

**DOCUMENT D'INFORMATION
PLANS STRATÉGIQUES DE PAYS**



Consultation informelle

21 septembre 2015

Programme alimentaire mondial
Rome, Italie

INTRODUCTION

1. Le présent document fait suite aux discussions que le Bureau du Conseil d'administration a consacrées le 29 juin 2015 à la proposition faite par le PAM d'adopter une approche de planification stratégique et programmatique par pays, et répond à la requête du Président, qui avait demandé au Secrétariat d'établir un bref document exposant l'approche proposée. Il décrit le contexte de l'approche, et des plans stratégiques de pays achevés sont également fournis à titre d'exemple.

Généralités

2. Le PAM a commencé à tester les stratégies de pays en 2009. Il est ressorti d'un examen indépendant du processus des stratégies de pays réalisé en 2011, de l'évaluation à mi-parcours et de l'évaluation finale du Plan stratégique du PAM pour 2008–2013 ainsi que de l'examen des procédures opératoires que si le descriptif de stratégie de pays constitue une approche constructive susceptible de remplacer les descriptifs des différents projets, il est néanmoins nécessaire de mieux harmoniser la planification stratégique et programmatique.
3. Compte tenu des recommandations formulées, le PAM a mis au point, perfectionné et testé une meilleure approche, élaborée à partir des résultats de l'examen stratégique mené dans six pays en 2014. L'approche traduisait l'importance d'une association à haut niveau entre les gouvernements et les partenaires, et notamment le PAM, et d'un alignement précis entre leurs stratégies et les cibles nationales et internationales concernant la lutte contre la faim, notamment celles associées à l'objectif de développement durable 2. Axée à l'origine sur les pays à revenu intermédiaire, l'approche a depuis été élargie à tous les contextes dans lesquels travaille le PAM.

Objectifs

4. Les objectifs de la nouvelle approche sont les suivants: i) aider les pays à progresser sur la voie de la réalisation de l'objectif Faim zéro; ii) assurer la mise en œuvre du Plan stratégique au niveau des pays; et iii) améliorer le positionnement stratégique du PAM.
5. Mettre en œuvre son Plan stratégique en faisant le lien entre, d'une part, la planification stratégique et programmatique et les actions au niveau des pays et, d'autre part, les mesures prises aux niveaux national et mondial pour éliminer la faim permet au PAM d'être bien placé pour exécuter toute une gamme cohérente et stratégique d'activités d'assistance afin de lutter contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition. Ce processus tend à ce que le PAM adopte le plan stratégique de pays comme unique document pour les stratégies, les programmes et la gouvernance concernant un pays donné, en remplacement des actuels descriptifs de projet.

Processus

6. Le processus consiste en un examen stratégique suivi de la rédaction d'un plan stratégique de pays. L'examen stratégique est une analyse du contexte, indépendante et placée sous le signe de la consultation, qui permet de recenser les difficultés que le pays doit surmonter pour réduire la faim à zéro, par exemple des lacunes au niveau des principes directeurs et des programmes nationaux, du financement public ou privé alloué au secteur de la sécurité alimentaire et de la nutrition et des capacités de mise en œuvre des institutions publiques; il comprend aussi des propositions sur la façon dont le PAM et ses partenaires peuvent aider le pays à progresser sur la voie de l'élimination de la faim (Figure 1). Cet examen s'appuie sur le cadre analytique fourni par l'objectif de développement durable 2 et formule les

problèmes rencontrés par le pays en termes de sécurité alimentaire et de nutrition de façon cohérente par rapport au programme de développement pour l'après-2015 et au Sommet mondial sur l'action humanitaire.

