de l'établissement et de la gestion de programmes nationaux d'assistance alimentaire" (1997): ce document a traité à l'un des aspects de la mission du PAM consistant à fournir, outre ses programmes d'aide alimentaire, une assistance technique aux gouvernements; il y est dit que "Le Programme est par ailleurs bien placé pour faciliter l'échange de connaissances spécialisées dans le domaine de l'aide alimentaire, fournir des renseignements sur l'application efficace de tels programmes, et contribuer à nouer des échanges et des partenariats."⁶ On y fait observer que cette assistance ne se limitait pas à assurer une formation et à fournir des intrants. Il importait en effet que l'assistance technique contribue à l'échange d'informations aux niveaux national, régional et international sur les stratégies d'aide alimentaire et de lutte contre la pauvreté.
12. "Mesures visant à renforcer la programmation du PAM dans les pays les plus pauvres" (1997): Ce document insistait sur la nécessité de mettre en oeuvre des stratégies spécifiques pour renforcer les capacités des pays les moins avancés (PMA) souvent sujets à des catastrophes et disposant de ressources publiques limitées. Il y était souligné que "L'amélioration des connaissances et des compétences du personnel de contrepartie dans des domaines pertinents est l'un des moyens les plus importants d'améliorer la capacité nationale (gouvernement, ONG et organisations locales)". De plus, pendant les opérations de secours, "des moyens logistiques sont mis en place souvent jusque dans les zones les plus reculées; des partenariats efficaces se forment entre organismes d'aide; et des relations de travail et de confiance s'établissent avec les autorités locales et les communautés."⁷
13. "Le PAM et les ONG: un cadre général pour le partenariat" (2001): S'appuyant sur les initiatives antérieures, le Conseil d'administration a approuvé ce document directif – qui réaffirme la nécessité d'aller au-delà des gouvernements pour renforcer les capacités

⁵ PNUD, 2002. p.20.

⁶ PAM, 1997. "Appui du PAM aux pays en vue de l'établissement et de la gestion de programmes nationaux d'assistance alimentaire" (WFP/EB.2/97/3-A), p. 4.

⁷ PAM, 1997. "Mesures visant à renforcer la programmation du PAM dans les pays les plus pauvres" (WFP/EB.3/97/3-A), p. 7, p. 11.



nationales et de contribuer à renforcer celles de la société civile dans le cadre de partenariats avec les ONG. Toutefois, lorsqu'il a approuvé le cadre général, le Conseil d'administration a limité les initiatives prises par le PAM avec les ONG partenaires au "... renforcement des capacités uniquement lorsque les activités réalisées avec les partenaires sont directement liées aux programmes existants du PAM ... sans coût additionnel pour l'organisation."⁸ Le Conseil a décidé que le renforcement des capacités des ONG partenaires devrait être "... axé sur la logistique et la gestion de l'aide alimentaire (dans les situations d'urgence), la planification et la conception des programmes (y compris les stratégies de retrait), l'évaluation de la place réservée aux femmes, le suivi des résultats, la préparation des budgets, l'établissement des rapports et les procédures de responsabilité redditionnelle, toutes activités qui sont associées aux programmes du PAM en cours."⁹

14. En appliquant ces politiques, le PAM a toujours suivi son approche fondée sur les projets, en mettant l'accent sur l'appui aux gouvernements et aux ONG partenaires pour mener ses interventions d'aide alimentaire de façon plus rationnelle et plus efficace.

IV. INTERVENTIONS DU PAM EN VUE DU RENFORCEMENT DES CAPACITES

15. Pour mettre au point des orientations quant au meilleur moyen de procéder au renforcement des capacités, il faut s'inspirer des nombreuses activités menées par le PAM et des occasions qu'il a saisies pour renforcer les capacités. Il ne s'agit pas de chercher à dresser une liste exhaustive de ces activités, mais d'identifier quelques-unes des différentes formes d'aide au renforcement que le PAM a déjà utilisées *ou qu'il pourrait éventuellement utiliser* à l'avenir pour renforcer les capacités nationales et régionales. Cela contribuera à mettre en relief combien il est important pour le PAM de lier ses efforts de renforcement des capacités aux aspects essentiels de la lutte contre la faim et la malnutrition dans le monde. Il s'ensuit que le PAM doit intégrer le renforcement des capacités dans toutes ses activités. Les tâches de transmission du "savoir-faire" et de renforcement des capacités incombent à tous les secteurs d'activité du PAM. L'avantage comparatif qu'offre le PAM – du fait de ses connaissances, ses compétences ou son expérience – pour entreprendre l'une ou l'autre de ces activités doit être évalué au niveau du pays ou de la région, en tenant compte de l'action conduite par le système des Nations Unies et des moyens dont disposent le PAM lui-même pour contribuer à répondre aux besoins de développement des capacités.

A. Analyse et évaluation de la faim

16. Analyser la faim est une fonction essentielle du PAM, et exige des compétences fondamentales dans un domaine où le PAM occupe la première place dans le monde. Et renforcer les capacités qu'ont les pays eux-mêmes d'analyser, dans le contexte plus large de la sécurité alimentaire, les problèmes dus à la faim auxquels ils sont confrontés leur permettra de réagir plus efficacement et, qui plus est, facilitera et rendra plus opérante l'action menée par le PAM pour éliminer la faim dans le monde. Cela implique de procéder à une analyse de la faim intégrant la problématique hommes-femmes.

⁸ PAM, 2001. "Résumé des travaux de la session annuelle de 2001 du Conseil d'administration", WFP/EB.A/2001/10, p. 4.

⁹ PAM, 2001. "Décisions et recommandations de la session annuelle de 2001 du Conseil d'administration" WFP/EB.A/2001/9, p.3.



Concrètement, l'analyse de la faim est une tâche qui comporte plusieurs composantes essentielles:

- planification stratégique de la lutte contre la faim;
- analyse de la vulnérabilité et amélioration du ciblage;
- évaluation des besoins et des approvisionnements; et
- questions nutritionnelles.

17. **Planification stratégique de la lutte contre la faim.** Pour lutter contre la faim, à tous les niveaux, il faut tout d'abord reconnaître la nécessité d'adopter une approche globale – une approche qui, par des moyens à la fois stratégiques et bien planifiés, s'attaque aux besoins immédiats ainsi qu'aux causes profondes. Le travail de planification devrait au minimum prévoir l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la faim, la définition des rôles et des responsabilités des partenaires et des institutions et l'établissement d'indicateurs de résultats pour faire en sorte que la stratégie d'intervention atteigne ses objectifs. Le PAM a une grande expérience de la planification stratégique dans le domaine de la lutte contre la faim et est en mesure de fournir les avis techniques et l'appui analytique indispensables aux processus de planification nationaux et régionaux. En Éthiopie, par exemple, le PAM a aidé le Gouvernement éthiopien à concevoir et élaborer un plan d'action national visant à répondre aux besoins de plus de 5 millions de personnes confrontées à des crises alimentaires répétées – en mettant à profit ses compétences en matière d'analyse et la vaste expérience tirée de ses opérations d'aide aux populations ciblées dans ce pays et ailleurs.
18. **Analyse de la vulnérabilité et amélioration du ciblage.** Pour s'attaquer à la faim, il est nécessaire de savoir qui a faim, qui risque d'être exposé à l'insécurité alimentaire, où ces personnes —hommes, femmes et enfants— se trouvent et quels sont les principaux facteurs qui les empêchent d'échapper à la faim. Cette capacité d'identifier la faim et d'en comprendre les causes profondes est essentielle à la planification de l'aide sociale et aux stratégies de lutte contre la faim au niveau national, mais trop souvent elle est déficiente ou ne bénéficie pas d'un appui suffisant. Ces analyses sont en fait des plus efficaces lorsqu'elles peuvent s'appuyer sur des systèmes nationaux solides, et les compléter.
19. Le service d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) a mis au point un cadre analytique qui aide les pays et les partenaires à mieux comprendre qui a faim et pourquoi. L'analyse de la vulnérabilité peut aider les pays et aussi le PAM à mieux déterminer où il faut apporter un appui, et ainsi de savoir si une aide alimentaire est nécessaire et appropriée et quelle autre forme d'aide ou appui complémentaire est éventuellement requis. En Inde, par exemple, le PAM a travaillé avec le Bureau central de statistique et la Fondation S.M. Swaminathan pour renforcer ces capacités au sein du Gouvernement indien et faire en sorte que les décideurs aient à leur disposition les meilleures informations disponibles concernant les questions liées à la faim dans le pays et dans le monde. Le service d'ACV contribue aussi au programme interinstitutions Systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV) – qui crée entre les pays un réseau propice à l'échange d'informations sur l'insécurité alimentaire et à la mise au point de méthodes communes d'analyse de la vulnérabilité.
20. **Évaluation des besoins et des approvisionnements.** La capacité d'identifier la faim et les vulnérabilités pendant une crise qui affecte la sécurité alimentaire est indispensable si l'on veut répondre à temps et de manière appropriée à des besoins imprévus. Les évaluations visent non seulement à déterminer les besoins, mais aussi à donner une idée générale des différentes formes d'intervention possibles en évaluant la pertinence de chacune d'elles, compte tenu de la complexité des situations d'urgence. À cet égard, il faut en priorité chercher à comprendre comment les produits alimentaires se déplacent dans la



