



Distribution: générale

Date: 9 février 2017

Original: anglais

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.1/2017/6-A/Rev.1

Rapports d'évaluation

**Pour examen**

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

## **Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière de développement des capacités**

### **Résumé**

La présente évaluation de la politique mise à jour en 2009 dans le document intitulé "Politique du PAM en matière de renforcement des capacités: bilan et perspectives" a été réalisée à la demande du Bureau de l'évaluation, conformément aux dispositions qui prévoient que les politiques doivent être évaluées dans les quatre à six années suivant le début de leur application. L'évaluation présente un intérêt stratégique eu égard à l'adoption des objectifs de développement durable et à la mise en œuvre du Plan stratégique du PAM pour 2017-2021.

Trois grandes questions étaient au cœur de l'évaluation:

1. La politique est-elle efficace?
2. Quels sont les résultats de la politique?
3. Pour quelles raisons la politique a-t-elle eu les résultats constatés?

La mise à jour de la politique était le reflet de la réflexion sur le développement des capacités à l'époque. La définition des effets directs et des produits attendus du développement des capacités répondait à une importante recommandation formulée à l'issue de l'évaluation réalisée en 2008 de la politique du PAM en matière de renforcement des capacités nationales et régionales adoptée en 2004. Il est toutefois ressorti de l'évaluation de 2016 que la politique est mal connue au PAM et n'a pas été largement appliquée pour guider la planification et la mise en œuvre des initiatives en matière de développement des capacités, ni pour en rendre compte.

Les constatations issues de l'évaluation concernant les contributions du PAM au développement des capacités et les résultats obtenus au regard des trois dimensions évoquées dans le document de 2009 (environnement porteur, capacités institutionnelles et capacités individuelles), ainsi que de l'ensemble des contextes et domaines thématiques, sont dans une large mesure positives. Il est cependant impossible de rattacher les résultats obtenus à la suite qui a été donnée à la mise à jour de la politique, et les données de suivi du PAM ne permettent pas de mettre en corrélation les contributions du PAM et les changements survenus sur le plan de l'impact et des systèmes.

---

#### **Coordonnatrices responsables:**

Mme A. Cook  
Directrice de l'évaluation  
tél.: 066513-2030

Mme D. McWhinney  
Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation  
tél.: 066513-3968

Les constatations concernant les facteurs influant sur l'obtention des résultats sont critiques vis-à-vis de l'ampleur du soutien apporté par le PAM à la diffusion et à la mise en œuvre de la politique. Les observations formulées concernent: i) le modèle de financement du PAM, qui n'a pas été propice à la mobilisation des engagements à long terme prévisibles et spécifiques qui sont nécessaires au développement des capacités; ii) les structures organisationnelles qui ne définissent pas clairement les rôles et les responsabilités afférents à la fonction de développement des capacités; iii) les systèmes et outils en place au PAM, qui ont conduit à une sous-déclaration considérable des réalisations en matière de développement des capacités et qui ne font pas apparaître les contributions du PAM aux résultats obtenus; et iv) l'approche et les procédures suivies par le PAM en matière de dotation en effectifs, qui prennent peu en considération le développement des capacités.

Le Programme 2030, les objectifs de développement durable et les textes issus du Sommet mondial sur l'action humanitaire indiquent tous qu'il est important de renforcer les capacités des pays en développement pour qu'ils puissent gérer leurs propres solutions au problème de la faim. Pour réaliser ses objectifs ambitieux pour 2017–2021, le PAM peut et doit tirer parti de toute une palette d'expériences menées avec succès, qui sont évoquées dans l'évaluation.

Les résultats obtenus dans le domaine du développement des capacités l'ont été malgré les difficultés rencontrées. L'importance accrue accordée au renforcement des capacités dans le Plan stratégique pour 2017–2021 signifie que le PAM doit absolument aborder différemment la conceptualisation de la fonction de renforcement des capacités et la hiérarchisation des priorités à cet égard, ainsi que l'appui qui y est apporté en interne, sous peine de mettre considérablement en péril sa réputation.

Les principales recommandations formulées dans l'évaluation sont les suivantes: i) créer immédiatement et pour une durée limitée une équipe de gestion de la transition, chargée de donner corps à la vision et à la stratégie du PAM concernant le renforcement des capacités dans le cadre du nouveau Plan stratégique pour 2017–2021; ii) aider les bureaux de pays à mener à bien les activités de renforcement des capacités en leur fournissant des orientations concrètes et pratiques; iii) accroître les moyens disponibles en interne pour appuyer et faciliter le renforcement des capacités nationales; iv) affermir les dispositions relatives au suivi et à l'établissement de rapports afin que des données quantitatives et qualitatives puissent être recueillies sur les contributions du PAM aux résultats obtenus en matière de renforcement des capacités; v) s'assurer que la communication du PAM en interne et à l'externe met bien en valeur le fait que le renforcement des capacités est une fonction organisationnelle fondamentale; et vi) maintenir en vigueur la mise à jour de la politique de 2009 en attendant que le document soit actualisé ou qu'une nouvelle politique soit élaborée en conformité avec le Plan stratégique pour 2017–2021 et à l'appui de la mise en œuvre de celui-ci.

## **Projet de décision\***

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière de développement des capacités" (WFP/EB.1/2017/6-A/Rev.1) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2017/6-A/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

---

\* 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.

## Introduction et caractéristiques de l'évaluation

1. En novembre 2009, le Conseil d'administration a approuvé le document intitulé "Politique du PAM en matière de renforcement des capacités: Bilan et perspectives". Conformément à la règle en vigueur au PAM qui veut que les politiques soient évaluées dans les quatre à six années suivant le début de leur application, la présente évaluation contient une analyse factuelle de la qualité de la mise à jour de la politique et des résultats, prévus comme imprévus, obtenus pendant la période 2009-2015.
2. L'évaluation a été menée entre février et juillet 2016 et s'est articulée autour des points suivants:
  - l'élaboration rétrospective d'une théorie du changement à partir des résultats indiqués dans la mise à jour de la politique;
  - un examen approfondi de divers documents, notamment 356 rapports normalisés sur des projets et des évaluations antérieures contenant des constatations concernant le développement des capacités;
  - des missions de terrain menées auprès des bureaux de pays au Bangladesh, en Jordanie, au Kenya, en Namibie, au Pérou et au Sénégal, et des bureaux régionaux de Panama et de Bangkok, représentatifs des divers environnements dans lesquels le PAM opère<sup>1</sup>;
  - des études sur documents concernant la Colombie, l'Inde, le Lesotho, le Libéria, l'Ouganda et la République kirghize, destinées à dégager des données factuelles plus solides pour compléter les missions de terrain;
  - des examens menés auprès des organisations de référence: l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR);
  - des enquêtes réalisées par voie électronique auprès de 213 hauts responsables du PAM en poste au Siège, dans les bureaux régionaux ou dans les bureaux de pays;
  - des entretiens avec des interlocuteurs clés, 46 étant des membres du personnel du PAM en poste au Siège et 11 des membres du Conseil d'administration.
3. Parmi les difficultés rencontrées figurent le caractère incomplet des données relatives à la gamme d'activités du PAM en matière de développement des capacités, la nature générique des résultats escomptés tels que définis dans la mise à jour de la politique, qui a limité l'analyse des contributions, la faiblesse du taux de réponse à l'enquête, le manque de fiabilité sur le plan statistique des données issues de l'examen des rapports normalisés sur les projets et le manque de données pour les 12 pays de l'échantillon concernant certaines approches du développement des capacités et la performance dans des situations de crise aiguës. Malgré tout, l'équipe d'évaluation est parvenue à formuler des constatations et des conclusions valables.

## Contexte

4. La mise à jour de la politique du PAM contient des définitions acceptées sur le plan international:
  - On entend par "capacités" l'aptitude des personnes, des organisations et de la société dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès.
  - Le "développement des capacités" désigne le processus par lequel les personnes, les organisations et la société dans son ensemble recensent, renforcent, constituent, adaptent et préservent cette aptitude au fil des ans.