Figure 1: Méthode suivie pour l'examen stratégique

ÉTAPES	QUESTIONS CLÉS	RESSOURCES
1. ANALYSE DE LA SITUATION S'AGISSANT DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DE LA NUTRITION	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les grands problèmes et tendances? • Quelles en sont les causes? • Quels sont les défis humanitaires? 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de la littérature et des données secondaires • Évaluations de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire • Analyse de la problématique hommes-femmes • Consultations
2. POLITIQUES ET PROGRAMMES MIS EN PLACE PAR LE PAYS	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les cibles et objectifs nationaux principaux? • Quels programmes et politiques sont mis en œuvre pour atteindre ces cibles et objectifs? Avec quelles ressources financières et institutionnelles? 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen des cadres pour les politiques et programmes et des budgets nationaux • Évaluations nationales • Examens du financement du secteur • Consultations
3. LACUNES DANS L'INTERVENTION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET DE NUTRITION	<ul style="list-style-type: none"> • S'agissant de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, quelles lacunes dans la planification, la conception, la mise en œuvre, les capacités et/ou la dotation en ressources freinent les progrès par rapport aux cibles et objectifs? 	<ul style="list-style-type: none"> • Comparaison de la situation aux cibles et à l'intervention • Examen des constatations issues des étapes précédentes • Consultations
4. RECOMMANDATIONS	<ul style="list-style-type: none"> • Que faut-il faire pour combler les lacunes? • De quelles ressources institutionnelles, financières et humaines a-t-on besoin? • Comment les actions humanitaires et les actions de développement prioritaires vont-elles être mises en œuvre? 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de toutes les constatations • Consultations, et notamment validation des effets directs

7. Les examens stratégiques servent de base aux plans stratégiques de pays du PAM ainsi qu'à la planification nationale et à la planification des organismes des Nations Unies dans le pays. Les données factuelles qui en découlent permettent au PAM et aux autres acteurs d'orienter leurs portefeuilles d'activités d'assistance de façon à soutenir les programmes pris en charge et conduits par les pays et conformes aux mandats internationaux; elles étayent aussi les consultations consacrées au portefeuille, aux activités, à la dotation en ressources et à la dotation en personnel du PAM dans le pays.
8. Les plans stratégiques de pays ont comme objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de l'assistance que le PAM prête aux gouvernements et aux personnes qui en ont besoin, notamment celles qui sont touchées par un conflit. Le processus d'analyse et de consultation sur lequel ils reposent accroît la valeur ajoutée apportée par le PAM, favorise l'association avec les gouvernements et réunit les partenaires autour d'une approche commune visant à éliminer la faim. Les plans stratégiques de pays traduisent le Plan stratégique du PAM et l'objectif de développement durable 2 sur l'élimination de la faim en actions au niveau des pays, alignent les opérations du PAM sur les plans nationaux et ceux des Nations Unies, et facilitent une meilleure prise en compte des questions relatives à la sécurité alimentaire et à la nutrition dans ces plans et programmes.
9. Les plans stratégiques de pays englobent l'ensemble du portefeuille d'activités d'assistance du PAM, et notamment les interventions prolongées de secours et de redressement; on continuera de faire face aux situations d'urgence au moyen d'opérations d'urgence. Les plans stratégiques de pays: i) définissent la place et le rôle du PAM en fonction des besoins du

pays et de l'avantage comparatif du PAM; ii) précisent les cibles déterminées par le gouvernement ou définies conjointement – les "résultats stratégiques" – auxquelles le PAM contribuera pendant quatre ou cinq ans; et iii) recensent les mesures stratégiques, les mesures de dotation en ressources et les mesures d'appui technique qui seront prises pour maximiser les contributions du PAM à l'obtention de ces résultats stratégiques (Figure 2).