région et dans le pays et quelles sont les populations qui sont confrontées à une pénurie locale ou n'ont pas suffisamment accès aux vivres. Le PAM n'a pas ménagé ses efforts pour améliorer ses propres capacités dans ce domaine, et il est évident que les autorités nationales et régionales peuvent tirer un grand profit des enseignements et de l'expérience pratique que le PAM a tirés de son travail. De son côté, le PAM a beaucoup à apprendre de ses partenaires nationaux et régionaux en collaborant avec eux au renforcement des systèmes nationaux de suivi de la sécurité alimentaire. Les partenariats opérationnels établis avec des organismes régionaux, comme la Communauté du développement de l'Afrique australe et le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel, permettent au PAM et à ses partenaires nationaux et régionaux de mettre en commun leurs compétences et leurs expériences, et contribuent à la mise au point de méthodologies concertées.

21. **Questions nutritionnelles.** On sait déjà que le PAM joue un rôle important dans les situations de crise nutritionnelle: il appuie et oriente, par ses conseils, les activités d'enrichissement des aliments en micronutriments, conçoit et appuie les programmes nutritionnels liés à la lutte contre le VIH, entreprend des programmes d'alimentation scolaire et mène des interventions en faveur des mères et des enfants. Ces activités sont importantes parce que la malnutrition constitue un obstacle fondamental à une réduction durable de la faim et de la pauvreté, et parce qu'il est de plus en plus évident que les interventions d'aide alimentaire ciblées contribuent à mettre les populations vulnérables à l'abri des conséquences, souvent handicapantes, de la malnutrition.¹⁰ Toutefois, le PAM peut aider à renforcer encore la capacité qu'ont les pays et les ménages de déceler les problèmes nutritionnels et de les régler. En collaboration avec tout un éventail de partenaires nationaux et internationaux, le PAM entreprend déjà toute une série d'activités de renforcement des capacités, qui vont bien au-delà des programmes opérationnels. Dans la République démocratique populaire de Corée, par exemple, le PAM a établi des usines d'enrichissement des produits alimentaires et, après en avoir formé le personnel, a remis ces usines aux administrations provinciales. Il faut aussi faire état de l'aide que le PAM apporte à la conduite d'enquêtes nutritionnelles nationales ou liées à des projets déterminés. Ainsi, dans la province de Badakhshan en Afghanistan, en collaboration avec l'Institut italien de la nutrition, le PAM a aidé les techniciens du Ministère de la santé à effectuer une enquête de référence sur les micronutriments.

B. Programmation de l'aide alimentaire

22. Pour que les programmes d'aide alimentaire soient efficaces, il faut les concevoir de façon solide, appliquer de bonnes méthodes de ciblage et aussi trouver et établir des partenariats en mesure d'apporter une aide complémentaire. Il faut aussi faire une grande place aux méthodes participatives, étayées par des systèmes de suivi et évaluation efficaces qui permettent de faire en sorte que les programmes répondent à l'évolution des besoins et aboutissent aux résultats recherchés. Par le biais de ses opérations et des activités de recherche ainsi que dans le cadre de ses partenariats, le PAM a beaucoup à partager, et aussi beaucoup à donner. Conformément à la politique en vigueur, le PAM devrait poursuivre et, quand il le peut, intensifier ses efforts pour renforcer les capacités des pays

¹⁰ Behrman, J. et Hoddinott, J. 2001. *An Evaluation of the Impact of PROGRESA on Preschool child height. Food Consumption Discussion Paper. No. 104.* Washington DC, IFPRI; Quisumbing, A. 2002. *Food Aid and Child Nutrition in Rural Ethiopia.* World Development. 31 (7): 1,309.132; Shrimpton, R. et al. 2003. *Maternal nutrition, birth weight and infant growth in Nepal.* Londres, Institut de la santé infantile; LoPriore et al. 2004. *Best Practices in the Use of Food for Maternal and Child Nutrition Interventions (projet).* Rome.



en matière de programmation de l'aide alimentaire – y compris en partageant ses connaissances et son expérience et en facilitant l'échange d'informations entre les pays.

23. **Conception des programmes et ciblage.** Le PAM s'attache constamment à améliorer la conception de ses programmes et à affiner le ciblage des bénéficiaires. Il faut que les résultats de ses efforts soient entièrement partagés avec ses partenaires de manière à en optimiser l'impact et à promouvoir plus largement l'adoption des meilleures pratiques. Parmi les domaines dans lesquels le PAM a une contribution importante à apporter, on peut citer: i) la taille des rations et la composition de l'assortiment alimentaire; ii) les méthodes de ciblage pour chaque type de programme alimentaire; iii) les questions d'égalité des sexes et d'exclusion; iv) les cadres généraux de partenariat afin que l'aide alimentaire s'inscrive dans un ensemble cohérent d'activités d'aide; et v) les cadres de résultats pour mieux informer les gestionnaires et les décideurs de la contribution apportée par les programmes de lutte contre la faim. Le PAM aide déjà beaucoup de pays à concevoir des programmes dans les domaines de l'alimentation scolaire, de la nutrition et de la lutte contre le VIH/SIDA ainsi qu'à intégrer la problématique hommes-femmes dans ces programmes.
24. **Gestion et suivi des programmes.** En tant qu'organisation opérationnelle, le PAM offre un solide avantage comparatif pour ce qui est du partage de ses connaissances en matière de mise en œuvre des programmes d'aide alimentaire. À partir de situations très différentes dans les pays, il a acquis une expérience considérable qu'il faut exploiter et rassembler avec ses organismes partenaires des connaissances sur les meilleures pratiques de mise en œuvre. Avec la mise au point de la méthode de gestion axée sur les résultats, les outils de gestion des programmes sont renforcés pour améliorer la prise des décisions de gestion pendant la mise en œuvre et accroître la contribution des programmes à la lutte contre la faim. Certains bureaux de pays du PAM ont déjà mis en place des systèmes de suivi et d'acquisition de connaissances fondés sur les résultats pour mieux gérer leurs programmes d'aide alimentaire. Ces systèmes sont partagés avec d'autres bureaux de pays et des gouvernements, ce qui est le cas des manuels de suivi participatif éthiopiens et du *Sistema de identificación y monitoreo de la vulnerabilidad alimentaria* de la Colombie (Système d'identification et de suivi de la vulnérabilité).

C. Planification préalable aux catastrophes

25. Il est essentiel de bien se préparer à faire face à d'éventuelles situations d'urgence pour sauver des vies et contribuer à préserver les moyens de subsistance. Le PAM s'emploie activement à se doter des capacités nécessaires pour anticiper l'apparition de crises (là où il le peut), à mettre en place des systèmes appropriés d'évaluation et de gestion des risques et à prendre des mesures pour s'attaquer efficacement aux problèmes quand il faut intervenir. En tant qu'acteur mondial doté d'une vaste expérience pratique, le PAM a un rôle important à jouer en ce qui concerne l'échange d'informations ainsi que l'appui au renforcement des capacités nationales et régionales de planification d'urgence.
26. **Alerte rapide.** L'alerte rapide est une composante essentielle de la préparation, et le PAM poursuit l'amélioration de sa capacité de suivre les dangers potentiels, tels que les phénomènes climatiques et météorologiques, et d'analyser l'impact qu'ils peuvent avoir sur la sécurité alimentaire dans les zones vulnérables, ce qui l'a aussi amené à procéder, avec ses partenaires des Nations Unies et d'autres, à un échange plus large et plus systématique d'informations sur les situations potentiellement critiques. Le PAM peut en faire davantage pour renseigner les gouvernements sur les indicateurs d'alerte précoce et les aider à renforcer leurs systèmes de suivi.



