

Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie



Consultation informelle

16 septembre 2022

**Programme alimentaire mondial
Rome, Italie**

Objet

1. À sa session annuelle en juin 2022, le Conseil d'administration a approuvé l'utilisation d'un montant de 55 millions de dollars É.-U. prélevé sur le Fonds général pour créer le Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie (ci-après dénommé le "Fonds"), qui vise à renforcer l'appui que le PAM apporte aux gouvernements pour les aider à atteindre les objectifs énoncés dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier les objectifs de développement durable (ODD) 2 et 17.
2. Le Conseil a également demandé au PAM de communiquer des informations supplémentaires concernant les activités envisagées et le classement par ordre de priorité des pays susceptibles de bénéficier du Fonds, le mécanisme de sélection et d'affectation à utiliser, les indicateurs de performance clés (IPC) conçus pour mesurer les résultats et l'impact des programmes, et la façon dont la coopération avec d'autres partenaires, notamment les partenaires de développement, serait assurée.

Contexte

3. En 2021, le PAM a fourni une assistance d'importance cruciale à 128 millions de personnes dans plus de 120 pays qui, pour nombre d'entre eux, connaissaient une situation de crise prolongée. En 2022, face à la crise mondiale liée à l'alimentation, aux carburants et aux engrais, le PAM intensifie ses opérations pour venir en aide à plus de 150 millions de personnes – un chiffre record, qui représente cependant moins de la moitié des 345 millions de personnes qui sont exposées à la faim aiguë dans les pays où il intervient. Les ressources sont tout simplement insuffisantes pour suivre l'augmentation vertigineuse des besoins, ce qui souligne la nécessité impérieuse de relier l'assistance d'urgence aux investissements à moyen et long terme dans des solutions structurelles et systémiques. Comme le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques l'a mis en évidence dans sa recommandation sur l'articulation entre action humanitaire, développement et paix, à laquelle le PAM et plusieurs autres entités des Nations Unies souscrivent, la communauté internationale doit travailler de manière concertée pour donner la priorité à la "prévention permanente, au développement chaque fois que possible, à l'action humanitaire si nécessaire".
4. Le Plan stratégique du PAM pour 2022-2025 prend en compte cette approche multidimensionnelle, et souligne l'action que le PAM mène pour sauver des vies et changer la vie et pour aider les pays à atteindre les ODD, en étroite collaboration avec d'autres acteurs. Bien qu'il donne la priorité aux besoins vitaux des personnes qui doivent faire face à des situations d'urgence, le PAM est également déterminé à aider les gouvernements à réduire la faim et à en venir à bout, à renforcer l'autonomie et à empêcher que les crises ne se répètent au fil des années.
5. Une évaluation stratégique du financement de l'action du PAM de 2014 à 2019 a fait apparaître que les opérations que le PAM a menées face à des crises ayant une visibilité moindre ainsi que les activités qu'il a conduites en matière de renforcement de la résilience et de développement n'avaient pas bénéficié d'un accès aux fonds à la hauteur des besoins. Les directeurs régionaux et les directeurs de pays du PAM se sont fait l'écho de ce constat. Il est nécessaire de trouver des financements prévisibles supplémentaires et de nouvelles méthodes de travail en partenariat pour que le PAM puisse contribuer à la mise en place de solutions structurelles pérennes qui permettent d'éviter la survenue de situations d'urgence chaque fois que possible et renforcent la résilience face aux chocs récurrents, tout en préservant sa capacité à assurer une assistance d'urgence.

6. Le Fonds contribue à combler cette lacune en fournissant à une sélection de bureaux de pays des financements incitatifs qui donnent au PAM les moyens de mieux aider les gouvernements à concevoir et à mettre en œuvre des politiques et des programmes permettant d'améliorer la vie des personnes les plus vulnérables. En mettant à profit ses avantages comparatifs, en développant les partenariats en place et en nouant de nouveaux, le PAM contribuera plus avant aux transformations profondes envisagées dans les plans nationaux de développement et les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Le mode de mise en œuvre propre à chaque pays permettra de dégager des enseignements à l'échelle institutionnelle en mettant notamment en évidence les changements nécessaires pour mettre en place plus efficacement, en partenariat avec les pouvoirs publics et d'autres acteurs, des solutions reproductibles et évolutives qui bénéficient aux personnes les plus touchées par la faim et la malnutrition. En d'autres termes, le Fonds ne servira pas tant à changer ce que le PAM fait pour soutenir les gouvernements, mais plutôt la façon dont il collabore avec eux.