Figure 2: Éléments du plan stratégique de pays

ÉLÉMENTS	QUESTIONS CLÉS	RESSOURCES
ANALYSE DU PAYS	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le problème et quelles en sont les causes? • Que fait-on pour régler le problème? • Quelles sont les principales lacunes de l'intervention? • Quelles mesures doit-on prendre de façon prioritaire pour combler les lacunes? 	<ul style="list-style-type: none"> • Examen de la littérature et des données secondaires • Évaluations de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire • Examen des principes directeurs • Consultations
ORIENTATION STRATÉGIQUE	<ul style="list-style-type: none"> • Pour laquelle des mesures prioritaires ci-dessus le PAM est-il le mieux placé? • Quel impact le PAM aura-t-il? • Quel est l'ensemble optimal d'activités à mettre en place pour obtenir l'impact escompté? 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces • Constatations issues de l'évaluation et enseignements tirés • Consultations
MISE EN ŒUVRE DU PLAN	<ul style="list-style-type: none"> • Quels principes guideront la mise en œuvre? • Quelles sont les modifications et les innovations instaurées? • Quels partenariats amélioreront les résultats? • Quelles compétences et capacités sont nécessaires? 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse du personnel et de la structure • Discussions avec les partenaires • Consultations
RESSOURCES POUR L'OBTENTION DE RÉSULTATS	<ul style="list-style-type: none"> • Quel est le coût de l'obtention des résultats? • Comment le coût évoluera-t-il pendant la mise en œuvre? • Comment mobilisera-t-on des ressources? 	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie de mobilisation des ressources • Analyse des tendances et des prévisions s'agissant du financement • Budgétisation des activités • Consultations
GESTION ET ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE	<ul style="list-style-type: none"> • Comment va-t-on assurer le suivi des activités? • Comment va-t-on produire des données probantes et les utiliser? • Comment le PAM rendra-t-il des comptes à propos des résultats? • Quels sont les principaux risques et les mesures d'atténuation? 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan et budget pour le suivi • Calendrier et budget pour l'évaluation • Appréciation des risques

10. Les plans stratégiques de pays: i) contribuent à l'efficacité de l'action humanitaire et de l'action de développement; ii) favorisent la cohérence et la définition de grandes orientations et de priorités en interne; iii) facilitent une amélioration de l'alignement et de l'intégration entre, d'une part, le portefeuille du PAM et, d'autre part, les priorités nationales et celles des Nations Unies, notamment des autres organismes ayant leur siège à Rome; iv) renforcent la réputation de partenaire par excellence pour l'assistance alimentaire dont jouit le PAM; et v) contribuent aux activités de plaidoyer et à la mobilisation de fonds pour la sécurité alimentaire et la nutrition. Le changement fondamental amené par cette nouvelle approche réside dans la façon dont les programmes sont conçus, ce qui conduit à une meilleure présentation des résultats et des données financières.

11. La figure 3 présente la structure de résultats du plan stratégique de pays, qui établit un lien direct entre le plan stratégique et le plan opérationnel: le niveau le plus bas de la chaîne de résultats du plan stratégique de pays – effets directs du PAM issus du Cadre de résultats stratégiques – constitue le niveau le plus élevé du plan opérationnel de pays axé sur la gestion. Ce lien entre planification stratégique et planification opérationnelle vient combler une lacune importante et ancienne pour ce qui est de la capacité du PAM à établir des liens clairs entre le Plan stratégique et les actions menées au niveau des pays.

12. La figure 4 montre, en prenant le plan stratégique pour le Zimbabwe comme exemple, comment on peut atteindre un résultat stratégique, défini par le gouvernement ou élaboré conjointement, grâce aux efforts combinés du PAM, du gouvernement et des autres partenaires.