27. **Planification d'urgence.** La capacité d'analyser les situations d'urgence et de se préparer à y faire face est l'une des clés de l'efficacité d'une intervention faite à temps. Une grande partie de cette capacité découle obligatoirement de l'expérience, et le PAM peut pour sa part se prévaloir de cette expérience et en tirer les enseignements dont lui-même et d'autres peuvent profiter. Jusqu'ici, le PAM s'est surtout soucié de développer ses propres capacités de planification d'urgence, en intégrant la problématique hommes-femmes dans ses activités de planification. Toutefois, quelques pays ont maintenant commencé à apporter un appui à la planification communautaire d'urgence. Au Mozambique, par exemple, le PAM a contribué avec l'Institut national de gestion des catastrophes à l'établissement d'un plan d'intervention d'urgence et d'un plan d'atténuation des effets des catastrophes au niveau communautaire.
28. La planification d'urgence est un domaine dans lequel il est tout particulièrement important de veiller à ce qu'une attention suffisante soit accordée à la mise en place de capacités au niveau régional, car cette planification au niveau national risque de poser d'énormes difficultés en cas de conflit ou autres catastrophes causées par l'homme. Au demeurant, les catastrophes naturelles et celles causées par l'homme peuvent avoir d'importantes répercussions dans les pays voisins, aussi les organisations régionales et sous-régionales sont-elles pour le PAM des partenaires naturelles importantes pour la planification d'urgence.
29. **Limitation des dommages.** Se préparer aux situations d'urgence, c'est aussi faire des efforts à l'avance pour limiter les dommages quand la catastrophe survient. Il peut s'agir d'activités de prévention visant à réduire la vulnérabilité des populations, de mesures d'endiguement prises dès l'alerte précoce d'un choc pour en limiter les effets et de mesures visant à atténuer ces effets quand le choc s'est produit. Le PAM et d'autres ont tiré beaucoup d'enseignements de leurs interventions dans les situations de catastrophe, et il est essentiel d'assurer un large partage de ces enseignements et d'appliquer aussi largement que possible les meilleures pratiques. Les activités de prévention consistent par exemple à construire des digues ou des portes d'écluse ou à clôturer des terres et à réinstaller des ménages loin des terrains fragiles. Les mesures d'endiguement peuvent se présenter sous forme de processus et d'interventions directes telles que le déplacement des ménages menacés par des coulées de boue pendant les périodes de fortes pluies ou la mise en place de dispositifs de protection pour préserver les moyens de subsistance pendant les chocs. Quant à l'action à mener pour remédier aux effets d'un choc, elle peut s'inscrire dans le cadre de programmes ou de mesures de protection visant à empêcher que le choc ne prenne l'ampleur d'une catastrophe. Un appui pourrait être apporté, par exemple, en intégrant des dispositifs de protection basés sur l'aide alimentaire dans un programme de protection sociale dont la portée s'élargit pendant les crises ou en procédant à l'échange de données d'expérience sur les mesures prises au niveau communautaire – banques alimentaires communautaires par exemple - et sur la manière dont les initiatives de ce genre peuvent être prises et soutenues.
30. **Gestion des risques.** Le PAM a constaté que l'évaluation et la gestion des risques étaient des outils importants qui pouvaient aider l'organisation à améliorer ses résultats et renforcer l'efficacité de son action de lutte contre le problème de la faim et de la malnutrition dans le monde. Dans d'autres contextes opérationnels, la gestion des risques a produit de véritables résultats tangibles. Dans la lutte contre la faim dans le monde, la gestion des risques peut aussi jouer un rôle positif, et le PAM est en passe de devenir le chef de file dans ce domaine. Avec le temps, cet effort débouchera très probablement sur une somme de connaissances spécialisées qui pourra servir de référence et s'avérer précieuse pour tous les partenaires du PAM.



D. Renforcement de la gestion et de la logistique de l'aide alimentaire

31. L'amélioration de la gestion des ressources alimentaires par tous les acteurs le long de la chaîne d'approvisionnement – depuis l'achat jusqu'au point de livraison final – contribue beaucoup à réduire au minimum les pertes de produits, à accroître l'efficacité et maximiser les quantités de vivres mises à la disposition des bénéficiaires. Le PAM est réputé pour sa capacité logistique et ne ménage pas ses efforts pour la développer, l'actualiser et la renforcer. Il est indispensable d'assurer une planification logistique régulière, y compris la planification d'urgence, pour maintenir l'efficacité des moyens logistiques et répondre aux changements de situation. L'appui à cette capacité de planification aux niveaux national et régional a pour avantage, en ce qui concerne la préparation, d'améliorer les capacités d'intervention de secours. De plus en plus souvent, les pays ont sollicité les conseils du PAM et son appui à leurs systèmes pour améliorer leur capacité de gérer la logistique de l'aide alimentaire.
32. **Achats.** Étant le principal acheteur de l'aide alimentaire internationale dans les pays en développement, le PAM a élaboré des directives claires, transparentes et efficaces à appliquer aux achats institutionnels. En outre, les partenaires du PAM s'intéressent de plus en plus à la question de savoir comment les achats de vivres peuvent contribuer à stimuler la production agricole et le développement des marchés. Dans les pays où les gouvernements ont des programmes d'aide alimentaire, le PAM peut faciliter l'établissement de directives et de procédures pour leur permettre d'améliorer l'efficacité et la transparence de leurs achats. De plus, quand les gouvernements engagent régulièrement des fonds publics pour apporter une aide alimentaire, en particulier dans les régions dont les marchés sont insuffisamment développés, les achats de vivres peuvent contribuer à stimuler le développement de ces marchés. Lorsque le PAM aura examiné plus avant l'effet des achats de vivres sur le développement des marchés et formulé des orientations et des procédures en la matière, il sera mieux à même d'apporter appui et conseils aux services de contrepartie chargés des achats de produits alimentaires pour les programmes nationaux d'aide alimentaire.
33. **Transport et entreposage.** Depuis les opérations portuaires et jusqu'à la livraison finale, le PAM a accumulé une vaste expérience de tous les aspects de la logistique de l'aide alimentaire, y compris l'évaluation des moyens logistiques, la planification d'urgence, les contrats de transport terrestre et la gestion des entrepôts. Les enseignements tirés des opérations logistiques du PAM peuvent être utiles à ses partenaires nationaux et internationaux dans de nombreuses situations. Le PAM peut aider les pays qui veulent se doter de moyens logistiques pour faire face aux catastrophes naturelles récurrentes, y compris ceux qui ont la tâche ardue de parvenir à secourir efficacement les communautés vivant dans des lieux reculés. Par le biais d'un examen des modes opératoires, en particulier de la gestion de la chaîne d'approvisionnement, les évaluations de la capacité logistique permettent d'appuyer la planification nationale des systèmes logistiques et ainsi de donner des conseils sur les besoins de renforcement des capacités ou des institutions. La formation à la gestion des entrepôts dispensée par le PAM dans 63 pays a déjà bénéficié à plus d'un millier de fonctionnaires et de membres d'ONG qui s'occupent d'entreposage de vivres. Une autre activité de formation en matière de contrats est en cours. En outre, grâce à son expérience de la coordination des services logistiques communs, le PAM peut apporter un appui aux capacités d'intervention d'urgence nationales et régionales, s'il y a lieu. Les moyens logistiques du PAM étant régulièrement actualisés, il faudrait que les innovations profitent aussi à d'autres.



34. **Suivi du mouvement des produits.** Le renforcement de la capacité de suivre en permanence le mouvement des produits depuis l'achat ou le port jusqu'au point de livraison final permet de faire en sorte que ces produits parviennent aux bénéficiaires auxquels ils sont destinés – à temps, à l'endroit voulu, et avec le maximum de transparence. Le PAM a été un pionnier dans ce domaine et, avec COMPAS, il dispose de l'un des systèmes de suivi du mouvement des produits les plus solides dans la communauté d'aide humanitaire. Ce système pourrait être mis à la disposition des partenaires pour améliorer les résultats de la gestion de leur filière d'approvisionnement, la planification logistique, le contrôle des produits et l'établissement des rapports. En 2000, en Éthiopie et en Érythrée, le PAM a commencé ses premiers essais d'installation de COMPAS auprès des contreparties gouvernementales. L'expérience est en cours d'évaluation pour déterminer s'il est justifié de la renouveler dans d'autres régions.