Activités envisagées

7. Les investissements consentis au titre du Fonds seront de trois types:
 - i) les investissements qui aident les populations à passer de la dépendance à l'égard de l'assistance humanitaire à une plus grande autosuffisance;
 - ii) les investissements qui renforcent les moyens dont les programmes et les systèmes nationaux disposent pour venir en aide efficacement aux personnes et aux communautés les plus défavorisées; et
 - iii) les investissements qui permettent aux pays et aux populations les plus exposés aux chocs climatiques de s'adapter à l'évolution du climat.
8. On trouvera ci-après des exemples d'actions qui pourraient être financées au moyen du Fonds.
9. *Transition vers une plus grande autosuffisance:* dans de nombreux pays, les réfugiés, les personnes déplacées et les rapatriés se heurtent à des obstacles juridiques, opérationnels et culturels lorsqu'ils s'efforcent de gagner leur vie, ce qui contribue à les rendre tributaires de l'assistance. Grâce au Fonds, le PAM peut soutenir les gouvernements en investissant dans des dispositifs de formation professionnelle et des possibilités d'emploi qui donnent aux populations hôtes, aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux rapatriés les moyens de devenir autonomes, tout en préservant l'harmonie sociale. Une attention particulière serait accordée aux femmes. L'action serait menée en étroite concertation avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres partenaires, et comprendrait des activités visant à sensibiliser l'opinion aux changements d'orientation à opérer et à faciliter ces changements. En outre, les partenariats avec le secteur privé sont importants pour obtenir des résultats à la hauteur des besoins, tout comme le sont les initiatives qui ont pour but d'inclure les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées dans les dispositifs nationaux de protection sociale. Investir dans la transition de la dépendance à l'égard de l'assistance à l'autonomie peut être très rentable. Investir dans le capital humain, en particulier en tenant compte de la problématique femmes-hommes, peut aussi contribuer à la croissance économique, ce qui rend la démarche intéressante aux yeux des institutions financières internationales.

10. Comme autre exemple, on peut citer les ensembles intégrés de mesures de soutien destinés aux communautés marginalisées qui s'évertuent à préserver leurs moyens d'existence sur des terres dégradées. Dans ce type de contexte, l'action humanitaire doit être complétée par des activités en faveur de la création d'actifs communautaires, de l'accès aux marchés et de l'inclusion financière ainsi que par d'autres filets de sécurité sociaux et nutritionnels. La planification participative et la prise en compte des conflits sont essentielles pour aider les populations touchées à passer progressivement de l'assistance humanitaire à une plus grande autosuffisance. Les nombreux avantages qui en découleront, notamment en matière de nutrition, d'emploi, d'amélioration de la dynamique des rapports femmes-hommes, de réduction de la précarité et d'adaptation aux extrêmes climatiques, rendront moins nécessaire l'assistance humanitaire à mesure que les initiatives menées pour inclure ces groupes dans les actions de remise en état et de relèvement porteront leurs fruits.
11. *Renforcement des systèmes*: l'enrichissement des aliments à grande échelle n'est pas encore en place dans de nombreux contextes bien qu'il s'agisse d'une stratégie sûre et rentable permettant d'améliorer les apports en micronutriments, de renforcer les systèmes alimentaires en vue de favoriser une alimentation saine et d'obtenir des retombées positives sur le plan social et économique. S'offre ainsi la possibilité de tirer parti des programmes d'assistance sociale et d'établir des marchés mus par les institutions susceptibles de réduire les risques liés à l'investissement en garantissant une demande d'aliments enrichis, insufflant ainsi un puissant élan à la chaîne de valeur relative à l'enrichissement des aliments. Le PAM peut en outre aider les gouvernements à créer une convergence entre les programmes de protection sociale et les activités d'enrichissement des aliments afin d'accroître la consommation d'aliments enrichis parmi les groupes vulnérables sur le plan nutritionnel, notamment les femmes, les adolescentes et les enfants d'âge scolaire, qui sont tous fortement exposés au risque de carences en micronutriments. Il s'agira, par exemple, de s'assurer que des politiques adéquates sont en place pour faire en sorte que l'enrichissement des aliments soit efficace et obtenir un retour sur investissement élevé.
12. Comme autre exemple, on peut aussi citer le soutien apporté aux gouvernements pour les aider à transposer les programmes nationaux d'alimentation scolaire à plus grande échelle. Cela comprend l'assistance technique fournie dans des domaines tels que le chiffrage et la conception de programmes nationaux d'alimentation scolaire, la rédaction de documents de politique générale ou de textes juridiques, l'estimation de la rentabilité économique et le récapitulatif des stratégies d'investissement, notamment la concertation avec les institutions financières internationales et d'autres donateurs. Les investissements que le PAM réalise peuvent favoriser la mise en place de programmes nationaux et aider à débloquer des lignes budgétaires qui vont au-delà de l'action qu'il mène actuellement. Ces investissements se sont déjà révélés efficaces dans certains pays, et ont permis de débloquer des fonds pérennes importants prélevés sur des budgets nationaux.
13. *Adaptation aux changements climatiques*: les contextes fragiles et extrêmement vulnérables dans lesquels le PAM intervient se caractérisent par des problèmes d'accès aux dispositifs qui permettent aux communautés d'anticiper, de réduire ou de supporter l'accélération des effets des changements climatiques. Le Fonds peut aider le PAM à concentrer son action sur la nécessité de prévoir ces effets sur les communautés locales et de protéger les moyens d'existence vulnérables. Des systèmes d'information climatique et d'alerte rapide peuvent être mis en place ou améliorés parallèlement à la mobilisation de solutions de financement de la gestion des risques de catastrophe et d'approches écosystémiques pour s'assurer que les communautés en situation d'insécurité alimentaire sont informées des aléas climatiques imminents et protégées contre les pertes et les dommages éventuels. Dans le cadre d'une stratégie plus vaste de gestion des risques, des outils tels que les mécanismes d'assurance indiciaire météorologique, le financement fondé sur les prévisions et les fonds pour