Figure 3: Structure de résultats du plan stratégique de pays

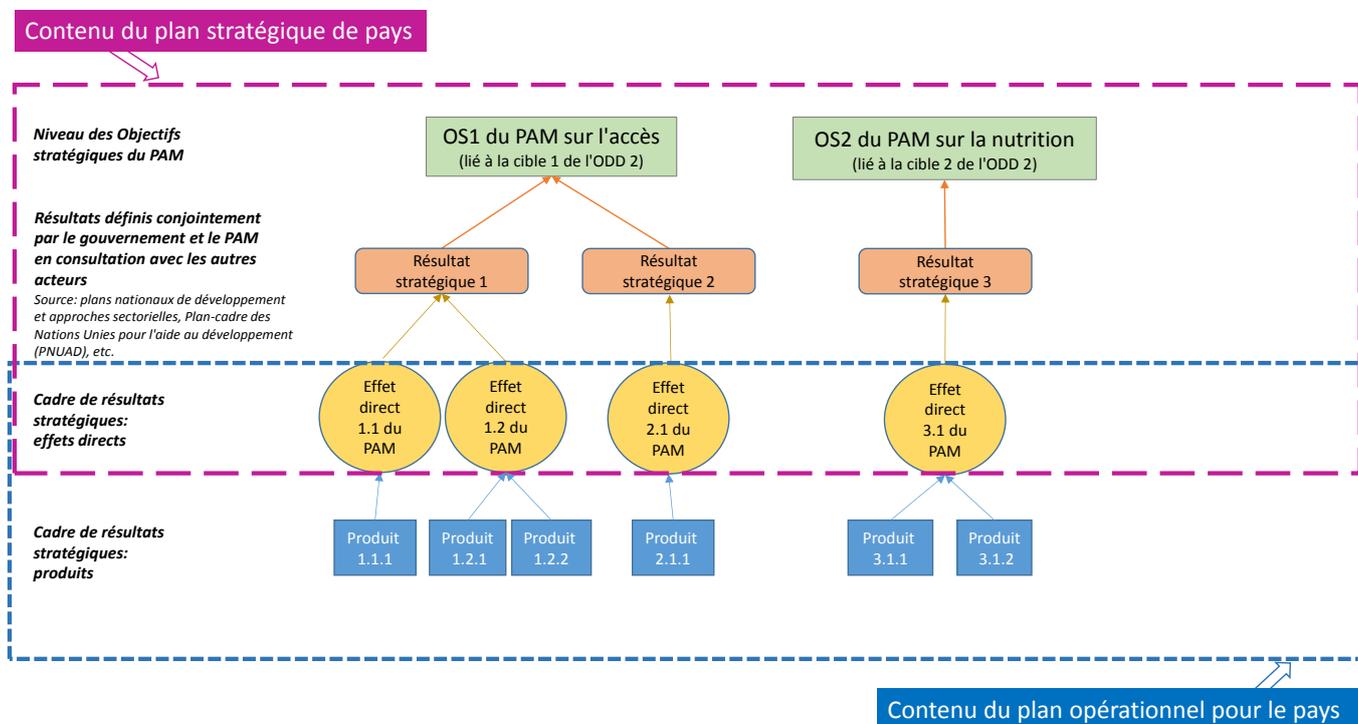
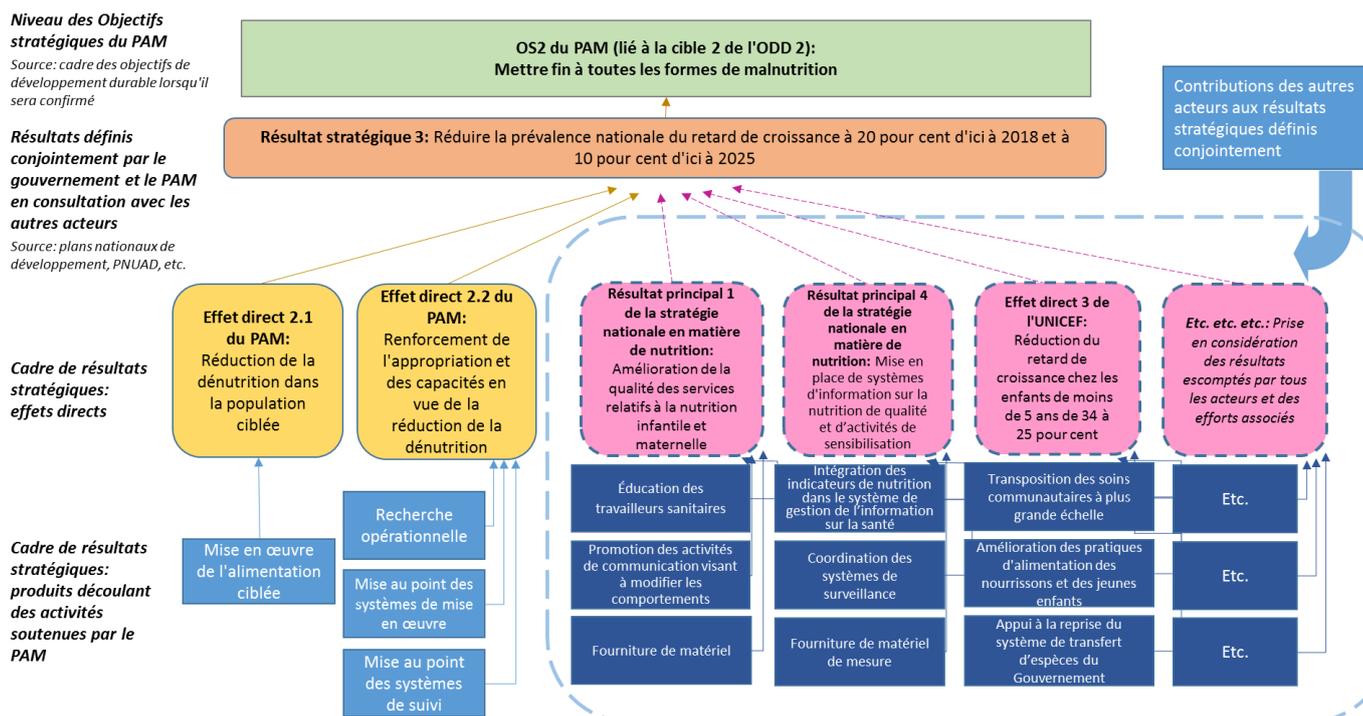