---

<sup>1</sup> Parmi les critères de sélection figuraient le nombre et le type d'opérations, le niveau de revenus, la taille du bureau de pays, le statut de pays pilote pour la mise en œuvre d'un plan stratégique de pays ou de l'examen du cadre de financement, la gamme des activités de développement des capacités dont il est rendu compte, la qualité des rapports sur les résultats liés au développement des capacités, et l'existence d'une situation d'urgence de niveau 2 ou 3.

5. Cette dernière décennie, le discours mondial sur le développement des capacités a connu de profonds changements: i) l'accent, placé jusque-là sur les compétences individuelles, est désormais mis sur la performance de groupes ou d'organisations, et sur la notion selon laquelle la capacité à obtenir des résultats est une dimension de la capacité dont doit faire preuve une organisation ou un système pour perdurer, s'adapter et se montrer performant au fil du temps; et ii) le développement des capacités n'est plus perçu comme étant linéaire et exogène, mais comme étant autonome, en plein essor et faisant partie d'un système adaptatif complexe.
6. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté en 2015, et en particulier la cible 9 de l'objectif de développement durable (ODD) 17, met l'accent sur la nécessité "d'apporter, à l'échelon international, un soutien accru pour assurer le renforcement efficace et ciblé des capacités des pays en développement et appuyer ainsi les plans nationaux visant à atteindre tous les objectifs de développement durable"<sup>2</sup>. Tandis que la présente évaluation était menée, le PAM élaborait son nouveau Plan stratégique pour 2017–2021; celui-ci fait partie d'une feuille de route intégrée devant permettre d'éliminer la faim, qui prévoit des approches plus efficaces pour le renforcement des capacités et une collaboration clairement définie avec les partenaires nationaux.
7. Dans un important document issu du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016<sup>3</sup>, il est pris acte du fait que les interventions d'urgence humanitaires ne peuvent être dissociées des initiatives plus vastes axées sur le développement durable, et que le renforcement des capacités nationales, y compris celles des premiers intervenants, est essentiel pour doter les pays des moyens de se préparer aux risques et d'y faire face.

### **Politique générale du PAM en matière de développement des capacités**

8. Les politiques relatives au développement des capacités et les orientations connexes ont commencé à évoluer au PAM en 2004, avec l'adoption du document intitulé "Renforcement des capacités nationales et régionales", qui définissait un cadre pour la mise en œuvre des activités de développement des capacités dans le contexte du Plan stratégique pour 2004–2007. L'évaluation de cette politique menée en 2008 en recommandait la mise à jour et préconisait l'ajout d'un cadre de résultats, ce qui a été fait en 2009. La politique de 2004 demeure en vigueur.

---

<sup>2</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>.

<sup>3</sup> *The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need.*

[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand\\_Bargain\\_final\\_22\\_May\\_FINAL-2.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf).

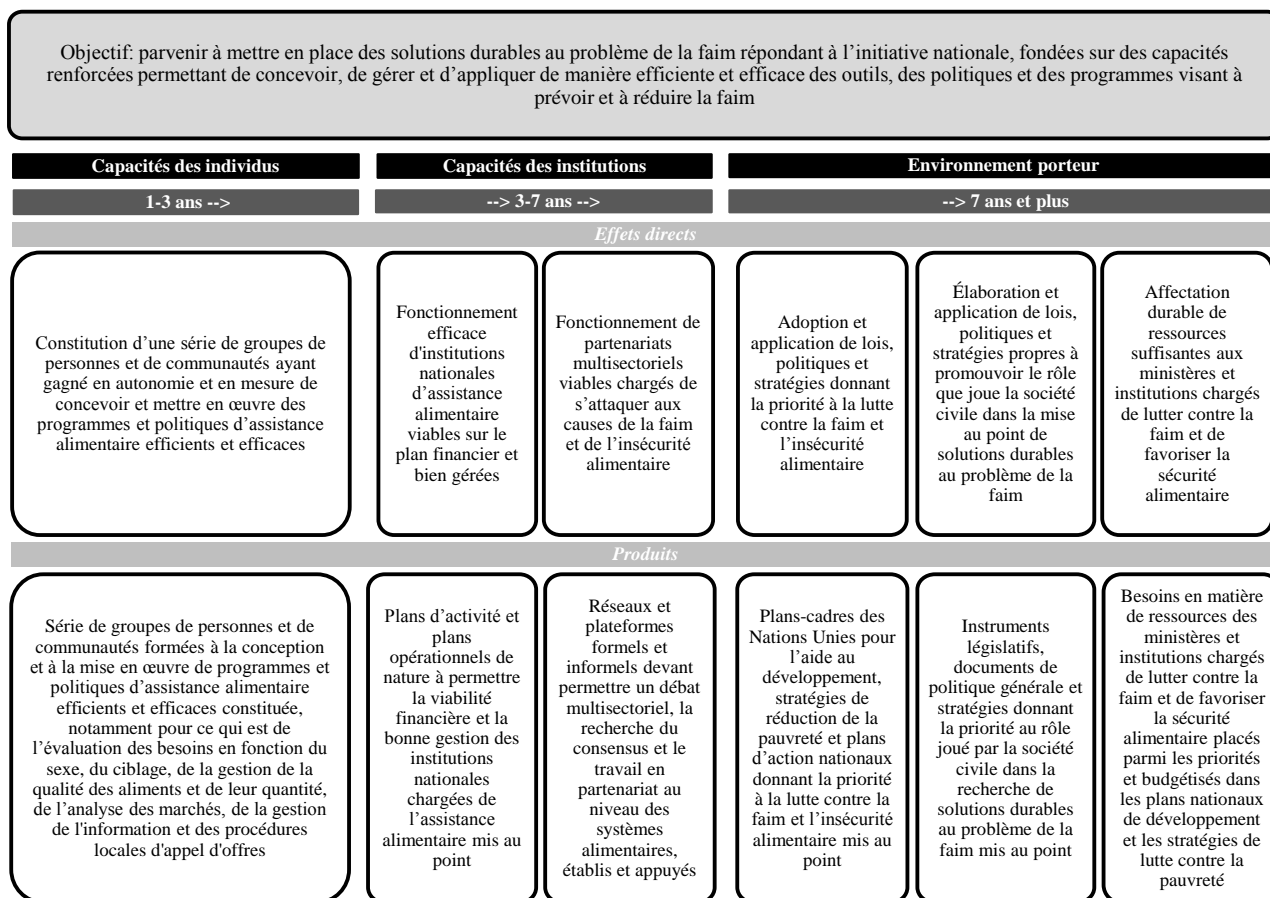
**Figure 1: Évolution de la politique du PAM en matière de développement des capacités et orientations connexes**



Source: "The Making of Capacity Development at WFP (2008–2015)". Note d'information.

9. La principale différence entre la version de la politique de 2004 et celle de 2009 est le cadre de politique générale détaillé qui y a été ajouté et qui comprend une vision, un objectif général, des effets directs et des produits à trois niveaux de capacités: environnement porteur, capacités des institutions et capacités des individus (voir la figure 2).