E. Appui aux efforts de décentralisation

35. La tendance à la décentralisation des prises des décisions au profit des administrations et des communautés locales – décisions qui concernent souvent des questions de sécurité alimentaire - a créé de nouvelles difficultés et aussi de nouvelles possibilités pour les gouvernements, pour les communautés locales, et pour le PAM. Cette décentralisation a des incidences pour les gouvernements et pour les communautés non seulement aux niveaux politique et administratif, mais aussi au niveau opérationnel. En particulier lorsque ces changements avaient une incidence sur les questions liées à la nourriture et à la faim, il est arrivé au PAM d'aider les gouvernements et les communautés à progresser vers les objectifs à atteindre, en leur apportant conseils et expérience.

36. **Approches communautaires.** Travailler au niveau communautaire n'est pas une tâche facile, notamment lorsque des programmes d'aide alimentaire d'envergure exigent un certain degré de contrôle centralisé. Toutefois, la réussite de la décentralisation dans le cas des programmes d'aide alimentaire dépend souvent de la dynamique qui existe entre les niveaux central et local, et tout particulièrement du sentiment de contrôle qu'ont les administrateurs locaux sur le succès des approches communautaires. Avant tout, les hommes et les femmes doivent être conscients des options qui leur sont ouvertes – il leur faut comprendre la nature de l'insécurité alimentaire dont souffrent les membres vulnérables de leur communauté et être capables d'établir l'ordre de priorité de leur besoins et d'exposer clairement ces besoins à ceux qui peuvent les aider. De même, les gouvernements et leurs partenaires qui apportent une aide doivent connaître les différents moyens de répondre aux besoins et savoir si l'aide alimentaire est adaptée à cette fin.

37. Dans de nombreux pays, le PAM a mis au point des outils utiles pour permettre aux hommes et aux femmes d'exposer les besoins et les priorités de leur communauté. Parallèlement, il s'est employé avec le personnel d'exécution des administrations locales à faire mieux comprendre aux institutions gouvernementales comment écouter les communautés et répondre à leurs besoins. Il a été important aussi de renforcer les capacités des organisations communautaires et des alliances d'ONG pour mettre les communautés vulnérables mieux en mesure d'indiquer leurs besoins et leurs priorités. Plusieurs pays ont mis au point des outils de planification au niveau local et des processus participatifs afin d'amener les communautés, les administrateurs locaux des programmes et les ONG à agir ensemble pour aider les communautés à déterminer leurs besoins, à sélectionner les interventions qui les aideront à résoudre le problème de la faim et à rendre compte aux administrateurs de programmes de la mesure dans laquelle le programme a répondu aux besoins de la communauté. On peut citer à titre d'exemple l'approche de la planification participative au niveau local en Éthiopie, les comités communautaires de gestion des



catastrophes au Mozambique ainsi que d'autres approches communautaires similaires dont le PAM est l'initiateur au Pérou, en Indonésie et ailleurs.

F. Institutionnalisation de l'échange d'informations et des activités de plaidoyer

38. Le moyen le plus efficace d'affermir l'engagement pris par les pays et la communauté internationale d'éliminer la faim est d'institutionnaliser l'échange d'informations et d'intensifier les activités de plaidoyer. Les campagnes et les appels ponctuels peuvent attirer l'attention sur les crises qui surviennent brusquement, ou qui gagnent rapidement en ampleur et en complexité, mais si l'on veut assurer des progrès à long terme, il faut s'attaquer non seulement aux crises passagères, mais aussi aux urgences "cachées" et à des problèmes tels que la prévalence de la malnutrition chronique et à ses causes profondes. L'échange d'informations et les campagnes de plaidoyer constituent des moyens essentiels d'informer et d'orienter les gouvernements et les décideurs, lorsqu'ils établissent les priorités – en veillant à ce que les populations vulnérables se fassent entendre des décideurs, que leurs besoins figurent en bonne place dans le programme de lutte contre la pauvreté et que des ressources suffisantes soient consacrées à cette lutte. Le PAM a acquis une expérience directe considérable en matière d'échange d'informations et d'activités de plaidoyer dans le domaine de la faim, et une expérience de plus en plus grande du transfert à ses partenaires des connaissances et techniques qui sont aujourd'hui les siennes dans ce domaine.
39. **Enseignements et meilleures pratiques.** Conformément à la politique en vigueur, l'appui du PAM aux pays consiste à "promouvoir l'échange de données d'expérience pratique et de connaissances sur l'aide alimentaire entre les pays en: organisant des séminaires et des ateliers de formation; facilitant la participation d'experts du PAM et d'autres institutions aux examens préalables et aux évaluations des programmes d'aide alimentaire; et en dressant la liste des institutions qui ont une connaissance spécialisée approfondie de l'aide alimentaire."¹¹ En outre, la mission et les politiques les plus récentes du PAM donnent à penser qu'il a un rôle analogue à jouer en ce qui concerne l'apprentissage partagé et l'échange de données d'expériences pratiques sur les questions concernant la faim et la malnutrition et leur corrélation avec la prévention des crises et le développement.
40. Depuis toujours, le PAM consacre au problème de la faim et aux programmes d'aide alimentaire des séminaires et des conférences ad hoc qui facilitent la confrontation des expériences et l'apprentissage. Par exemple, le Gouvernement mexicain a accueilli un atelier technique organisé pour favoriser l'apprentissage Sud-Sud à partir du programme mexicain d'aide alimentaire, *Oportunidades*; une Consultation ministérielle régionale sur la nutrition maternelle et infantile dans les pays d'Asie a été organisée par le Gouvernement indien afin de réunir de hauts responsables gouvernementaux et des représentants d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales partenaires et d'instituts de recherche pour examiner les moyens de réduire les taux de malnutrition chronique et de mortalité infantile qui sont très élevés dans beaucoup de pays asiatiques. Dernièrement, le PAM a adopté une approche par réseau pour partager avec les pays partenaires les connaissances acquises sur ce qui fonctionne et les moyens d'améliorer les stratégies et les programmes de lutte contre la faim. L'Alliance pour l'action au Sahel qui regroupe neuf ministres de l'éducation et des représentants des organismes des Nations Unies, des ONG et autres partenaires techniques vise à appuyer

¹¹ WFP/EB.2/97/3-A.



une stratégie régionale visant à promouvoir l'éducation et le rôle de l'aide alimentaire dans l'accès à l'éducation. Le PAM met actuellement en place un système d'échange de connaissances et d'informations qui permet de mieux regrouper les acquis et les renseignements sur les meilleures pratiques et renforcera sa capacité de contribuer à la mise en place de réseaux plus vastes auxquels il apportera son appui.

41. **Activités de plaidoyer concernant la faim.** Le PAM a certainement pour rôle de défendre ceux qui souffrent de la faim et de la malnutrition, mais c'est aux différents pas qui incombe en dernier ressort la responsabilité de garantir qu'il existe une volonté politique d'éliminer la faim et de mettre à disposition les ressources suffisantes pour le faire. De plus en plus, on voit dans le renforcement de la capacité des groupes de la société civile de former des alliances pour mener une action concertée et opérer les changements sociaux qui s'imposent, le moyen d'assurer dans le pays même la défense de ceux qui sont marginalisés et la volonté politique de répondre à leurs besoins¹². L'aptitude des organisations de la société civile à travailler avec les administrations centrale et locales et à militer en faveur des démunis favorise aussi la durabilité des capacités nationales de lutte contre la faim car il est ainsi assuré que les ressources vont à ceux qui en ont le plus besoin. Les ONG internationales partenaires du PAM multiplient leurs efforts pour que les sociétés civiles locales acquièrent la capacité d'organiser et de recommander les changements sociaux qui doivent intervenir tant au niveau communautaire qu'aux niveaux politique et structurel.¹³ Dans certains pays, le PAM a soutenu ces efforts par le biais d'une action menée de concert avec les ONG partenaires sur les questions de plaidoyer, en offrant à la société civile et au gouvernement un cadre de rencontre et de discussion neutre sur les problèmes de la faim et en appuyant la mise en place de réseaux. Le PAM peut faire davantage encore pour faciliter l'échange d'informations sur les activités de plaidoyer et favoriser la création de réseaux entre les gouvernements et les sociétés civiles.