imprévus axés sur les communautés peuvent protéger les moyens d'existence et les systèmes alimentaires. En intégrant ces approches dans les stratégies et les plans d'adaptation nationaux relatifs aux changements climatiques, le PAM peut aider les gouvernements à mettre en œuvre lesdits plans et à réduire les risques et les répercussions potentielles de situations d'urgence futures.

14. Tous les exemples ci-dessus ont un point commun: les programmes nationaux existants portent certes déjà assistance à de nombreux bénéficiaires, mais ils pourraient venir en aide à un nombre de personnes encore plus grand et de manière plus efficace. Le Fonds permettra au PAM de collaborer avec les gouvernements et d'autres partenaires en vue de donner corps à cette proposition de valeur porteuse de transformations prévoyant l'amplification de l'action menée au moyen de ressources budgétaires nationales, de financements provenant d'institutions financières internationales ou de fonds thématiques.

Classement des pays par ordre de priorité

15. Les investissements réalisés au titre du Fonds porteront avant tout sur les populations vulnérables et les environnements fragiles tout en garantissant que des moyens suffisants sont en place à l'échelle nationale et infranationale pour initier et gérer au fil du temps un processus de changement porteur de transformations profondes. Deux critères ont été retenus afin de classer par ordre de priorité les bureaux de pays du PAM remplissant les conditions requises pour soumettre des propositions d'investissement au titre du Fonds: le degré de préparation des pays et leurs besoins. Pour œuvrer avec succès avec l'appui du PAM et d'autres acteurs, les pays doivent absolument faire preuve d'efficacité lorsqu'ils conçoivent et mettent en œuvre des politiques et des programmes et gèrent des ressources¹. En outre, conformément à la priorité que le PAM accorde aux personnes les plus vulnérables face à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition, le classement des pays selon l'indice de la faim dans le monde² a aussi servi de critère. L'analyse des pays a été menée séparément pour chaque région afin de veiller à ce que toutes les régions aient la possibilité de bénéficier du Fonds. On trouvera en annexe une liste indicative des pays remplissant les conditions requises, établie à l'issue de l'analyse régionale.
16. Sur la base de la liste indicative des pays remplissant les conditions requises et de données supplémentaires (tendances relatives aux financements alloués par les institutions financières internationales, nombre de réfugiés et de personnes déplacées, capacités et degré de préparation des bureaux de pays, etc.), les directeurs régionaux inviteront certains bureaux de pays de leur région à élaborer des propositions qui exposent les possibilités, les stratégies et les ressources nécessaires pour contribuer aux transformations auxquelles aspirent les pays concernés, en établissant des liens avec le Programme 2030, en particulier les ODD 2 et 17, les plans nationaux de développement, les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable et les contributions convenues dans le cadre des plans stratégiques de pays (PSP).

Mécanisme de sélection et d'affectation

17. Le Fonds prévoit une procédure rigoureuse de sélection fondée sur une analyse, qui permettra au PAM de retenir les investissements pertinents selon les pays et garantira une utilisation optimale de chaque dollar investi pour maximiser les transformations opérées. L'objectif est de faciliter les changements au niveau des pays tout en favorisant l'apprentissage à l'échelle institutionnelle.