Figure 4: Contributions conjointes aux résultats stratégiques

Élaboration d'un résultat stratégique à partir du plan stratégique pour le Zimbabwe



CONTRIBUTIONS À LA COHÉRENCE ET À L'EFFICIENCE

13. Le PAM a facilité la réalisation d'examens stratégiques au Cambodge, en Chine, en Équateur, en Inde, en Indonésie et au Zimbabwe. Les plans stratégiques pour l'Indonésie et le Zimbabwe ont été approuvés à l'issue du processus d'examen des programmes du PAM; les autres sont en cours d'élaboration. Les gouvernements, les partenaires humanitaires, les partenaires de développement, les bureaux de pays, les bureaux régionaux et les divisions du Siège ont contribué aux examens stratégiques et aux plans stratégiques de pays, ce qui a permis d'affiner la nouvelle approche de la planification stratégique et programmatique par pays.

14. La nouvelle approche présente les avantages ci-après:

- *Une orientation vers l'élimination de la faim.* Un portefeuille d'activités d'assistance axé sur des résultats liés à des cibles relatives au Défi Faim zéro renforcerait la contribution du PAM à la réalisation des objectifs de développement durable et aurait un impact positif sur les populations vulnérables, notamment les réfugiés et les personnes déplacées. L'idée maîtresse des examens stratégiques et l'orientation des plans stratégiques de pays concordent avec la proposition de révision du Plan stratégique pour la période 2017–2021, visant à axer la vision stratégique du PAM sur l'élimination de la faim. Le renforcement de la cohérence entre, d'une part, le Plan stratégique et, d'autre part, les objectifs internationaux et les cibles relatives au Défi faim zéro dépendant des pays devrait fortement améliorer la programmation du PAM et le positionnement stratégique de celui-ci dans les pays, et aussi aider le Programme à forger des partenariats plus conséquents avec les gouvernements, les donateurs, le secteur privé, la société civile et d'autres acteurs.
- *Une flexibilité garante d'interventions appropriées dans des contextes opérationnels dynamiques et un équilibre entre le travail humanitaire et le travail de développement.* En alignant les Objectifs stratégiques sur l'objectif de développement durable 2, le Plan stratégique pour 2017–2021 renforcera l'aptitude du PAM à assumer son mandat humanitaire et son rôle dans le système humanitaire, ce qui aidera à mobiliser le monde autour de l'élimination de la faim et contribuera à la réalisation des objectifs du Sommet mondial sur l'action humanitaire. Cela encouragera les acteurs humanitaires et ceux du développement à travailler ensemble pour renforcer les institutions faibles et se concentrer sur les risques et les vulnérabilités.

Les plans stratégiques de pays sont les outils permettant de traduire en mesures concrètes cette approche au niveau des pays. Ces plans: sont adaptés au contexte et adaptables pour garantir une réponse appropriée aux changements survenant dans l'environnement opérationnel; favorisent les liens entre l'aide humanitaire et l'aide au développement; garantissent que, dans toute intervention face à une crise, on investit dans le redressement et le développement à long terme; et garantissent aussi que les activités de développement traduisent la compréhension du risque et de la vulnérabilité ainsi que des moyens de protéger les personnes vulnérables face à une crise. Les plans stratégiques de pays renforceront les activités de préparation et d'atténuation du PAM et permettront de répondre de manière plus efficiente aux besoins humanitaires non prévus, auxquels il est pour l'instant répondu au moyen de différents mécanismes de financement, notamment ceux en place pour les opérations d'urgence.