G. Élargissement des activités de mobilisation des ressources

42. Tant que la faim persistera, il sera nécessaire de consacrer des ressources à la lutte contre ce fléau. Pour la plupart de ses opérations, le PAM fournit aux gouvernements et aux ONG partenaires d'exécution les ressources extérieures nécessaires à la réalisation de programmes visant à répondre directement aux besoins de ceux qui ont faim. De plus en plus, cependant, les pays et les régions ont des ressources qui peuvent servir à ces programmes. Ces dernières années, le PAM a mis en œuvre des stratégies locales et régionales de mobilisation des ressources pour financer les programmes locaux d'aide alimentaire. Afin d'assurer la durabilité de la réponse aux besoins de ceux qui ont faim, les gouvernements et les ONG locales partenaires doivent aussi être en mesure de mobiliser des ressources nationales et régionales pour exécuter leurs programmes.
43. **Travail avec les médias.** Dans son Plan stratégique, le PAM souligne l'importance de sensibiliser le public à la faim chronique et aux besoins d'urgence afin d'obtenir un volume suffisant de ressources pour les programmes d'aide alimentaire. Plusieurs bureaux de pays et bureaux régionaux se sont attachés avec les médias à mettre en lumière l'importance de l'engagement des responsables politiques dans la lutte contre la faim. Dans certains pays, des campagnes médiatiques ont aussi amené des ressources provenant du secteur privé aux programmes gouvernementaux. Le PAM met actuellement au point pour son propre

¹² Tandon et Bandyopadhyay, 2003.

¹³ Informations fournies par *Project Concern*, *World Vision International*, *Save the Children*-Royaume-Uni, *Agro-Action* Allemagne, les Services de secours catholique, le Conseil norvégien pour les réfugiés et l'*American Institute for Research*.



compte une formation spécialisée et des manuels sur les méthodes de travail avec les médias et la conduite de campagnes de sensibilisation du public et de mobilisation de ressources pour les programmes de lutte contre la faim. Les compétences acquises dans ce domaine devraient être transmises aux gouvernements et autres contreparties nationales. Au Honduras, par exemple, la campagne de sensibilisation a renforcé la volonté du gouvernement de s'attaquer aux problèmes liés à la faim et à l'éducation chez les enfants, ce qui a conduit le Congrès national à organiser une "Journée de l'alimentation scolaire" – et ainsi à créer une plate-forme pour d'autres activités de plaidoyer et de mobilisation dans le pays.

44. **Partenariats public-privé.** Le travail avec le secteur privé offre aux gouvernements et aux ONG partenaires une possibilité très appréciable de mobiliser les fonds et les ressources en nature nécessaires pour leurs programmes. De nombreuses entreprises du secteur privé appliquent une politique de responsabilité en matière sociale et financent des activités dans le secteur social. Le PAM qui s'emploie avec le secteur privé à mobiliser des ressources pour ses programmes peut profiter de cette démarche pour en obtenir pour les programmes du pays, en facilitant la création de partenariats publics-privés dans le cadre desquels le secteur public pourra acquérir une expérience et la capacité nécessaire pour mobiliser des ressources et gérer les partenariats. Dans le cadre du Réseau pour l'alimentation scolaire en Amérique latine – dont le siège est à Santiago (Chili) - le PAM a appuyé une initiative régionale visant à amener les parties prenantes des secteurs public et privé à échanger des informations, à tirer parti des expériences de chacun et à soutenir les activités nationales de plaidoyer en faveur de l'alimentation scolaire pour l'accès à l'éducation.

V. MISE EN OEUVRE DES ACTIVITES DE RENFORCEMENT DES CAPACITES

45. Ce que le PAM a la possibilité de faire pour renforcer les capacités aura une portée très différente suivant la situation et l'ampleur du problème de la faim. La portée de ce qu'il peut faire est donc spécifique au pays ou à la région et dépend au départ de la capacité du PAM lui-même d'apporter son concours aux efforts coordonnés du système des Nations Unies, ainsi que de l'existence de capacités complémentaires chez les autres partenaires dans la région ou le pays.¹⁴ Pour intégrer le renforcement des capacités dans ses activités, le PAM devra renforcer sa capacité dans tous ses domaines d'opération pour pouvoir à son tour renforcer celle des autres. Le personnel du PAM, et notamment le personnel local, devra recevoir les directives, la formation et l'appui nécessaires pour mettre en oeuvre efficacement les interventions de renforcement des capacités.
46. Le renforcement des capacités devrait démarrer au niveau stratégique pour que toutes les activités servent d'appui à un cadre plus large de mise en oeuvre efficace et durable d'opérations de lutte contre la faim. Lorsque les capacités des pays sont insuffisantes pour appuyer les programmes nationaux, le PAM peut néanmoins commencer par renforcer celles qui permettent aux ministères, aux administrations locales et aux communautés de mieux utiliser l'aide alimentaire pour répondre aux besoins liés à la faim et de prendre davantage la direction des opérations dans ce domaine. Chaque fois que possible, le PAM devrait chercher à faciliter la collaboration Sud-Sud en matière de renforcement des

¹⁴ Cela permet de faire en sorte que les partenaires conjuguent leurs efforts et ainsi d'éviter les doubles emplois et d'assurer une utilisation aussi efficace que possible des compétences et ressources fournies par chaque partenaire.



capacités et à s'y associer pour que les pays et les régions puissent apprendre les uns des autres.

A. Renforcement des capacités pendant les situations d'urgence, les périodes de transition et les phases de développement

47. **Renforcement des capacités pendant les situations d'urgence.** L'apport en temps voulu d'une aide suffisante demeure un impératif primordial dans les situations d'urgence. Néanmoins, le PAM devrait continuellement s'efforcer d'identifier et de saisir les possibilités qui se présentent de renforcer les moyens locaux de faire face aux besoins d'urgence et aux besoins à long terme qui subsisteront quand la crise se stabilisera ou entrera dans une nouvelle phase. Bien que les opérations d'urgence soient de courte durée, le PAM reste souvent présent sur place plus longtemps. En particulier dans les régions où les crises sont récurrentes, une opération d'urgence peut donner l'occasion de mettre en place des systèmes de gestion des crises ou de les améliorer, de développer les capacités locales en renforçant les communautés, de former des administrateurs locaux et de commencer à investir dans les domaines de la planification préalable et de l'atténuation des effets des catastrophes. Étant donné la nature incertaine des crises, le PAM devrait démarrer de manière simple et collaborer avec les partenaires pour répondre à l'évolution des besoins.
48. Dans les situations de conflit, où les institutions gouvernementales sont faibles, voire inexistantes, apporter un appui aux capacités communautaires et locales peut être essentiel aux efforts de consolidation de la paix. Dans ces situations, souvent le processus est tout aussi important que l'intervention de renforcement des capacités, car il aide les populations à sentir qu'elles contrôlent mieux leur vie et la situation. Des méthodes telles que la formation à ces compétences opérationnelles de base, l'apprentissage par la pratique, et la mise en place de mécanismes d'appui aux approches communautaires sont importantes. Là où des capacités existent, en particulier dans les zones frappées par des catastrophes naturelles récurrentes, le PAM devrait examiner les procédures et capacités d'intervention d'urgence et apporter une aide, si nécessaire. Le PAM peut aussi apporter une contribution aux capacités nationales et régionales d'aide humanitaire en faisant connaître et comprendre les principes du projet SPHERE.
49. **Renforcement des capacités pendant les périodes de transition.** Il est plus difficile de renforcer les capacités dans les conditions souvent politisées et peu sûres qui caractérisent les situations de "transition". Paradoxalement, les périodes de transition sont aussi généralement celles dans lesquelles il est particulièrement nécessaire de renforcer les capacités. Malgré cela, le renforcement des capacités peut prendre beaucoup de temps et subir des échecs répétés. Il faudra de la patience, mais les efforts peuvent être payants – surtout quand, grâce à des moyens accrus, il est possible de contribuer à éteindre l'étincelle qui pourrait autrement rallumer le conflit.
50. **Renforcement des capacités pendant les phases de développement.** Pendant les phases de développement, le PAM s'associe aux efforts conjugués des institutions des Nations Unies pour appuyer les stratégies de lutte contre la pauvreté des pays. Dans le cadre de sa mission qui est de faire en sorte que ces stratégies s'attaquent directement aux problèmes de la faim et de la malnutrition, le PAM devrait participer à une évaluation des capacités et, avec ses partenaires, identifier celles qu'il peut contribuer à développer compte tenu de son avantage comparatif. Cela variera selon les pays, en fonction des capacités de chacun et de la contribution que les autres partenaires seront en mesure de faire à la stratégie de développement des capacités du pays. Le PAM devrait aussi continuer de faciliter l'échange d'informations sur les programmes d'aide alimentaire. En



outre, en tant qu'organisme des Nations Unies dont les opérations touchent les communautés, le PAM devrait profiter de sa neutralité pour encourager les ONG et la société civile à participer en partenariat aux programmes gouvernementaux. Le PAM peut aussi soutenir et renforcer l'action de plaidoyer menée dans le pays afin de mettre en place la capacité locale de mobiliser la volonté politique et de réunir les ressources nécessaires pour lancer des campagnes de lutte contre la faim.