**Figure 2: Cadre de résultats – Politique du PAM en matière de renforcement des capacités: Bilan et perspectives (2009)**



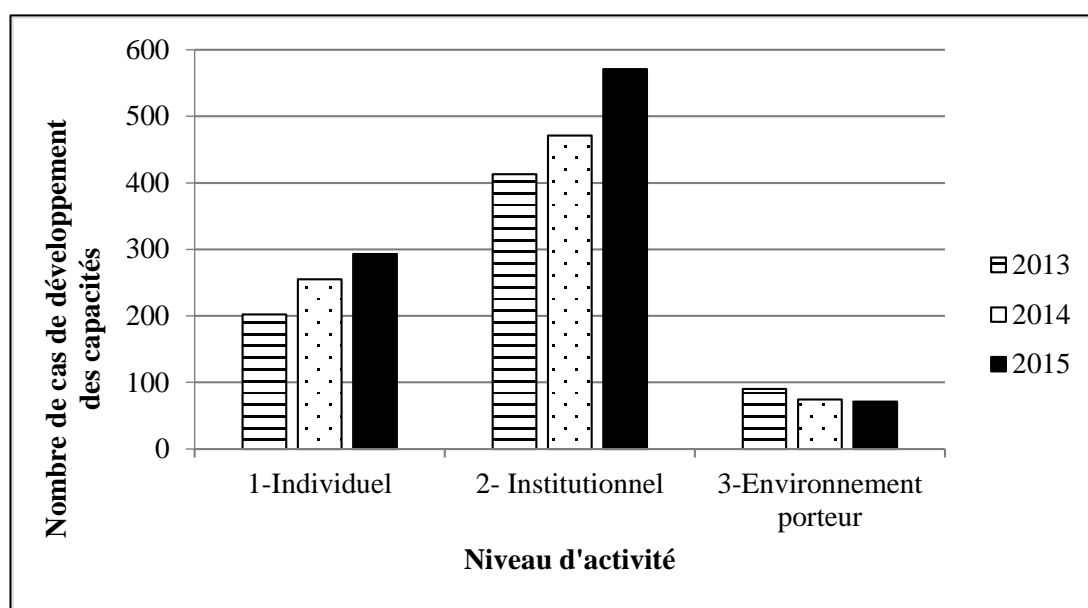
10. La mise à jour de la politique a été suivie de l'adoption en 2010 d'un plan d'action pour la mise en œuvre des éléments du Plan stratégique du PAM pour 2008-2013 se rapportant au développement des capacités et au transfert des responsabilités. D'autres documents d'orientation concernant le développement des capacités ont été publiés (en anglais uniquement), notamment:

- *Operational Guide to Strengthen Capacity of Nations to Reduce Hunger* (2010) (guide opérationnel pour le renforcement de la capacité des pays à lutter contre la faim);
- *The Ability and Readiness of Nations to Reduce Hunger (Ability and Readiness Index)* (2010) (aptitude et préparation des pays en matière de lutte contre la faim, indice d'aptitude et de préparation);
- *Implementing Capacity Development: WFP's Approach to Hunger Governance and Capacity Development* (2013) (mise en œuvre du développement des capacités: approche du PAM concernant la gouvernance et le développement des capacités en matière de lutte contre la faim);
- *National Capacity Index (NCI) – Measuring Change in Capacity for Hunger Governance in Support of Projects to Strengthen National Capacity to End Hunger* (2014) (indice de capacité nationale – mesure du changement intervenu dans les capacités de gouvernance en matière de lutte contre la faim à l'appui des projets visant à renforcer la capacité des pays à éliminer la faim);
- *Capacity Gaps and Needs Assessment in Support of Projects to Strengthen National Capacity to End Hunger* (2014) (évaluation des déficits et des besoins en termes de capacités à l'appui des projets visant à renforcer la capacité des pays à éliminer la faim);
- *Design and Implementation of Technical Assistance and Capacity Development* (2015) (conception et mise en œuvre de l'assistance technique et du développement des capacités).

## Mise en œuvre

11. Les 356 rapports normalisés sur les projets se rapportant à des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), des programmes de pays et des projets de développement mis en œuvre entre 2013 et 2015, qui couvrent 161 opérations dans 70 pays, comportaient tous une rubrique budgétaire relative au développement et à l'augmentation des capacités<sup>4</sup>. Le budget alloué au développement et à l'augmentation des capacités au titre de ces opérations en 2014 et 2015 s'est établi à 374 millions de dollars É.-U., soit 16 pour cent du budget total prévu pour lesdites opérations. Les projets de développement ont absorbé 64 pour cent de ces fonds, et les IPSR 7 pour cent.
12. Depuis 2013, les dépenses annuelles comptabilisées (hors fonds d'affectation spéciale) au titre du développement et de l'augmentation des capacités sont passées de 38,4 millions de dollars à 13,5 millions de dollars, ce qui correspond à un recul de la part de ces dépenses dans le programme de travail du PAM, de 0,9 pour cent en 2013 à 0,3 pour cent en 2015. La tendance est analogue lorsque les fonds d'affectation spéciale sont pris en compte, la proportion passant de 1 pour cent (42 millions de dollars) en 2013 à 0,7 pour cent (30,4 millions de dollars) en 2015. Toutefois, ces données ne concernent pas les opérations spéciales ni les projets dans le cadre desquels le développement des capacités a été généralisé, qui sont le théâtre d'importantes activités de développement des capacités.

**Figure 3: Nombre de cas de développement des capacités communiqués par niveau d'activité et par année**



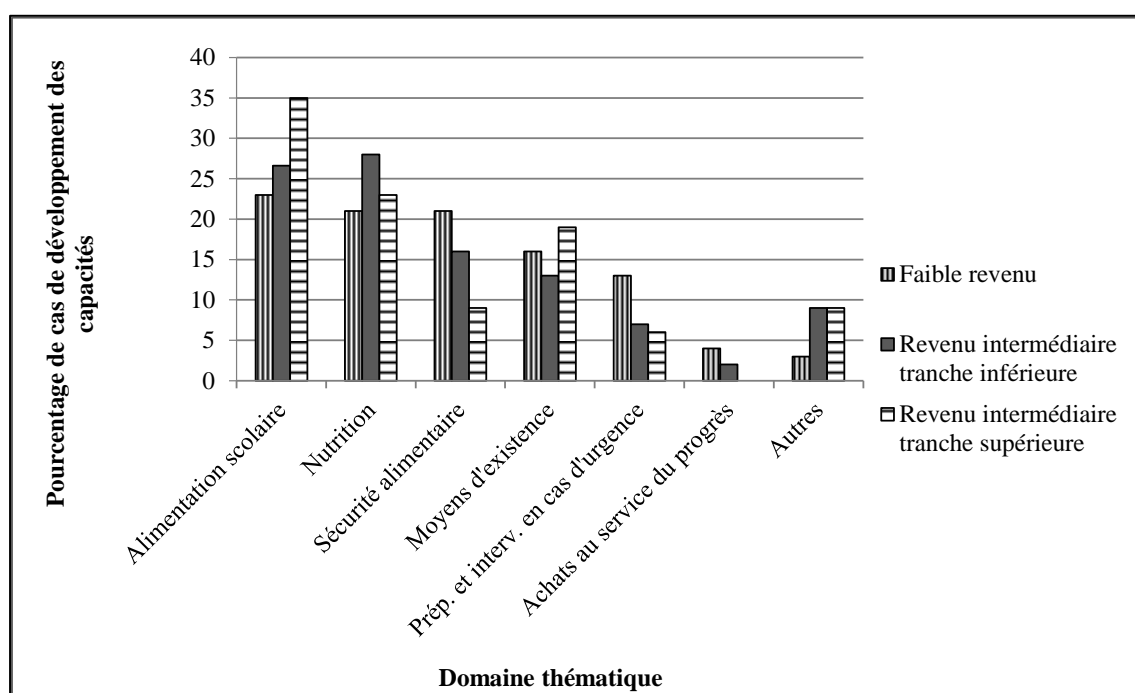
Source: Rapports normalisés sur les projets du PAM, 2013–2015 (n = 2 448).

13. La figure 3 montre que si les efforts consentis dans le domaine du développement des capacités ont porté sur les trois niveaux évoqués dans la mise à jour de la politique, la plupart ont cependant ciblé le niveau des institutions. L'appui aux capacités au niveau individuel et institutionnel s'est accru de manière soutenue entre 2013 et 2015, mais il a légèrement reculé pour ce qui est de l'appui au renforcement des environnements porteurs.
14. Au cours de la période couverte par l'évaluation, à la faveur de ses activités de développement des capacités, le PAM a apporté un appui à des institutions gouvernementales au niveau national et infranational dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la planification et de l'agriculture; il s'est également investi auprès de communautés, de petits exploitants, d'organisations non gouvernementales et de la société civile. D'après les données issues des rapports normalisés sur

<sup>4</sup> L'examen des rapports normalisés sur les projets a principalement porté sur les IPSR, les projets de développement et les programmes de pays étant donné la plus forte probabilité que ces types d'opérations du PAM comportent des activités conformes à ce que l'on entend désormais par "développement des capacités".

les projets, les activités de ce type ont été le plus nombreuses dans le cadre des programmes d'alimentation scolaire d'abord (628 en 2013–2015), de nutrition ensuite (604) (voir la figure 4). Le développement des capacités dans le domaine de la sécurité alimentaire était plus répandu dans les pays à faible revenu, tandis que dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, il concernait à près de 80 pour cent l'alimentation scolaire, la nutrition et les moyens d'existence. Comme le montre la figure 4, le niveau d'activité ne variait pas de manière significative selon le classement des pays par revenu.