¹ Banque mondiale. [GovData360](#).

² [Global Hunger Index 2021](#).

18. La Directrice exécutive adjointe responsable des partenariats et de l'action de sensibilisation mettra sur pied un comité chargé de la sélection des investissements à réaliser au titre du Fonds et de l'apprentissage, qui examinera les propositions finales soumises par l'intermédiaire des directeurs régionaux et sélectionnera celles qui répondront aux critères définis. Le comité veillera à ce que la procédure de sélection soit fondée sur des éléments factuels, axée sur les données et transparente, et à ce que des critères de sélection clairs et prédéfinis soient appliqués.
19. Les critères de sélection seront les suivants:
 - a) la mesure dans laquelle les pays sont prêts à mener des projets financés au titre du Fonds, ce qui consistera notamment à évaluer le potentiel dont les pays disposent pour transposer leur action à plus grande échelle et opérer des transformations profondes;
 - b) la capacité des bureaux de pays du PAM à insuffler des changements profonds et à développer les partenariats existants ou à en mettre en place de nouveaux pour réaliser ces transformations;
 - c) le potentiel des propositions, qui sera déterminé en fonction de l'efficacité avec laquelle celles-ci sont susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs nationaux en favorisant les transformations profondes envisagées tout en mettant à profit les avantages comparatifs du PAM;
 - d) la priorité effectivement accordée dans les propositions aux environnements fragiles et aux populations vulnérables au sein des pays, en particulier dans les zones où vivent un grand nombre de réfugiés, de personnes déplacées et d'autres populations dont la situation est préoccupante; et
 - e) la bonne prise en compte des priorités transversales.
20. Une fois que les propositions des pays auront été sélectionnées par le comité chargé de la sélection des investissements et de l'apprentissage, le Comité du budget multilatéral affectera les fonds aux différents PSP par l'intermédiaire des budgets de portefeuille de pays. Les dispositifs en place aux niveaux régional et mondial permettront de superviser les activités approuvées et d'appuyer leur mise en œuvre.

Indicateurs de performance clés et communication des résultats

21. Les résultats obtenus grâce au Fonds seront communiqués dans les rapports annuels par pays et le rapport annuel sur les résultats du PAM. Un ensemble d'IPC se rapportant spécifiquement au Fonds sera élaboré pour suivre les progrès accomplis dans le cadre de chacun des projets financés ainsi que pour ce qui est du Fonds pris dans sa globalité. Ces indicateurs entreront dans deux catégories. Les informations qui suivent reprennent l'état actuel de la réflexion et sont sujettes à modification.
 - a) Au niveau des projets:
 - i) Des indicateurs seront définis pour mesurer les progrès accomplis dans le cadre de processus tels que la création d'une équipe de projet, la signature de mémorandums d'accord, l'approbation d'un cadre logique et d'un cadre de suivi et d'évaluation ou encore la présence de mécanismes opérationnels de gouvernance dirigés par le gouvernement. Ces indicateurs seront particulièrement importants lors de la première phase des projets menés au titre du Fonds, lorsque les autres IPC ne pourront pas encore être mesurés.

-
- ii) Des indicateurs seront définis pour mesurer le niveau de réalisation d'un projet sous différents angles:
 1. Effet de levier – l'investissement a pour but de jeter les bases d'initiatives de bien plus grande ampleur, et de mobiliser des ressources largement supérieures aux crédits affectés initialement au titre du Fonds:
 - a. la proportion des financements accordés au titre du Fonds dans le budget total des projets diminuera au fil du temps; et
 - b. le nombre de bénéficiaires augmentera d'une année sur l'autre.
 2. Transformations opérées – ces indicateurs seront tirés du Cadre de résultats institutionnels et varieront en fonction de chaque proposition de programme.
 3. Pérennité des opérations – les IPC mesureront la participation des gouvernements et leur capacité à diriger les opérations:
 - a. signature d'un accord pour l'octroi de financements ultérieurs à l'issue des projets financés au moyen du Fonds et la mise en œuvre de projets au cours de la troisième phase; et
 - b. intégration des activités dans les plans et les budgets nationaux par les gouvernements.
 - b) Aux niveaux institutionnel et national:
 - i) Amélioration de l'apprentissage:
 1. Nombre d'enseignements dégagés, consignés et diffusés en interne; et
 2. Nombre de documents publiés à l'extérieur, le cas échéant en collaboration avec un établissement universitaire ou un groupe de réflexion.
 - ii) Augmentation des ressources (éventuellement en faisant appel à un groupe de contrôle):
 1. Les investissements du PAM et des gouvernements dans les activités visant à changer la vie ont augmenté dans les pays bénéficiant du Fonds; et
 2. Les ressources provenant des gouvernements, des institutions financières internationales et de fonds thématiques qui ont été dépensées pour atteindre des objectifs énoncés dans les PSP ont augmenté.
 - iii) Partenariats diversifiés et plus étroits que jamais:
 1. Pourcentage de produits obtenus en partenariat; et
 2. Pourcentage des financements fournis aux partenaires (par rapport au financement global).
22. Le Fonds sera évalué au bout de trois ans. Pour faire la preuve de son potentiel de transformation, les activités menées grâce au Fonds doivent non seulement permettre de recenser des solutions de financement pérennes auxquelles les gouvernements pourront faire appel, mais aussi donner à ces gouvernements la possibilité d'exploiter lesdites solutions efficacement. L'évaluation devrait porter sur les résultats qu'auront eus les programmes et viser à déterminer si le Fonds a bel et bien apporté une valeur ajoutée substantielle au soutien fourni par le PAM aux gouvernements, en favorisant la concrétisation de transformations profondes et l'extensibilité.