51. Le PAM devrait aussi se placer dans une perspective régionale lorsqu'il crée des réseaux d'échanges de connaissances et d'informations sur les programmes d'aide alimentaire et les questions de faim et de malnutrition. La faim est souvent un problème de nature régionale, et le PAM peut faciliter l'échange d'informations et de données d'expériences et appuyer les stratégies et les efforts collectifs de lutte contre ce fléau. La mise en commun des ressources et la collaboration avec les organisations régionales constituent aussi des moyens appréciables pour faire mieux connaître les meilleures méthodes pour lutter contre la faim. Conformément à sa mission, le PAM ne devrait pas hésiter à aider les gouvernements des pays en développement à améliorer leurs programmes d'aide alimentaire, quand il lui est demandé de le faire.

B. Outils de mise en oeuvre

52. Pour transmettre le "savoir-faire" et faciliter l'apprentissage, il existe toute une panoplie d'outils de programmation – les mêmes que ceux que le PAM utilise pour sa propre capacité opérationnelle. Les principaux outils sont: i) la formation, ii) l'"apprentissage par la pratique", iii) l'élaboration de procédures/directives, iv) l'apport de biens d'équipement (ordinateurs, véhicules, installations), v) l'échange d'informations, vi) visites d'échange, vii) l'organisation de séminaires, viii) l'appui aux alliances, et ix) certaines formes d'assistance technique et de prestation de services.
53. **Formation.** Pour renforcer les capacités, il faudrait que le programme de formation se rapporte directement au travail du stagiaire – par exemple, gestion des entrepôts pour les responsables des entrepôts, sensibilisation du personnel de suivi des programmes à la problématique hommes-femmes et aux questions de nutrition, déparasitage pour les enseignants qui dirigent une campagne à cette fin. La formation en cascade est un moyen très efficace pour renforcer les capacités opérationnelles nécessaires aux grands programmes nationaux d'aide alimentaire – qui exigent un personnel nombreux ayant des compétences de base, mais solides. Le PAM devrait assurer le contrôle de la qualité de la formation qu'il offre, la passer en revue régulièrement et en vérifier la cohérence. En outre, la rétroinformation fournie par les stagiaires et par les directeurs de stage devrait être utilisée pour affiner les programmes de formation et mesurer l'efficacité de la stratégie de formation.
54. **Apprentissage par la pratique.** Reconnu comme étant un moyen très efficace de renforcer les capacités individuelles et institutionnelles¹⁵, l'apprentissage par la pratique se fait en cours d'emploi. Il peut se faire par le biais d'un détachement (un fonctionnaire du PAM détaché auprès d'un gouvernement ou d'un partenaire d'exécution, ou un membre du personnel de contrepartie auprès du PAM) ou de la participation des contreparties à différentes activités. Bien qu'il soit très efficace, le détachement est limité à un petit groupe d'individus, qui doivent donc faire l'objet d'une sélection rigoureuse pour être sûr qu'ils feront profiter l'institution de leurs nouvelles connaissances, en tant que formateurs de stagiaires ou en tant que responsables lors de la reprise d'un programme du PAM. La

¹⁵ Kaufman et al., 2002. "Assessing Governance: Diagnostic tools and applied methods for capacity building and action learning", Banque mondiale.



participation de contreparties nationales à des processus, tels ceux de la planification participative, ou au dénombrement des résultats d'une enquête ou à une campagne médiatique, n'a pas autant d'effets sur les capacités, mais peut néanmoins beaucoup contribuer à mobiliser des effectifs plus importants et favoriser l'apprentissage.

55. **Procédures et directives.** Pour ne pas compter exclusivement sur les capacités individuelles, il convient de renforcer les capacités institutionnelles en mettant au point des procédures et des processus de mise en œuvre d'activités, et en élaborant des directives pour assurer l'application cohérente de ces procédures et processus. Ces activités concernent les achats et la logistique, ou sont davantage liées aux programmes (enquêtes de base, suivi et évaluation et approches participatives).
56. **Biens d'équipement (ordinateurs, véhicules, etc.).** Dans beaucoup de pays où le PAM opère, on peut doter les institutions des capacités les plus fondamentales en leur fournissant les biens d'équipement nécessaires. L'installation de matériel informatique et de communication de base peut permettre aux autorités centrales de se tenir au courant des besoins et des résultats de la mise en œuvre des projets – et faire en sorte que le personnel décentralisé ait accès à l'information et reçoive un appui. S'il dispose de véhicules légers, par exemple de motocyclettes dans les zones reculées, le personnel administratif local peut atteindre les communautés, suivre l'évolution de la situation et apporter une aide en temps voulu. Les opérations d'aide alimentaire comportent déjà des interventions limitées qui s'inscrivent dans le cadre de l'action menée par le PAM pour renforcer les capacités et devraient être poursuivies.
57. **Échange d'informations et études.** En même temps qu'il acquière de nouvelles connaissances sur les problèmes de la faim, le PAM peut travailler avec des institutions gouvernementales, des instituts de recherche, des universités et des organisations de la société civile pour développer les compétences locales, faciliter les échanges Sud-Sud et contribuer à renforcer les capacités de recherche et d'analyse des politiques dans les pays et les entités régionales.¹⁶ Outre l'échange régulier d'informations et de connaissances au niveau des pays, le PAM a aidé des entités régionales, comme le NEPAD¹⁷ et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes¹⁸ à entreprendre des études sur les stratégies régionales de lutte contre la faim.
58. **Visites d'échange et organisation de séminaires.** Il y a un moyen relativement simple de renforcer les capacités individuelles et collectives qui est de procéder à des visites d'échange et d'organiser des séminaires qui permettent aux participants d'être informés sur de nouvelles méthodes, d'échanger des idées, de faire part de leurs problèmes et d'apprendre les uns des autres. Ce sont des moyens utiles pour favoriser la coopération Sud-Sud, appuyer l'apprentissage et la coordination dans la région et contribuer à la mise en place de capacités durables.

¹⁶ Les entités régionales sont des organisations, des commissions et des instances telles que Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, la Communauté pour le développement de l'Afrique australe, la Coopération économique Asie-Pacifique, etc.

¹⁷ Le PAM a aidé le NEPAD en coordonnant une étude pour l'Union africaine sur les systèmes de réserve alimentaire afin d'informer les décideurs des mesures de préparation à prendre pour faire face aux crises alimentaires en Afrique.

¹⁸ Le PAM a travaillé avec la CEPAL à la conduite d'une étude sur le problème de la faim en Amérique centrale et les mesures à prendre pour lutter contre ce problème, qui a été présentée au Forum conjoint sur la faim en Amérique centrale, à Panama, en décembre 2003.



59. **Réseaux et alliances.** L'appui aux réseaux et aux alliances est une nouvelle méthode très efficace pour développer les capacités. Les réseaux et alliances facilitent l'échange de connaissances et les activités de plaidoyer et peuvent renforcer les capacités et le niveau de responsabilité de la société en rapprochant la société civile, le secteur privé et les gouvernements.¹⁹
60. **Assistance technique.** L'assistance technique (experts et services consultatifs) doit être utilisée avec prudence si l'on veut qu'elle ait un effet sur les capacités. Il est utile de "combler les lacunes" dans le cadre d'opérations de renforcement des capacités, mais uniquement quand ces opérations font clairement partie d'une stratégie plus large de renforcement. Dans ce contexte, l'assistance technique devrait avoir pour objectif de développer des fonctions essentielles et de faire en sorte que le personnel national soit en mesure de les gérer. Les activités d'assistance technique qui se substituent à la mise en place de capacités locales peuvent aussi présenter un intérêt, mais elles n'entrent pas dans le cadre du présent document ni de la priorité stratégique 5 du PAM.
61. **Prestation de services.** Le recours à la prestation de services (le PAM entreprend une activité pour un gouvernement moyennant paiement) peut s'avérer précieux pour étayer la capacité d'un gouvernement d'atteindre les hommes, les femmes et les enfants vulnérables, en particulier lorsque la transparence des dépenses sociales et l'utilisation rationnelle des ressources à cette fin laissent à désirer. Cependant, il ne renforce les capacités que s'il s'inscrit dans le cadre d'une stratégie cohérente de retrait progressif des services fournis au gouvernement ou à une autre institution.