**Figure 4: Pourcentage de cas de développement des capacités par niveau de revenu et domaine thématique**



Source: Rapports normalisés sur les projets du PAM, 2013–2015 (n = 2 448).

15. De récents rapports d'évaluation du PAM, comme la synthèse des évaluations consacrées au travail du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise (2012-2015), les rapports annuels sur l'évaluation en 2014 et 2015 et la synthèse des évaluations d'opérations établie en 2016, confirment que le PAM a contribué à affermir les capacités nationales de préparation et d'intervention en cas de situation d'urgence, et qu'il redouble d'efforts pour renforcer les capacités dans divers contextes et domaines thématiques, y compris en contribuant à la consolidation des institutions gouvernementales et des cadres nationaux de politique générale. Les évaluations relèvent des lacunes similaires dans les activités de développement des capacités menées par le PAM, notamment: i) la nécessité d'estimer plus clairement les déficits critiques et les domaines dans lesquels le PAM a un avantage comparatif; ii) la fragmentation des approches suivies; iii) le manque de capacités sur le plan des effectifs, en termes aussi bien de taille que de compétences, et l'insuffisance des ressources consacrées au renforcement des capacités; iv) l'absence d'un système solide de mesure de la performance, assorti de quelques valeurs de référence et valeurs cibles; et v) la nécessité de disposer d'approches techniques plus sophistiquées et de bénéficier de manière systématique d'orientations et d'un soutien pour pouvoir faire face aux défis de demain.



## Constatations issues de l'évaluation

### Qualité de la politique

16. Lorsqu'elle avait été établie, la mise à jour de la politique se faisait l'écho de la réflexion de l'époque concernant le développement des capacités. Ainsi:
  - l'expression "développement des capacités" allait bientôt primer sur "renforcement des capacités";
  - les capacités étaient conceptualisées de manière globale, en termes d'environnement porteur et de capacités des institutions et des individus;
  - l'accent était mis sur la nature à long terme du développement des capacités; et
  - la nécessité de favoriser la prise en main des activités au niveau national était mise en avant.
17. La mise à jour de la politique ne reflète pas la pensée plus récente sur les processus de développement des capacités tels que les "systèmes adaptatifs complexes", mais les orientations et outils établis par la suite pour appuyer la mise en œuvre de la politique les évoquent.
18. La mise à jour de la politique va dans le sens des engagements internationaux pris en faveur de l'efficacité de l'aide, comme les principes du renforcement de la direction et de la planification au niveau national, les approches harmonisées avec les priorités et les systèmes des pays, et l'appui apporté au développement des capacités axé sur la demande.
19. Pour l'avenir, la mise à jour de la politique demeure globalement pertinente. L'objectif qui consiste à appuyer des solutions au problème de la faim durables et prises en main par les acteurs nationaux est conforme à l'ODD 2 (Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable). L'accent mis sur les processus et les résultats du développement des capacités est également conforme dans les grandes lignes à l'ODD 17<sup>5</sup>. Les orientations conceptuelles et techniques détaillées élaborées depuis 2010 donnent au PAM les moyens de tirer parti des enjeux liés aux ODD et de la place qu'ils accordent aux capacités nationales<sup>6</sup>.
20. La qualité de la mise à jour de la politique est comparable à celle des documents stratégiques élaborés par les organisations de référence, à savoir le PNUD, l'UNICEF, la FAO et la FICR. En tant qu'organismes des Nations Unies, les trois premiers adhèrent aux mêmes principes en matière de développement des capacités, comme l'appui apporté en fonction de la demande et la conceptualisation du développement des capacités en tant que processus à long terme s'inscrivant dans le cadre de l'action menée pour accroître l'efficacité de l'aide.
21. Si aucune des quatre organisations de référence n'est dotée d'une politique officielle en la matière, l'UNICEF et la FICR font cependant du développement des capacités l'une de leurs principales stratégies d'exécution, tandis que le PNUD et la FAO le décrivent comme une fonction essentielle. Toutes quatre ont eu des difficultés à formuler des résultats, des indicateurs et des cibles se rapportant spécifiquement au développement des capacités, et à en assurer le suivi.
22. La mise à jour de la politique a été rédigée de manière claire et compréhensible, plaçant comme il convenait le développement des capacités dans le contexte de la transition opérée par le PAM de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Le caractère général de la politique a permis de l'adapter à différents contextes, tout en évitant qu'elle ne devienne contraignante.
23. De nombreuses orientations et autres outils ont été élaborés pour faciliter la mise en œuvre (voir le paragraphe 10 et la note de bas de page 7), mais ils sont de nature plutôt technique. Ces outils offrent des approches théoriques et pratiques permettant de définir des solutions appropriées au problème de la faim, d'évaluer les changements survenus au niveau des capacités et de trouver des moyens d'appuyer le développement des capacités dans divers domaines thématiques et à la faveur de différentes modalités d'intervention (comme les interventions d'urgence, les filets de

---

<sup>5</sup> ODD 17: Revitaliser le Partenariat mondial pour le développement durable.

<sup>6</sup> Le calendrier de la présente évaluation n'a pas permis d'analyser de manière rigoureuse la mesure dans laquelle la mise à jour de la politique et le projet de Plan stratégique du PAM pour 2017–2021 s'accordaient.

protection sociale, l'alimentation scolaire, la résilience et la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, par l'intermédiaire du Centre d'excellence du Brésil par exemple).

24. Cependant, certaines déficiences ont restreint l'utilité de la politique et des orientations connexes, notamment: i) le manque de cohérence dans l'utilisation de termes tels que "environnement porteur" et "capacités des institutions"; ii) le manque de précision entourant les résultats concernant les produits par rapport à ceux concernant les effets directs et la façon dont les résultats escomptés devaient se concrétiser; iii) l'absence d'indicateurs de résultats et d'orientations concernant les obligations en matière d'établissement de rapports en lien avec le développement des capacités (avant la mise au point de l'indice de capacité nationale en 2014); et iv) le manque d'informations sur la manière dont la politique de 2004 continuerait d'être appliquée.
25. Il est ressorti de l'évaluation de 2008 que la politique de 2004 était conforme au mandat et aux autres politiques du PAM, mais qu'elle ne rendait pas pleinement compte de la priorité accordée au développement des capacités en tant qu'objectif stratégique. La direction a approuvé les 12 recommandations formulées, mais il n'a été pleinement donné suite qu'à celle concernant l'adaptation des documents d'orientation provenant de partenaires. Des aspects importants de l'examen des modalités de financement applicables au développement des capacités qu'il était suggéré de mener n'ont pas été traités. Quant aux dix autres recommandations, il n'y a été donné que partiellement suite, y compris pour ce qui était d'élaborer un plan d'action comportant un cadre de résultats et de grandes étapes, et de mettre fréquemment à jour la politique compte tenu des constatations issues de l'évaluation.
26. Il y a eu peu de recoupement entre les politiques; seule celle axée sur le renforcement de la résilience au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition, adoptée en 2015, faisait explicitement référence à la mise à jour de la politique. Par rapport aux autres politiques élaborées par le PAM pendant la même période<sup>7</sup>, la mise à jour a été jugée médiocre au regard de plusieurs critères évalués<sup>8</sup>, notamment la clarté des méthodes de mise en œuvre et la concordance avec d'autres politiques.
27. La mise à jour de la politique ne prend que peu en compte la problématique hommes-femmes. En effet, elle se contente: i) d'évoquer la nécessité de renforcer les capacités nationales pour pouvoir mener des évaluations des besoins alimentaires ventilées par sexe; et ii) d'indiquer que le PAM doit renforcer ses compétences internes en matière de sensibilisation à la problématique hommes-femmes.
28. Elle aurait pu à cet égard aborder les contributions possibles sur le long terme du développement des capacités aux objectifs d'égalité des sexes définis sur le plan mondial ou national, et renseigner sur le rôle que pourrait jouer la problématique hommes-femmes lorsqu'il s'agit de décider des priorités en matière d'affectation des ressources pour le développement des capacités.