Partenariats

23. L'un des facteurs de réussite essentiels des propositions financées au titre du Fonds est la collaboration des bureaux de pays du PAM avec les gouvernements pour former des coalitions avec toutes les parties prenantes qu'il conviendra de solliciter pour opérer des transformations profondes. Dès le début de la phase de conception des propositions, une planification rigoureuse sera nécessaire afin de comprendre non seulement où mais aussi comment le PAM peut compléter les efforts que les gouvernements et leurs partenaires déploient actuellement et de déterminer à quels autres partenaires il faudra faire appel. Parmi ces partenaires pourront figurer les autres entités des Nations Unies, les institutions financières internationales, la société civile, le secteur privé et les milieux universitaires.
24. Dans de nombreux cas, les gouvernements alloueront eux-mêmes, directement ou par l'intermédiaire des fonds reçus de la part d'institutions financières internationales, les financements nécessaires pour transposer les projets à plus grande échelle. Tandis que les opérations seront placées sous la houlette des gouvernements, les institutions financières internationales seront souvent les partenaires qui permettront de faire en sorte que les financements octroyés au titre du Fonds aient un effet catalyseur.
25. Le PAM recherchera donc des possibilités de collaboration avec ses partenaires du système des Nations Unies, comme cela est envisagé dans le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable de chaque pays. Cette collaboration pourra par exemple consister à fournir un appui conjoint à un gouvernement pour l'aider à concevoir ou à mettre en œuvre des projets. Le PAM prendra l'initiative de contacter d'autres entités des Nations Unies pour s'assurer qu'elles peuvent apporter une contribution et que des activités relevant de leur mandat et pertinentes pour la réalisation des effets directs escomptés sont incluses dans les projets et financées. Le PAM pourra ainsi être amené: à collaborer étroitement avec le HCR pour s'assurer que les réfugiés, les personnes déplacées et d'autres populations dont la situation est préoccupante sont pris en considération et qu'il est tenu compte de leurs besoins; à travailler aux côtés du Fonds des Nations Unies pour l'enfance sur les sujets en rapport avec la malnutrition; et à coopérer avec les autres organismes ayant leur siège à Rome pour examiner d'autres mécanismes de financement, notamment avec le Centre d'investissement de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ou le Fonds international de développement agricole/Fonds d'équipement des Nations Unies.

ANNEXE

Liste des pays remplissant les conditions requises pour bénéficier du Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie

L'analyse de tous les pays où le PAM intervient en fonction des deux critères de sélection retenus aboutit à une liste de 42 pays. Étant donné que les valeurs des indicateurs sont évolutives et que les indicateurs sont retardés, cette liste n'est pas définitive. Les pays concernés sont présentés ci-après, par région et dans l'ordre alphabétique:

- a) Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique: Bangladesh, Cambodge, Inde, Indonésie, Pakistan, Philippines, République démocratique populaire lao, Sri Lanka, Timor-Leste.
- b) Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et l'Europe orientale: Arménie, Égypte, Jordanie, Liban, République islamique d'Iran.
- c) Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest: Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo.
- d) Bureau régional pour l'Afrique australe: Eswatini, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, République-Unie de Tanzanie, Zambie.
- e) Bureau régional pour l'Afrique de l'Est: Djibouti, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Rwanda.
- f) Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes: Équateur, État plurinational de Bolivie, Guatemala, Honduras, Nicaragua.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPC	indicateur de performance clé
ODD	objectif de développement durable
PSP	plan stratégique de pays