VI. RISQUES ASSOCIES

62. En agissant systématiquement pour renforcer les capacités, le PAM élargit l'assistance qu'il apporte dans le cadre des opérations directes à des interventions conçues pour répondre aux besoins de renforcement des capacités, et cette action peut éventuellement constituer la seule intervention du PAM dans le pays. À mesure que le PAM apportera un appui plus systématique aux capacités des pays et des régions, il lui faudra gérer et évaluer dans le temps les risques associés à une telle politique.
63. **Risques liés à la durabilité.** Le premier partenaire du PAM est le gouvernement du pays. Pour les interventions axées directement sur les capacités des administrations nationale et locales, il faut qu'existe la volonté politique de lutter contre la faim et d'apporter les changements qui s'imposent pour rendre la lutte plus efficace. Dans certains pays caractérisés par un secteur public qui n'est guère enclin à travailler avec les pauvres, ou par une rotation du personnel rapide, ou par des structures de gouvernance faibles, la capacité du gouvernement de mettre en œuvre durablement des programmes d'aide alimentaire peut être compromise. Le PAM ne devra pas entreprendre d'activités importantes de renforcement des capacités avant d'avoir d'une manière ou d'une autre évalué le degré d'engagement du gouvernement. Dans les situations à risque, il lui faudra trouver un équilibre entre l'appui à apporter aux capacités institutionnelles et les interventions plus durables ciblées sur les communautés ainsi que sur les autorités locales et les organisations de la société civile qui les appuient.

¹⁹ Tandon, R et K. Bandyopadhyay, 2003. Ekoko, F et D. Benn, 2002. "South-South Cooperation and Capacity Development" in *Development Policy Journal*, Vol. 2, décembre 2002, p. 119 à 130.



64. **Risques liés à la capacité du PAM.** Le PAM poursuit son processus de transformation de l'organisation et de renforcement de sa capacité interne. Il faudra nécessairement faire des choix dans l'affectation des ressources humaines et financières entre d'une part, les opérations d'aide alimentaire du PAM et l'amélioration de sa propre capacité et, d'autre part, le transfert de capacités à d'autres. Le PAM peut ne pas toujours être en mesure de répondre à toutes les demandes de renforcement des capacités. L'appui au renforcement des capacités ne doit pas porter préjudice aux programmes d'aide alimentaire du PAM. Il faudra donc celui-ci fixe des priorités pour la mise en œuvre de la politique de renforcement des capacités.
65. **Risques liés au financement.** Il faudra des ressources supplémentaires, en particulier pour les interventions menées pendant les phases de développement, dans les pays qui ne sont pas prioritaires. Les pays en développement à revenu moyen qui affectent leurs dépenses sociales à la lutte contre la pauvreté et la faim sont à même de financer les interventions de renforcement des capacités ou d'y allouer des fonds de l'aide au développement. De plus, certains donateurs sont disposés à appuyer la collaboration Sud-Sud et les échanges qui permettent de développer les capacités. Il faudra que le PAM identifie et mobilise ces nouvelles sources de financement.

VII. QUESTIONS DE FINANCEMENT

66. L'ampleur des opérations de renforcement des capacités entreprises par les bureaux de pays du PAM est d'ordinaire étroitement liée au volume de produits alimentaires livrés dans le cadre de ces opérations. Là où le volume de ces livraisons est important, le bureau de pays a une certaine latitude pour affecter des crédits aux initiatives de développement des capacités. Toutefois, comme ce volume est généralement moins important pour les programmes de développement du PAM que pour ses autres programmes, les plafonds fixés pour les coûts internes limitent les montants que le PAM peut inscrire dans ses programmes au titre des activités de renforcement des capacités. En particulier, dans le cas des petits programmes de développement, où la capacité de reprise des programmes par le gouvernement peut être un objectif essentiel, ces plafonds empêchent de consacrer les fonds nécessaires à un retrait graduel et sans heurt des programmes du PAM.

A. Mécanismes de financement existants

67. En 2000, suivant les recommandations du Conseil d'administration (1999/EB.1/3), le PAM a redéfini, le poste budgétaire des coûts opérationnels directs (COD)²⁰ pour y ajouter une quatrième rubrique, celle des "autres coûts opérationnels directs" (autres COD). La plupart des interventions de renforcement des capacités que le PAM a menées dans le cadre de ses programmes ont été financées au titre des autres COD. Il s'agissait de la formation de contreparties gouvernementales et de personnel d'exécution des ONG, d'assistance technique et d'apports fournis aux gouvernements ou aux partenaires d'exécution pour leur faciliter le suivi de l'aide alimentaire (véhicules, ordinateurs et équipements de télécommunications).

²⁰ Auparavant, les COD ne couvraient que les coûts des produits alimentaires, du transport maritime, du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention (TTEM).



68. Seules quelques interventions ont été financées au titre des coûts d'appui directs (CAD) ou grâce à des fonds d'affectation spéciale fournis par des donateurs pour l'amélioration de la qualité, ou encore par des divisions du siège ou des bureaux régionaux au titre du budget AAP. Il s'agissait de l'organisation d'ateliers, de la conduite d'études spéciales et de l'appui à des réseaux.
69. Les activités de renforcement des capacités appuyées par ces mécanismes de financement ont généralement servi à renforcer les capacités analytiques et opérationnelles des contreparties en vue de la mise en œuvre des programmes du PAM. Quand ces activités étaient entreprises parallèlement à un programme du PAM, ou indépendamment d'une opération d'aide alimentaire, elles étaient généralement financées par un donateur bilatéral ou par le gouvernement du pays bénéficiaire (y compris par des fonds donnés par un donateur bilatéral à un gouvernement). Le PAM procède à la révision de ses procédures internes concernant ces fonds.
70. Indépendamment de ces mécanismes, l'article XI.1 du Statut prévoit que:
- "Lorsque le Conseil ou, en son nom, le Directeur exécutif a approuvé une demande de programme ou de projet d'aide alimentaire *ou une demande d'assistance technique pour aider un gouvernement à établir ou améliorer son propre programme d'aide alimentaire*, le Directeur exécutif établit un accord avec le gouvernement concerné. Tout accord ainsi élaboré stipule les conditions d'exécution des activités envisagées et les responsabilités qui incombent au gouvernement du pays bénéficiaire."

Malgré ces dispositions, actuellement il n'existe pas de modalités convenues pour l'assistance technique autres que celles prévues dans les programmes d'aide alimentaire du PAM.

B. Problèmes à résoudre

71. **Harmonisation des questions de financement connexes.** En 2003, il a été convenu d'intégrer l'examen des politiques financières du PAM dans les processus de planification stratégique et de gestion. Actuellement, un certain nombre d'initiatives sont en cours, et tout débat sur le financement des activités de renforcement des capacités devra tenir compte des politiques de financement de l'organisation, et s'aligner sur ces politiques.
72. **Incidences sur les politiques de financement actuelles du PAM.** Étant donné les efforts faits par le PAM pour assurer le meilleur rapport coût-efficacité à ses programmes, comment devrait-il financer ses activités de renforcement des capacités dans le cadre de ses programmes d'aide alimentaire, compte tenu des mécanismes de financement actuels qui sont fonction du volume de produits alimentaires? Faudrait-il renoncer aux plafonds fixés pour les coûts non alimentaires? Dans certaines situations, il peut y avoir intérêt à ce que le PAM entreprenne des activités de renforcement des capacités indépendamment des programmes d'aide alimentaire. Il se pourrait que le renforcement des capacités constitue la seule intervention du PAM dans le pays. Faudrait-il établir un poste de financement exclusivement en espèces pour le renforcement des capacités?
73. **Comment le renforcement des capacités se rattache-t-il aux catégories d'activités actuelles?** Le renforcement des capacités peut intervenir pendant les situations de crise, les périodes de transition et les phases de développement. Le PAM devrait-il appliquer une approche par composante à tous ses projets, comme dans le cas des interventions prolongées de secours et de redressement et des programmes de pays dans lesquels le renforcement des capacités est une composante distincte? Devrait-il inscrire une rubrique "projet exclusivement en espèces" dans la catégorie d'activités correspondant à la situation



dans laquelle il opère? Devrait-il enfin entreprendre un projet de développement distinct pour renforcer les capacités, quelle que soit la situation à laquelle l'intervention s'appliquera?