### Résultats de la politique

29. L'évaluation menée en 2008 de la politique de 2004 notait un déséquilibre au profit d'une approche axée sur l'offre. Les données factuelles recueillies pour la présente évaluation indiquent catégoriquement que l'élaboration des interventions destinées à développer les capacités est de plus en plus normalisée – elle repose en grande partie sur le dialogue noué par le PAM avec les partenaires gouvernementaux pour renforcer leur aptitude à gérer les solutions au problème de la faim -, et modulable, puisqu'elle recourt à diverses approches pour appuyer les processus favorisant le changement.
30. Les activités de développement des capacités appuyées par le PAM comprennent l'accompagnement professionnel sur le lieu de travail, la sensibilisation, la mise à disposition d'informations et d'outils spécialisés, et la facilitation de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire. Le Centre d'excellence du PAM pour la lutte contre la faim, au Brésil,

---

<sup>7</sup> Il s'agit notamment des politiques du PAM relatives à la réduction des risques de catastrophes (2009), à la problématique hommes-femmes (2009), à l'alimentation scolaire (2009) et au VIH et au sida (2010).

<sup>8</sup> Les autres critères sont notamment la concordance avec le Plan stratégique, la clarté des objectifs, la définition des indicateurs, l'harmonisation des politiques entre elles et les dispositions relatives au suivi et à l'établissement de rapports sur la politique.

représente le principal dispositif du PAM - et aussi le plus systématisé - pour appuyer la coopération Sud-Sud et contribuer à l'échange de connaissances sur l'alimentation scolaire au sein du PAM et parmi les pays partenaires<sup>9</sup>. Ce type de partenariat innovant, dans le cadre duquel le PAM met à la disposition d'un gouvernement hôte des compétences techniques mais ne lui fournit pas d'assistance alimentaire, représente un nouveau mode de fonctionnement pour le PAM<sup>10</sup>.

Domaine thématique	Pays visités						Études sur documents					
	Bangladesh	Jordanie	Kenya	Namibie	Pérou	Sénégal	Colombie	Inde	République kirghize	Lesotho	Libéria	Ouganda
	Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)*	Pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure)*	Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)*	Pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure)*	Pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure)*	Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)*	Pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure)*	Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)*	Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)*	Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)*	Pays à faible revenu*	Pays à faible revenu*
Alimentation scolaire	2,3	1,2	1,2,3	1,2,3	1,2	1,2,	2	2	1,2,3	1,2,3	2,3	1,2,3
Nutrition	1,3		1,2,3	2	1	2,3	1	2	3	1,2,3	1,2,3	1,2,3
Sécurité alimentaire	1	1,2,3	1,2	1,2,3	1,2	1,2,3	1,3	1,2,3	2,3	1,2		1,2,3
Appui aux moyens d'existence	1,2,3	1	1,2			1,2,3	1,2	2	1,2,3	1,2	1	1,2,3
Préparation et intervention en cas de situation d'urgence	1		1,2,3		1,2	1	1,2		1,2	1,2,3	1,2	1,2
Achats au service du progrès			1								1	1
Autres	1	2	1,2	2	1		1	2		1,2,3		2

Sources: rapports normalisés sur les projets du PAM, 2013–2015, documentation et entretiens au niveau des pays.

Résultats du développement des capacités par niveau: 1 – individuel; 2 – institutionnel; 3 – environnement porteur.

\* Banque mondiale (<http://data.worldbank.org/country>).

31. Des contributions aux résultats obtenus en matière de développement des capacités<sup>11</sup> ont été observées dans tous les domaines thématiques d'intervention du PAM (voir le tableau 1). Une tendance générale se dessine dans l'ensemble des catégories de revenu (faible, intermédiaire de la tranche inférieure et intermédiaire de la tranche supérieure) et aux trois niveaux du développement des capacités, environ 60 pour cent des résultats ayant été enregistrés au niveau des institutions. À part la Colombie, tous les pays ont renforcé les capacités au niveau des

<sup>9</sup> Selon le rapport annuel de 2015, une assistance technique directe a été fournie 11 fois à des gouvernements et 17 échanges de données d'expérience ont été facilités.

<sup>10</sup> Les demandes de ce type sont en hausse. Le PAM a mis en place des bureaux au Brésil et en Chine, et il fournit une assistance technique dans des pays comme l'Inde, la Namibie et la République dominicaine, qui ne reçoivent pas d'assistance alimentaire.

<sup>11</sup> L'analyse a pâti de problèmes d'ordre conceptuel et du caractère incomplet des données (voir le paragraphe 3).

individus, des institutions et de l'environnement porteur dans au moins un domaine thématique, quel que soit leur niveau de revenus ou le type d'opération menée.

### ***Contributions au renforcement des capacités des individus et des communautés***

32. L'analyse des rapports normalisés sur les projets, croisée avec d'autres éléments probants, confirme que le PAM contribue énormément à accroître la sensibilisation et à étoffer les connaissances et les compétences des employés des institutions gouvernementales à l'œuvre pour trouver des solutions au problème de la faim. Ces activités s'inscrivent en général dans le cadre d'une démarche plus large visant à renforcer les capacités institutionnelles (voir la section suivante). La formation est encore fréquemment utilisée dans les pays de l'échantillon, mais des mesures sont prises pour éviter d'organiser des activités ponctuelles et pour mobiliser plus durablement les partenaires.
33. S'il existait peu de plans axés sur la collaboration avec les communautés et des informations limitées sur les résultats connexes, les appréciations formulées par les parties prenantes interrogées au sujet des contributions du PAM au renforcement des capacités des individus et des groupes communautaires étaient toutefois favorables (voir l'encadré 1)<sup>12</sup>.

#### **Encadré 1: Contributions du PAM au renforcement de la résilience des communautés**

En Jordanie, l'alimentation scolaire prévoyant la distribution de biscuits fabriqués dans le commerce compte depuis longtemps parmi les activités essentielles du PAM. De nouvelles approches innovantes visant à renforcer la résilience des communautés ont été récemment mises en place. Des cuisines collectives équipées par le PAM ont été installées dans cinq districts scolaires du centre du pays. Une formation a été dispensée au personnel local afin que des repas scolaires fraîchement cuisinés puissent être distribués aux écoles dans l'ensemble du district. Cela contribue à renforcer la résilience des communautés, tous les produits alimentaires nécessaires étant achetés localement, et à accroître la participation de la population active, notamment des femmes.

### ***Contributions au renforcement des capacités des institutions***

34. Le PAM s'attache à renforcer les capacités techniques et de gestion des organisations gouvernementales nationales et infranationales. Certaines réalisations sont présentées ci-après :
- *Accroissement de l'efficacité et de l'efficience des programmes d'assistance alimentaire et de gouvernance en matière de lutte contre la faim pilotés par les pays.* Le PAM, parfois en collaboration avec le Centre d'excellence du Brésil, a aidé les pouvoirs publics à améliorer la qualité, la gestion et le suivi des programmes d'alimentation scolaire au Bangladesh, en Jordanie, au Kenya, en Namibie et au Pérou.
  - *Mise au point de directives et normes opérationnelles nouvelles ou améliorées destinées aux organismes nationaux et infranationaux.* En Inde, le bureau de pays du PAM a compilé les pratiques optimales concernant le système national public de distribution ciblée. Le Gouvernement a largement diffusé le guide ainsi établi, et les États du Kerala et de l'Odisha sont en train de l'adapter et de l'appliquer. D'autres bureaux de pays ont appuyé l'élaboration de directives et de normes relatives aux programmes nationaux d'alimentation scolaire<sup>13</sup>.
  - *Enrichissement du corpus de données factuelles pour faciliter la prise de décisions au niveau national.* En Jordanie et en Namibie, les bureaux de pays ont appuyé la mise au point de systèmes de suivi de la sécurité alimentaire et aident à accroître la capacité des pouvoirs publics à les exploiter et à les adapter.