Les processus annuels de planification opérationnelle continueront d'offrir des occasions d'analyser les résultats et d'adapter l'assistance en conséquence. Les examens à mi-parcours et les modifications apportées aux plans stratégiques de pays permettront

de procéder à des améliorations en cours de route; les évaluations effectuées à la fin de la période couverte par le plan mesureront les progrès et fourniront des enseignements pour les activités d'assistance ultérieures. La réalisation de toute autre évaluation sera décidée en concertation avec le Bureau de l'évaluation.

- *Le renforcement du rôle stratégique et l'amélioration de l'efficacité du Conseil.* Le Conseil sera plus à même d'assurer une supervision et de fournir des orientations d'ordre stratégique grâce aux plans stratégiques de pays qui: i) présentent une image complète du rôle du PAM dans un pays au lieu de l'image fragmentée que donnent les différents descriptifs de projet et; ii) réduisent le nombre de documents que le Conseil devra examiner, ce qui engendrera des gains de temps et des économies.
- *L'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de la gestion interne et des opérations.* Mener un processus qui fait la synthèse de la planification stratégique et programmatique, de la dotation en ressources, de l'appui technique et de la gestion de la performance – plutôt que d'élaborer différents descriptifs de projet avec des calendriers qui se recoupent – permettra de réduire les coûts de conception et d'améliorer l'efficacité et l'efficacité afin de mieux répondre aux besoins des bénéficiaires du PAM. Ce processus favorise la cohérence du financement de l'aide au développement et de l'action humanitaire et l'adoption d'approches plus opportunes, complètes, appropriées et économiques de la gestion des catastrophes naturelles et des situations d'urgence complexes et de l'atténuation de leurs effets. Cela permet au PAM de consacrer davantage de temps et de fonds à une programmation et à une gestion opérationnelle de qualité compte tenu de ses partenariats, de ses ressources humaines, de ses cadres de financement, de la gestion de la performance, de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire.
- *Un alignement plus transparent entre les objectifs de financement des donateurs et les dépenses du PAM.* Les résultats stratégiques énoncés dans les plans stratégiques de pays permettent aux donateurs de soutenir les activités correspondant à leurs objectifs de financement dans un pays donné. Les donateurs pourraient financer un plan stratégique de pays dans son ensemble ou cibler des résultats stratégiques précis, ce qui permettrait de garantir que les fonds affectés à des activités humanitaires ou à des activités de développement seront utilisés uniquement à l'appui des résultats stratégiques correspondants, même en cas d'évolution des besoins.
- *Une plateforme solide pour tenir les engagements pris dans les domaines d'action convenus et pour planifier des stratégies de retrait efficaces.* Les plans stratégiques de pays permettent de procéder de manière ciblée au renforcement des capacités des institutions en vue d'aider les gouvernements à concevoir et gérer leurs propres solutions au problème de la faim. Ils permettent au PAM de favoriser la mobilisation et l'échange de connaissances spécialisées en vue de l'élimination de la faim et jettent les bases de l'orientation des capacités internes vers la fourniture d'une assistance technique et de l'obtention d'un soutien technique externe. Les trois modalités complémentaires que le PAM a mises au point pour tirer parti des connaissances spécialisées externes sont: i) les centres d'excellence; ii) le réseau des spécialistes techniques (groupe élargi de services techniques); et iii) la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire. Le fait de relier ces plateformes à la conception des plans stratégiques de pays facilite la planification et la mobilisation des compétences spécialisées nécessaires à l'efficacité de la mise en œuvre au niveau des pays.

CONCERTATION CONTINUE AVEC LE CONSEIL

15. On utilisera les enseignements à mesure qu'ils deviendront disponibles pour affiner le processus au fil de son déploiement dans d'autres pays en 2016 et pour faciliter l'évolution vers un instrument de gouvernance approuvé par le Conseil. Le PAM continuera d'associer le Conseil au moyen de consultations consacrées à l'état d'avancement du processus et aux enseignements tirés.