C. Principes cadres

74. Lorsque le PAM élaborera les modalités de financement nécessaires au renforcement des capacités, il ne retirera pas des ressources aux autres priorités stratégiques de l'Organisation au profit de la priorité stratégique 5. Bien au contraire, le PAM veillera à ce que tout nouveau mécanisme et/ou modification des modalités de financement soient conçu pour faciliter l'apport de ressources additionnelles aux activités relevant de la priorité stratégique 5. À mesure qu'il ira de l'avant, le PAM devra faire en sorte que l'orientation et les capacités opérationnelles de l'organisation ne soient pas compromises, et ce quel que soit le montant des ressources éventuellement mises à disposition de la priorité stratégique 5.
75. Les cinq principes ci-après prescrits par le Conseil d'administration, devraient guider le PAM lorsqu'il élaborera les mécanismes et modalités de financement spécifiques de la priorité stratégique 5:
- le PAM devrait, dans le cadre des ressources existantes, continuer d'entreprendre et intégrer les activités auxiliaires de renforcement de capacités —formelles et informelles— lorsqu'il a les ressources et la capacité pour le faire;
 - toute activité autonome d'envergure entreprise pour renforcer les capacités devrait être financée à partir de contributions spécialement versées à cet effet —le PAM prévoit que nombre de ces contributions proviendront des gouvernements eux-mêmes;
 - les mécanismes et modalités de financement devraient être aussi transparents que possible en termes de coûts et de ressources, et conçus pour faciliter les partenariats interinstitutions, dans tous les cas où cela est possible;
 - en attendant l'approbation par le Conseil d'administration des modalités de financement, le PAM n'allouera pas de ressources multilatérales non assorties de restriction à de nouvelles activités de renforcement des capacités, à moins que le gouvernement donateur n'y donne spécifiquement son consentement;
 - le PAM devrait toujours préserver un équilibre d'ensemble entre les ressources financières et humaines consacrées aux activités de la priorité stratégique 5 et celles consacrées aux autres priorités stratégiques du PAM —en gardant à l'esprit la mission et le mandat essentiels de l'Organisation.

VIII. RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE GENERALE

76. Le Plan stratégique pour 2004-2007 met en évidence la nécessité pour le PAM de passer d'une approche ponctuelle, celle de l'appui technique, à une approche réfléchie et systématique, celle du renforcement des capacités nationales, afin d'utiliser au mieux l'aide alimentaire pour lutter contre la faim. Le renforcement des capacités ne consiste pas uniquement à assurer une formation ou à fournir une assistance technique ou les apports nécessaires. La capacité d'un pays de réduire la faim dépend de la façon dont les populations, les institutions et les gouvernements travaillent ensemble, dont ils apprennent et dont ils persèverent dans la lutte contre la faim. Autrement dit, une stratégie de renforcement des capacités doit s'inscrire dans une perspective plus large couvrant les capacités nécessaires à un environnement politique cohérent, la stratégie nationale de lutte



contre la faim, la mise en œuvre de cette stratégie aux niveaux national et local et, en ce qui concerne la société civile, le plaidoyer en faveur des populations vulnérables. En outre, le renforcement des capacités doit être assuré en partenariat pour faire en sorte que la stratégie mise en place pour renforcer les capacités nationales et régionales soit cohérente et concertée, en fonction de l'avantage comparatif et des ressources de chacun des partenaires. Enfin, la capacité d'un pays de lutter contre la faim dépend souvent des efforts qui sont faits et des capacités qui existent dans la région pour soutenir cette lutte. Le renforcement des capacités doit donc tenir compte des entités régionales et de l'appui qu'elles apportent aux efforts déployés au niveau national pour lutter contre la faim.

77. Le PAM a un rôle à jouer dans le renforcement des capacités nationales et régionales de lutte contre la faim. Son rôle dans ce domaine dépendra de la situation de chaque pays/région, des capacités existantes et de l'aide que les autres partenaires peuvent apporter. Pour appliquer une approche systématique au renforcement des capacités nationales et régionales de lutte contre la faim:
- le PAM devrait s'employer avec ses partenaires régionaux, nationaux ou locaux, à identifier les capacités dont ils ont besoin et les domaines dans lesquels le PAM pourrait les aider. Il devrait encourager activement ses partenaires nationaux et régionaux à passer en revue les capacités dont ils disposent dans les domaines de la lutte contre la faim et de la programmation de l'aide alimentaire et à réfléchir sur la manière dont l'aide du PAM pourrait en améliorer l'efficacité;
 - les interventions menées par le PAM pour renforcer les capacités devraient s'inscrire dans l'action coordonnée que mène le système des Nations Unies à l'appui de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ou d'une stratégie nationale analogue ainsi qu'à l'appui d'initiatives régionales, telles que le NEPAD. Dans tous les cas, ces interventions devraient avoir l'aval des partenaires pour assurer que le PAM intervient en fonction de son avantage comparatif, en évitant le chevauchement des efforts et en complétant des programmes plus larges;
 - le PAM devrait autant que possible intégrer ses interventions de renforcement dans toutes ses opérations d'aide alimentaire en s'efforçant de trouver les possibilités d'encourager l'apprentissage et en utilisant à cet effet toute la gamme des outils disponibles pour créer et renforcer les capacités stratégiques, opérationnelles et locales nécessaires à la lutte contre la faim;
 - le PAM devrait s'efforcer de renforcer les capacités pendant les situations de crise et les périodes de transition, et échanger avec les autorités du pays et les organisations partenaires des idées sur les meilleurs moyens d'apporter un soutien pendant ces situations et périodes;
 - conformément à la politique en vigueur, le PAM devrait continuer de favoriser l'échange de connaissances entre les pays et les régions, en particulier les échanges Sud-Sud et l'échange régional d'informations et de pratiques;
 - le PAM devrait étudier plus avant l'avantage comparatif qu'il offre au renforcement des capacités qu'ont les pays et les régions de défendre la cause des populations vulnérables et de mobiliser des ressources pour les stratégies de lutte contre la faim. Il doit passer en revue les expériences qui ont été faites et fournir de nouvelles orientations quant aux formes d'appui à apporter dans ce domaine;



- le PAM devrait chercher, dans la mesure du possible, à mesurer les résultats de ses efforts de renforcement des capacités et à en rendre compte. Les résultats, au niveau des effets directs, du maintien des capacités, devraient autant que possible être mesurés dans le cadre d'initiatives menées en partenariat, par exemple avec le Programme des Nations Unies pour l'aide au développement ou par le biais des stratégies de lutte contre la pauvreté. Les résultats obtenus par le PAM au titre de la priorité stratégique no. 5 seront présentés dans le prochain rapport annuel sur les résultats;
- il importe que le PAM reconnaisse qu'il ne peut renforcer les capacités des autres que dans la mesure où sa propre capacité le lui permet. Le PAM doit aussi être une organisation qui apprend et s'efforce continuellement d'améliorer ses propres capacités. En outre, en même temps qu'il renforce sa propre capacité dans divers domaines, il devrait faire participer ses partenaires nationaux et régionaux au processus d'apprentissage des membres de son personnel;
- quand le PAM passera d'une approche ponctuelle à une approche systématique, il lui faudra envisager les meilleurs moyens de garantir qu'il existe des mécanismes institutionnels appropriés pour apporter des orientations et assurer la cohérence et l'appui aux programmes nécessaires au renforcement des capacités nationales et régionales;
- toutes les modifications à apporter au cadre de la politique financière seront soumises au Conseil d'administration dans les meilleurs délais possibles.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CAD	Coûts d'appui directs
COD	Coûts opérationnels directs
COMPAS	Système d'analyse, de traitement et de suivi des mouvements des produits
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SICIAV	Systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