<sup>12</sup> Les exemples ne concernent que les 12 pays constituant l'échantillon examiné lors de la présente évaluation, mais cela ne signifie pas que les résultats évoqués n'ont été obtenus que dans ces pays.

<sup>13</sup> Des exemples venant du Kenya, de la Namibie, du Pérou et de la République kirghize ont été relevés.

- *Accentuation de la coordination avec les partenaires au niveau régional, national et infranational.* Le PAM co-préside des groupes de travail thématiques intersectoriels et des comités directeurs chargés de questions telles que la sécurité alimentaire et la nutrition au Pérou, la protection sociale en République kirghize, et l'agriculture et le développement rural.
35. Les données factuelles disponibles n'ont pas permis d'évaluer le rôle joué par le PAM vis-à-vis de l'amélioration de la viabilité financière des institutions nationales chargées de l'assistance alimentaire – l'un des effets directs escomptés de la politique.

#### ***Contributions au renforcement des environnements porteurs***

36. La collecte de données dans les pays et l'analyse des rapports normalisés sur les projets ont révélé de nombreux cas dans lesquels le PAM a contribué à l'adoption et à la mise en application de lois, de politiques et de stratégies harmonisées destinées à créer un environnement plus propice à la mise en œuvre de solutions au problème de la faim, grâce à des activités de sensibilisation, à des apports techniques, à la modélisation et à l'accompagnement professionnel.
37. Les données factuelles disponibles n'ont en revanche pas permis de déterminer dans quelle mesure les activités du PAM avaient donné lieu à la mobilisation de davantage de ressources adéquates et durables en faveur des institutions gouvernementales dans les pays hôtes – un autre effet direct escompté de la politique.

#### ***Contributions probables à l'impact***

38. Selon la théorie du changement établie pour la politique, l'impact global dépend des synergies entre les résultats au niveau de l'environnement porteur, des institutions et des individus. Les données issues du suivi effectué par le PAM ne permettent pas d'estimer pleinement, au moyen de données factuelles, les contributions à l'impact. Toutefois, comme le montre le tableau 1, l'action du PAM a porté simultanément sur au moins deux de ces trois niveaux dans 42 cas répartis dans 12 pays (voir l'encadré 2).

#### **Encadré 2 – Synergies entre les résultats obtenus sur le plan des capacités**

Au Pérou, le PAM a apporté à l'Institut national de défense civile une assistance technique dans des domaines très divers, notamment pour améliorer les systèmes informatiques, configurer les systèmes de transferts de type monétaire pour les situations d'urgence et renforcer les connaissances et les compétences des fonctionnaires gouvernementaux pour faire face aux situations d'urgence alimentaire.

Plus de 1 300 fonctionnaires au niveau local et régional ont bénéficié, en moins d'un mois, d'une formation dispensée en ligne, mise au point par le PAM et dispensée par l'Institut national de défense civile. Le travail du PAM a aussi permis de renforcer l'environnement porteur grâce à l'élaboration d'une directive sur les normes relatives à l'achat, à l'entreposage et à la distribution de l'assistance alimentaire en situation d'urgence.

#### ***Liens entre les résultats observés et la mise à jour de la politique***

39. À de très rares exceptions près, les résultats en rapport avec le développement des capacités recensés par l'évaluation ne peuvent pas être rattachés directement à la suite donnée à la mise à jour de la politique.
40. La majeure partie du personnel du PAM interrogé ignorait tout du contenu de la politique ou n'en avait que de vagues notions. La plupart des personnes ayant lu le document le jugeaient trop flou et peu utile à la planification, à la mise en œuvre ou au suivi d'interventions spécifiquement axées sur le développement des capacités. Les nombreux outils et documents d'orientation élaborés (voir le paragraphe 10) sont très techniques et couvrent toute une gamme de domaines thématiques et de modalités. Aucun ne fait explicitement référence à la mise à jour de la politique ni ne fournit d'indications sur les moyens d'obtenir les produits et effets directs énoncés dans la politique.

41. Peu d'éléments attestent que la politique ait contribué à ce que le personnel, les responsables et les membres du Conseil d'administration du PAM comprennent de la même façon l'expression "développement des capacités" et l'utilisent de manière cohérente. Cette expression sert à désigner de manière générale tout ce qui peut être bénéfique aux populations locales, et de manière restreinte uniquement des activités de formation.

### *Égalité des sexes*

42. Dans le cas des bureaux de pays consultés, il existait une certaine sensibilisation à la problématique hommes-femmes, manifeste dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des interventions axées sur le développement des capacités. Dans la plupart des bureaux de pays cependant, les rapports ne rendaient compte que de la participation des hommes et des femmes aux initiatives de développement des capacités, sans renseigner sur les contributions au renforcement de l'égalité des sexes dans le contexte national.
43. La problématique hommes-femmes n'a été substantiellement prise en compte que dans quelques initiatives de développement des capacités. Par exemple, le travail mené par le PAM pour renforcer les capacités des comités de gestion des écoles au Bangladesh, au Kenya, en Namibie et au Pérou prévoyait la sensibilisation des membres des comités à l'égalité des sexes et à l'importance de la participation des femmes aux comités, y compris à des postes de responsabilité.

### *Durabilité*

44. Le PAM s'est sciemment attaché à accroître la durabilité en appuyant les compétences techniques et de gestion de ses partenaires et en aidant les acteurs nationaux à prendre en main et diriger les processus de changement. Les données montrent que pour être efficace, le transfert des responsabilités doit être un processus graduel, dans le cadre duquel le PAM passe progressivement du rôle d'exécutant à celui de conseiller technique, et non un processus à sens unique orchestré par le PAM. Ce rôle consultatif se poursuit souvent même après que les acteurs nationaux ont pris en charge les responsabilités financières ou la gestion de programmes conduits par le PAM.

## **Facteurs expliquant les résultats obtenus**

### *Facteurs externes*

45. L'importance accordée au renforcement des capacités nationales dans le cadre de l'action menée à l'échelle mondiale pour accroître l'efficacité de l'aide a certes offert des possibilités aux organismes des Nations Unies, mais ce n'est pas pour autant que des ressources ont été systématiquement mises à la disposition du PAM pour ses activités de développement des capacités.
46. Les principaux facteurs ayant eu une incidence sur la portée, la nature et l'efficacité des activités du PAM dans ce domaine sont les suivants:
- la volonté politique de s'attaquer aux problèmes liés à la gouvernance en matière de lutte contre la faim;
  - le souhait des gouvernements hôtes, plus en demande d'une aide alimentaire que d'une assistance technique;
  - les capacités des gouvernements au niveau national et décentralisé; et
  - le contexte socioculturel.
47. D'après les données factuelles contenues dans les rapports normalisés sur les projets, le PAM renforce les capacités des institutions dans les pays quel que soit le niveau de revenus ou la place de ceux-ci dans le continuum situation d'urgence-développement:
- Dans les pays à revenu intermédiaire, les gouvernements jusque-là bénéficiaires de l'assistance alimentaire sont en train de devenir des consommateurs et des acheteurs de services techniques spécialisés du PAM. Ces pays offrent un terrain propice à des changements systémiques durables, car ils sont généralement dotés de cadres politiques et juridiques relativement solides, et de grandes capacités. Cependant, les bureaux du PAM se trouvant dans des pays à revenu intermédiaire ont du mal à mobiliser des fonds du fait de

l'absence de programmes bien établis axés sur l'alimentation et du recul de l'aide publique au développement dans ces pays.

- Pour ce qui est des situations de crise aiguë, un document d'orientation récent du PAM indique qu'il est possible d'appuyer les capacités sur le long terme tout en apportant les secours humanitaires nécessaires immédiatement. Dans de tels cas, l'assistance technique consistera souvent à donner des exemples pratiques et à mettre en œuvre conjointement des activités dans un domaine particulier du transfert des capacités. Il est tout aussi urgent de renforcer les capacités de lutte contre la faim que d'assurer la consolidation de la paix, d'apporter une aide humanitaire ou d'appuyer le développement à plus long terme<sup>14</sup>. Pourtant, le rôle du PAM en matière de développement des capacités dans le cadre des interventions d'urgence ne fait pas l'unanimité.

### ***Réputation et image de marque du PAM et collaboration avec d'autres acteurs***

48. La réputation et l'image de marque du PAM le font généralement apparaître comme un exécutant plutôt qu'un facilitateur, ce qui n'est pas sans incidences sur la façon dont son positionnement et son avantage comparatif sont perçus.
49. Les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation ont estimé que la collaboration du PAM avec d'autres acteurs des Nations Unies qui appuient les processus nationaux de développement des capacités se caractérisait par une action menée en parallèle et non conjointement.

### ***Diffusion de la politique et orientations***

50. Compte tenu des ressources limitées disponibles, la diffusion de la mise à jour de la politique n'a été que moyennement efficace<sup>15</sup>. Les outils élaborés à cet effet – comme l'indice de capacité nationale et les évaluations des besoins et des déficits en matière de capacités – se sont révélés techniquement complexes et difficiles à utiliser, et ils n'ont pas été exploités de manière uniforme d'un bureau de pays à l'autre. Aucun de ces outils ne renvoyant explicitement aux énoncés de résultats figurant dans la mise à jour de la politique, ils n'ont que peu servi pour la mise en œuvre de cette dernière.

### ***Ressources et environnement opérationnel***

51. Les ressources financières mises à disposition pour faire progresser le programme de développement des capacités du PAM provenaient presque exclusivement d'un fonds d'affectation spéciale doté d'une enveloppe de 4 millions de dollars É.-U., financé par le Canada, les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et la Suède, qui avait été établi à l'issue de l'évaluation de 2008. À l'échéance de ce fonds, au bout de quatre ans, aucun autre financement n'a été recherché.
52. La mise en place en 2013 d'une ligne budgétaire pour les activités de développement et d'augmentation des capacités a constitué un progrès; les bureaux de pays ont ainsi pu affecter des ressources au développement des capacités et en assurer le suivi sans avoir à faire appel aux financements destinés à l'assistance alimentaire ou monétaire. Cependant, étant donné que les coûts afférents à l'augmentation des capacités sont souvent associés à des opérations spéciales et comportent des éléments coûteux, cette ligne budgétaire composite masque les dépenses spécifiquement consacrées au développement des capacités.
53. Presque toutes les équipes consultées dans les bureaux de pays ont estimé que le financement ayant un horizon à court terme et les aléas budgétaires entravaient considérablement la cohérence et l'efficacité de la planification et de la mise en œuvre du développement des capacités. Contrairement à certains organismes des Nations Unies, le PAM n'a pas systématiquement accès à des financements au niveau des pays pour ses activités de développement des capacités. Les fonds et le personnel initialement prévus pour ce type d'activités peuvent devoir être utilisés ailleurs en cas de situation d'urgence ou de déficit de ressources.

---

<sup>14</sup> Division des politiques et des programmes du PAM. 2015. *Design and Implementation of Technical Assistance and Capacity Development (2015). National Self-sufficient Capacity to Respond, Reduce and Rebuild from Crises and Achieve Zero Hunger*, p. 18.

<sup>15</sup> La même observation était faite dans l'évaluation de 2008 de la politique de 2004.

54. Le personnel du PAM à tous les niveaux a jugé que la mise à jour de la politique n'avait pas suffisamment suscité l'adhésion en interne, et fait observer que la taille réduite et la fluctuation des effectifs de l'unité chargée du développement des capacités au Siège avaient considérablement réduit sa visibilité et son influence.
55. En raison des systèmes d'établissement de rapports en place au PAM pendant la période considérée, les résultats du développement des capacités ont été considérablement sous-déclarés. Ainsi, les rapports normalisés sur les projets n'englobent pas les interventions financées par des fonds d'affectation spéciale, qui représentent pourtant une part considérable du travail de développement des capacités. Certains bureaux régionaux et bureaux de pays ont élaboré leurs propres outils pour prendre en compte les contributions liées au développement des capacités, mais cela n'a pas encore eu d'influence sur les pratiques en vigueur en matière de suivi et d'établissement de rapports.
56. L'indice de capacité nationale, mis en place en octobre 2014, visait à mesurer les changements survenus au niveau des capacités grâce à une multitude d'investissements consacrés au développement des capacités. Les données sont collectées à l'occasion d'évaluations régulières des indicateurs de la gouvernance en matière de lutte contre la faim se rapportant à quatre types de capacités (latentes, émergentes, modérées et autonomes). Cependant, malgré sa portée ambitieuse, l'indice de capacité nationale a des défauts, notamment sa complexité et son incapacité à faire apparaître comment les changements constatés au niveau des capacités se sont produits.
57. L'approche du PAM en matière de dotation en effectifs, définie dans sa stratégie de 2014 en matière de personnel, accorde relativement peu de place au développement des capacités. D'après l'examen de vacances de poste publiées par le PAM à différents niveaux d'ancienneté, aucune ne comporte d'exigence en matière de compétences, techniques ou non, liées au développement des capacités, hormis des qualifications génériques dans le domaine de la gestion et de la diplomatie. Peu de mesures sont prévues pour inciter le personnel à s'impliquer dans le renforcement des capacités au PAM, voire à exceller dans ce domaine.

## Conclusions

58. La priorité accordée aux interventions d'urgence et aux opérations à court terme a entravé le travail du PAM dans le domaine du développement des capacités, pour ce qui est du financement comme de la continuité de l'action.
59. La plupart des facteurs ayant restreint la portée, l'efficacité et la durabilité de l'action du PAM dans ce domaine sont moins le résultat d'éléments extérieurs que des décisions de gestion prises depuis 2009. En conséquence:
  - le développement des capacités n'occupe pas une place de premier plan dans la structure organisationnelle du PAM;
  - les ressources financières consacrées à la promotion du développement des capacités au PAM se sont limitées à un fonds d'affectation spéciale établi à titre exceptionnel;
  - la petite unité chargée du développement des capacités n'a pas été en mesure d'orchestrer avec fermeté la mise en œuvre de la politique;
  - aucune mesure globale n'a été prise pour renforcer les capacités du personnel dans ce domaine ou adapter l'action menée pour mobiliser des ressources en fonction des besoins; et
  - malgré quelques améliorations, le suivi et l'établissement de rapports concernant le développement des capacités demeurent déficients et peu cohérents, ce qui limite l'aptitude du PAM à mettre son travail en avant et à en tirer des enseignements.
60. Le développement des capacités est évoqué dans de nombreuses évaluations réalisées par le PAM depuis 2009. Il a été recommandé à maintes reprises au PAM d'affiner la définition de ses activités axées sur le développement des capacités, de préciser l'approche correspondante, de renforcer les moyens de les mesurer et d'accroître le financement et la dotation en effectifs prévus. Le développement des capacités faisait partie des objectifs stratégiques du Plan



stratégique pour 2008–2013, mais peu de résultats ont été communiqués car les systèmes d'appui en place étaient déficients. Dans le Plan stratégique pour 2014–2017, le développement des capacités était prévu au titre des quatre Objectifs stratégiques, mais cela ne s'est pas accompagné de la mobilisation voulue dans certains domaines cruciaux à son succès.

61. Le PAM est bien placé pour s'investir davantage dans le renforcement des capacités aux côtés des partenaires dans les pays compte tenu de ses compétences spécialisées éprouvées, en particulier en matière de préparation et d'intervention en cas de situation d'urgence liée à l'alimentation. Toutefois, son positionnement stratégique est limité du fait qu'il est surtout perçu comme un "exécutant" et en raison de son handicap par rapport à d'autres organismes des Nations Unies ayant davantage fait leurs preuves dans le domaine de la coopération technique.
62. La présente évaluation a montré que le PAM œuvre en faveur du développement des capacités dans des contextes géographiques et des domaines thématiques très divers, malgré l'appui institutionnel, les ressources, les orientations et les outils limités à sa disposition. Cependant, étant donné l'évolution de la situation à l'échelle mondiale et l'ambition qui est la sienne de contribuer à l'élimination de la faim, le PAM doit absolument aborder différemment la conceptualisation de la fonction de renforcement des capacités et la hiérarchisation des priorités à cet égard, ainsi que l'appui qui y est apporté en interne, sous peine de mettre considérablement en péril sa réputation.
63. Le Programme 2030, les objectifs de développement durable, le Sommet mondial sur l'action humanitaire et le dialogue noué à cet égard montrent clairement qu'il est primordial de renforcer les capacités des pays pour qu'ils puissent élaborer et gérer leurs propres solutions au problème de la faim. La nouvelle Feuille de route intégrée repense les systèmes de planification, de budgétisation et de suivi du PAM compte tenu du Programme 2030 et de l'action menée pour réaliser les ODD. Les activités de renforcement des capacités figurent dans le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021: elles ressortissent aux Objectifs stratégiques 1 à 3 pour ce qui est du niveau individuel et institutionnel et sont au cœur de l'Objectif stratégique 4. Elles constituent par ailleurs une modalité de transfert dans le nouveau cadre de financement. Il sera essentiel à l'avenir de s'attacher tout particulièrement à garantir la clarté des concepts et à définir explicitement l'obligation redditionnelle dans ce domaine.

## Enseignements

64. Le PAM se trouve à un stade critique de son travail de renforcement des capacités, comme cela avait déjà été constaté lors de l'évaluation de sa politique relative à la problématique hommes-femmes (2014). Celle-ci avait en effet donné lieu à la formulation d'une série de considérations d'ordre stratégique qui sont, pour nombre d'entre elles, tout aussi pertinentes pour la présente évaluation:
  - i) "Quand allons-nous enfin apprendre?" De nombreuses évaluations précédentes consacrées à des politiques, des stratégies ou des opérations ont relevé des insuffisances similaires. Pour que les choses changent, l'engagement du PAM en faveur du renforcement des capacités doit être sincère, systématique et durable.
  - ii) Il faut bien faire comprendre à l'échelle du PAM que la prise en compte systématique du renforcement des capacités permettra au Programme de tenir ses engagements au regard des ODD, et qu'elle ne s'opposera pas à son action à cet égard, ni à d'autres priorités.
  - iii) Un changement d'état d'esprit est nécessaire: le renforcement des capacités devrait être considéré comme l'affaire de tous, quels que soient le rôle ou le lieu d'affectation de chacun. La responsabilité ne doit pas incomber à la seule Division des politiques et des programmes.
  - iv) Ne pas faciliter le renforcement des capacités au moyen d'une structure organisationnelle, de compétences et d'un appui technique appropriés fait peser des risques sur l'efficacité, l'efficience et la crédibilité du PAM.
  - v) Il est essentiel de montrer la voie et de déterminer les priorités, et ce durablement. Les partenaires, notamment les organismes des Nations Unies, les donateurs, les gouvernements et la société civile, doivent prendre des mesures de soutien pour accompagner leurs demandes de réforme.

## Recommandations

65. Les recommandations ci-après ont été établies à la lumière des débats tenus lors d'un atelier organisé en septembre 2016, auquel participaient des membres du personnel du PAM de divers horizons. Elles sont séquentielles, la première étant un préalable nécessaire aux suivantes.
66. **Recommandation 1:** Le PAM devrait immédiatement faire en sorte que davantage d'attention soit accordée au niveau institutionnel au renforcement des capacités en tant que fonction essentielle, en créant à titre provisoire une équipe multipartite chargée de gérer la transition, à qui il incombera:
- de formuler la vision et la stratégie du PAM en matière de renforcement des capacités conformément à la Feuille de route intégrée pour 2017–2021, en les assortissant de définitions conceptuelles et opérationnelles du renforcement des capacités en tant que dimension à prendre en considération dans toutes les activités (Objectifs stratégiques 1 à 3), en tant que priorité au niveau des programmes (Objectif stratégique 4) et en tant que modalité de transfert dans le nouveau cadre de financement;
  - de définir les rôles, les responsabilités et les obligations incombant au personnel chargé du renforcement des capacités, qui sera une responsabilité fonctionnelle dans certains cas et un élément à prendre systématiquement en compte dans d'autres domaines de programmation;
  - de réexaminer, réviser et élaborer des outils et des orientations pratiques se rapportant au travail de renforcement des capacités mené par le PAM dans le contexte de sa politique en matière de plans stratégiques de pays, notamment pour ce qui est des interventions humanitaires; et
  - de poursuivre ses activités jusqu'à ce que la planification stratégique par pays soit bien établie.
67. **Recommandation 2:** Lors de la mise en œuvre de la Feuille de route intégrée, et plus précisément de la politique en matière de plans stratégiques de pays, le PAM devrait veiller à ce que les bureaux de pays disposent dans un délai de 12 mois d'outils et d'orientations pertinents, concrets et pratiques concernant le renforcement des capacités. Lesdites orientations devraient:
- s'inspirer des bonnes pratiques tirées de l'expérience du PAM et d'autres organismes des Nations Unies;
  - être applicables dans des contextes d'aide humanitaire, de développement et de consolidation de la paix; et
  - indiquer les critères ou conditions permettant d'établir que le soutien du PAM n'est peut-être plus nécessaire (y compris les plans de transition et de retrait), qui doivent être pris en considération dans le cadre du processus de planification stratégique par pays.
68. **Recommandation 3:** Le PAM devrait renforcer les moyens dont il dispose en interne pour appuyer efficacement les processus de renforcement des capacités nationales dans un délai de 12 mois, et il lui faudrait à cette fin:
- mettre à jour sa stratégie en matière de personnel afin de faire figurer le renforcement des capacités parmi les compétences fonctionnelles;
  - prévoir des mesures d'incitation concernant le renforcement des capacités dans les évaluations de la performance du personnel;
  - désigner dans chaque bureau régional et bureau de pays un coordonnateur responsable du renforcement des capacités, ayant des responsabilités clairement définies et l'obligation de rendre des comptes; et
  - accélérer la création d'un fichier de spécialistes du développement des capacités dans les domaines thématiques et les zones géographiques pertinents.

69. **Recommandation 4:** Le PAM devrait continuer de renforcer ses dispositions en matière de suivi et d'établissement de rapports pour toutes les activités de renforcement des capacités dans un délai de 12 mois, en demandant que davantage d'informations quantitatives et qualitatives soient communiquées dans les rapports normalisés sur les projets et les rapports sur les fonds d'affectation spéciale, y compris des études qualitatives représentatives portant sur les contextes dans lesquels s'inscrivent les plans stratégiques de pays et les plans stratégiques de pays provisoires.
70. **Recommandation 5:** Dans un délai de six mois, le PAM devrait s'assurer que sa communication en interne et à l'externe reflète et appuie sa vision stratégique en matière de renforcement des capacités, notamment en présentant le développement des capacités comme l'une de ses fonctions essentielles dans tous les contextes.
71. **Recommandation 6:** La mise à jour de la politique de 2009 devrait rester en vigueur jusqu'à ce que tous les éléments de la Feuille de route intégrée soient en place. Le PAM devrait ensuite soit la réviser, soit élaborer une nouvelle politique pour définir son approche stratégique. La politique devrait s'accompagner d'outils de diffusion qui soient conformes au Plan stratégique pour 2017-2021 et qui en appuient la mise en œuvre.

**Liste des sigles utilisés dans le présent document**

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICR	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ODD	objectif de développement durable
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance