

**Examen à mi-parcours du
Plan stratégique du PAM pour 2017-2021**



Consultation informelle

12 mars 2020

**Programme alimentaire mondial
Rome, Italie**

Méthodologie adoptée pour conduire l'examen à mi-parcours

1. L'examen, réalisé sous l'autorité de la Sous-Directrice exécutive chargée du Département de l'élaboration des programmes et des politiques et en collaboration étroite avec les divisions compétentes du PAM, repose sur l'étude de documents publiés au cours de la mise en œuvre du Plan stratégique du PAM, en privilégiant les trois aspects suivants:
 - *Évaluation axée sur le PAM.* Il s'est agi d'analyser la performance du PAM en matière de mise en œuvre du plan stratégique, en particulier à l'aide des divers instruments et réformes internes mis en place au titre de la feuille de route intégrée, et d'en dégager des considérations de fond. Cette section de l'examen tire parti des données et des renseignements issus de l'examen interne de la première génération de plans stratégiques de pays (PSP) et de plans stratégiques de pays provisoires mis en œuvre par la Division des programmes — action humanitaire et développement, ainsi que des rapports d'audit, des évaluations des PSP pilotes et d'une évaluation de cinq PSP de la première génération¹. En outre, des données provenant des rapports annuels sur les résultats présentés en 2018 et 2019 ont servi à évaluer la contribution des bureaux de pays à la réalisation des objectifs stratégiques du PAM.
 - *Analyse axée sur le système des Nations Unies.* En 2018, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de l'aligner sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030). À dix ans de l'échéance, en septembre 2019, le [Secrétaire général](#) de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a appelé tous les secteurs de la société à se lancer dans une décennie d'action. L'examen à mi-parcours a permis d'étudier la cohérence entre le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021 (ci-après dénommé le Plan stratégique) et les buts globaux de la réforme du système des Nations Unies, ainsi que l'orientation stratégique définie par les organismes ayant leur siège à Rome et d'autres entités des Nations Unies, l'objectif étant de déterminer si le Plan stratégique a créé les synergies intersectorielles indispensables pour aboutir à des résultats porteurs de transformations.
 - *Tendances mondiales.* Le monde évolue à un rythme rapide, et plusieurs enjeux remettent en cause la réalisation du Programme 2030. En chiffres absolus, le nombre de personnes sous-alimentées a légèrement progressé ces dernières années sous l'effet de plusieurs phénomènes interdépendants. L'examen à mi-parcours a permis d'étudier dans quelle mesure ces enjeux ont eu une incidence sur l'orientation stratégique définie par le PAM et la réalisation du Programme 2030.
2. Les apports de l'étude de documents mentionnée au paragraphe 1 ci-dessus ont été contextualisés et approfondis à l'aide d'entretiens avec de hauts fonctionnaires du PAM dans les bureaux de pays, les bureaux régionaux et au Siège. L'équipe chargée de l'examen s'est aussi entretenue avec des partenaires extérieurs, parmi lesquels des partenaires coopérants, des organismes des Nations Unies, des donateurs et des représentants des listes électorales du Conseil d'administration pour connaître leurs points de vue sur les trois aspects de l'examen.
3. L'équipe chargée de l'examen à mi-parcours a bénéficié, tout au long de sa mission, des contributions stratégiques et techniques d'un groupe de référence interne ad hoc.

¹ Les PSP pour la République démocratique du Congo, le Timor-Leste, le Cameroun, le Bangladesh et l'Indonésie.

Contexte mondial actuel

4. En 2015, la communauté internationale a adopté le Programme 2030 dans le but d'assurer un avenir meilleur pour tous, avec la promesse de ne laisser personne de côté. Quatre ans plus tard, bien que des progrès aient été accomplis dans plusieurs domaines, le rythme et l'ampleur des changements restent insuffisants pour atteindre les objectifs du Programme 2030. Le Secrétaire général de l'ONU a appelé tous les secteurs de la société à se lancer dans une décennie d'action afin d'intensifier les efforts pour trouver des solutions durables aux plus grands défis de la planète et engager la transformation nécessaire à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) d'ici à 2030.
5. Si la prévalence de la sous-alimentation s'est stabilisée autour de 11 pour cent au niveau mondial, en chiffres absolus, le nombre de personnes sous-alimentées est passé de 811,7 millions en 2017 à 821,6 millions en 2018, ce qui montre l'immense gageure que représente la réalisation de l'objectif Faim zéro d'ici à 2030. Selon un rapport de 2019 sur la sécurité alimentaire et la nutrition dans le monde², la sous-alimentation a progressé sous l'effet de plusieurs tendances telles que la croissance démographique, le ralentissement économique, les conflits et les phénomènes climatiques extrêmes.
6. La population mondiale augmente de 83 millions de personnes chaque année, les plus fortes croissances étant enregistrées en Afrique et en Asie. Le nombre de jeunes devrait atteindre 1,3 milliard d'ici à 2030, avec une concentration disproportionnée dans les pays subsahariens.
7. Aujourd'hui, 55 pour cent de la population mondiale vit dans des villes, une proportion qui devrait atteindre 60 pour cent d'ici à 2030. Chaque semaine, environ 1,5 million de personnes viennent grossir la population urbaine dans le monde. On estime que près de 90 pour cent de la croissance de la population urbaine se produira dans les pays d'Afrique et d'Asie, et que cela entraînera une pression énorme sur les infrastructures, les services, la création d'emplois, le climat et l'environnement.
8. La migration est un facteur important de l'évolution démographique dans certains pays. En 2019, environ 3,5 pour cent de la population mondiale était constituée de migrants internationaux, contre 2,8 pour cent en 2000. Le nombre de migrants internationaux à travers le monde avoisinait 272 millions en 2019, contre 221 millions en 2010 et 174 millions en 2000³.
9. Le fardeau de la malnutrition dans le monde reste trop lourd et les progrès accomplis pour y remédier sont trop lents. Le coût économique de la malnutrition est très élevé. En Afrique et en Asie, on estime que la dénutrition réduit le produit intérieur brut (PIB) dans des proportions allant jusqu'à 11 pour cent.
10. Dans de nombreux pays, des résultats économiques moroses compromettent les efforts déployés pour mettre un terme à la faim et à la malnutrition. Plus de 80 pour cent des pays ayant enregistré une hausse de la sous-alimentation entre 2011 et 2017 ont aussi connu un ralentissement économique – nombre d'entre eux sont des pays à revenu intermédiaire⁴.

² Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Fonds international de développement agricole (FIDA), Organisation mondiale de la Santé (OMS), PAM et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). 2019. *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2019. Se prémunir contre les ralentissements et les fléchissements économiques*. <http://www.fao.org/3/ca5162fr/ca5162fr.pdf>.

³ Département des affaires économiques et sociales de l'ONU. 2019. *Trends in International Migration Stock 2019*. <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

⁴ FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF. 2019. *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2019. Se prémunir contre les ralentissements et les fléchissements économiques*. <http://www.fao.org/3/ca5162fr/ca5162fr.pdf>.

Environ 96 pour cent des personnes en situation d'insécurité alimentaire aiguë vivent dans des pays fortement dépendants des exportations de produits de base.

11. Les chocs économiques entraînent une hausse du chômage et une baisse des revenus, ce qui complique l'accès des pauvres à la nourriture et aux autres services essentiels. En 2018, 33 des 53 pays ayant connu des crises alimentaires ont également été touchés par des chocs économiques. Ces pays sont pour la plupart des importateurs nets de produits alimentaires.
12. Il y a urgence à mettre en place des politiques économiques et sociales qui protègent la population contre les effets des chocs économiques. Les niveaux d'endettement insoutenables dans des situations déjà fragiles menacent la capacité des pays à sortir d'une crise⁵. Bien que le niveau d'endettement soit plus faible dans les pays émergents que dans les pays plus avancés, il s'est envolé ces dernières années. En 2019, le rapport entre la dette et le PIB au niveau mondial a atteint un niveau record de 322 pour cent. La Banque mondiale a alerté sur la menace qu'une dette mondiale aussi colossale fait peser sur l'économie à l'échelle planétaire.
13. Depuis quelques années, les rapports sur les risques mondiaux publiés par le Forum économique mondial ont eux aussi attiré l'attention sur le fait que la fragilité macroéconomique et les inégalités financières pouvaient accentuer le risque de stagnation économique. Selon le dernier rapport en date⁶, l'économie mondiale fait face à un risque accru de stagnation et le changement climatique "frappe plus fort et plus rapidement que prévu". Fin 2019, le Secrétaire général de l'ONU a également dit concernant le changement climatique que le "point de non-retour" était "en vue et se rapproch[ait] à grands pas".
14. Au cours des cinq dernières années, nous avons été témoins des plus hautes températures jamais enregistrées, de phénomènes météorologiques extrêmes sans précédent sur tous les continents et de catastrophes naturelles plus violentes et plus fréquentes. Les préoccupations environnementales⁷ ont figuré en tête des principaux risques recensés par les membres de la communauté multipartite du Forum économique mondial en 2020, ce qui témoigne de l'incidence que le changement climatique peut avoir sur la vie sociale, politique, économique et humaine.
15. Le changement climatique est un phénomène mondial. Cependant, ses effets néfastes sont inégalement répartis entre les pays et les groupes sociaux. Le changement climatique découle de l'accroissement de la population mondiale, de la hausse de la demande en nourriture, en eau et en énergie, ainsi que de certaines pratiques agricoles⁸. Le changement climatique compromet les moyens d'existence, accroît la vulnérabilité et entraîne des déplacements de population. Selon des estimations récentes, les catastrophes liées au changement climatique touchent en moyenne 350 millions de personnes chaque année⁹.

⁵ Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires. 2020. *Aperçu de la situation humanitaire mondiale 2020*. <https://reliefweb.int/report/world/global-humanitarian-overview-2020-enarfrzh>.

⁶ Forum économique mondial. 2020. *Global Risks Report 2020*. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf.

⁷ Échec des mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, perte de biodiversité et phénomènes météorologiques extrêmes.

⁸ Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. 2019. *Effets à long terme des tendances économiques, sociales et environnementales actuelles sur la réalisation des objectifs de développement durable. Rapport du Secrétaire général*. <https://undocs.org/fr/E/2019/66>.

⁹ *Ibid.*

En 2018, les catastrophes naturelles ont provoqué le déplacement d'environ 17,2 millions de personnes supplémentaires¹⁰.

16. L'impact du changement climatique sur l'agriculture et la sécurité alimentaire des pays en développement devrait encore augmenter. En 2017, les crises alimentaires imputables aux chocs climatiques ont touché 124 millions de personnes à travers 51 pays. Deux tiers de ces pays se trouvaient en Afrique. Étant donné que le changement climatique réduit la résilience des populations rurales et qu'il n'existe pas d'autres moyens d'existence en milieu rural, la migration des campagnes vers les villes est en passe de devenir l'un des principaux facteurs de l'urbanisation.
17. D'ici à 2030, le monde devrait compter 43 mégapoles, la plupart dans des régions en développement. La prestation de services essentiels et l'accès à ces services, ainsi que les possibilités d'emploi, joueront un rôle déterminant dans la réalisation du Programme 2030. La non-réalisation des ODD serait lourde de conséquences sur les plans humain, économique, politique et environnemental et aurait des répercussions sur la paix et les droits de l'homme¹¹.
18. La faim dans le monde est en corrélation directe avec les conflits et la violence. En 2018, les conflits sont demeurés l'un des principaux moteurs des crises alimentaires, qui ont touché quelque 74 millions de personnes, parmi lesquelles deux tiers étaient en situation d'insécurité alimentaire aiguë¹². La capacité qu'ont les pays de définir leur propre développement économique et social est de plus en plus limitée par des chocs externes et internes et par le haut niveau d'incertitude et d'instabilité. Les pays en proie à un conflit ont de plus en plus de mal à trouver le chemin de la paix et du développement¹³.
19. Les conflits extrêmement violents engendrent d'immenses souffrances et d'énormes besoins en matière d'assistance humanitaire. Le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires a signalé que, en 2019, le nombre de conflits extrêmement violents avait augmenté pour la première fois en quatre ans. Début 2019, plus de 70 millions de personnes étaient en situation de déplacement forcé. Plus de 41 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays, raison pour laquelle le Secrétaire général de l'ONU a créé un groupe de haut niveau sur les déplacements internes afin d'attirer l'attention de la communauté internationale sur ce phénomène et de réfléchir à des solutions durables.
20. Il ressort du rapport sur l'indice mondial de la paix 2019¹⁴ que, malgré certains progrès dans la résolution des conflits plus anciens¹⁵, les causes sous-jacentes de ces conflits restent souvent sans réponse, et que de nouvelles tensions sont apparues entre-temps. Ce rapport indique en outre que "le changement climatique peut indirectement aggraver le risque de conflit violent par ses effets sur la disponibilité des ressources, les moyens d'existence, la

¹⁰ Observatoire des situations de déplacement interne, 2019.

¹¹ Document d'information intitulé "Décennie d'action pour atteindre les objectifs de développement durable", soumis au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, novembre 2019 (non disponible en ligne).

¹² FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF. 2019. *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2019. Se prémunir contre les ralentissements et les fléchissements économiques*. <http://www.fao.org/3/ca5162fr/ca5162fr.pdf>.

¹³ Organisation des Nations Unies. 2019. *Foundational Primer on the 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://unsdg.un.org/SDGPrimer>.

¹⁴ Institut pour l'économie et la paix. 2019. *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World*. <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf>.

¹⁵ Les conflits qui ont surgi au cours de la dernière décennie.

sécurité et les migrations". Il y est dit en conclusion que les pays où règne la paix sont mieux à même de gérer les chocs induits par le climat que les pays en proie à des conflits et à la violence.

21. La paix et la stabilité vont aussi de pair avec le développement économique. La violence a un impact économique, qui est estimé à 11,2 pour cent du produit mondial brut, soit 1 853 dollars É.-U. par personne¹⁶. Le coût économique de la violence représente 67 pour cent du PIB en Afghanistan, 47 pour cent en République arabe syrienne et 42 pour cent en République centrafricaine.
22. Selon le rapport mondial sur les crises alimentaires de 2019¹⁷, au cours des 10 dernières années, les dépenses liées à l'assistance humanitaire ont augmenté de 127 pour cent, dont 40 pour cent ont servi à couvrir les besoins des secteurs de l'alimentation et de l'agriculture. Dans sa conclusion, le rapport indique que pour avancer, il faut "[m]ettre fin aux conflits, autonomiser les femmes, nourrir et éduquer les enfants, améliorer les infrastructures rurales et renforcer les filets de sécurité ...".
23. Face à ces problèmes, on ne peut recourir aux solutions et programmes habituels. Le Programme 2030 exige d'adopter des stratégies audacieuses qui comprennent des objectifs liés à l'action humanitaire, au développement, à la paix et à la stabilité. Cela passe par l'innovation et une transformation systémique qui, de ce fait, sont au cœur du repositionnement du système des Nations Unies.
24. Grâce aux progrès technologiques, les populations vivant dans des zones reculées ont désormais accès à des services financiers mobiles et à l'électricité. Des drones sont utilisés pour acheminer les fournitures et favoriser une agriculture intelligente. Les appareils mobiles connectent 5 milliards de personnes, et les médias sociaux sont devenus une plateforme qui facilite l'échange d'idées et la recherche d'une impulsion nouvelle face aux problèmes mondiaux.
25. L'accès aux services financiers et au numérique est essentiel si l'on veut réduire la pauvreté, créer des possibilités d'emploi et accroître la productivité. À cet égard, la "quatrième révolution industrielle" – la fusion des technologies dans les domaines de la physique, du numérique et de la biologie – ouvre des perspectives prometteuses grâce à l'intelligence artificielle¹⁸, par exemple.
26. Les technologies numériques offrent en outre des possibilités considérables de traduire les ODD dans la réalité, notamment grâce à des projets comme celui des réseaux intelligents pour le transport et l'électricité, la gestion des infrastructures en fonction des risques et les systèmes de suivi reliant les prestataires de soins de santé aux patients.
27. S'ils souhaitent profiter des retombées positives du développement numérique et technologique et n'oublier personne, les pays doivent mettre en place des cadres politiques qui favorisent l'inclusion économique et sociale, l'investissement dans le capital humain et les infrastructures, et agir avec clairvoyance et audace.

¹⁶ Institut pour l'économie et la paix. 2019. *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World*. <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/GPI-2019-web003.pdf>.

¹⁷ Réseau d'information sur la sécurité alimentaire. 2019 *Global Report on Food Crises: Joint Analysis for Better Decisions*. http://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2019-Full_Report.pdf.

¹⁸ Organisation des Nations Unies. 2019. *Foundational Primer on the 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://unsdg.un.org/SDGPrimer>.

28. Compte tenu du lancement de la décennie d'action pour atteindre les ODD d'ici à 2030 et des difficultés à mobiliser des ressources suffisantes en faveur du développement durable, la session du Conseil économique et social des Nations Unies qui se tiendra en 2020¹⁹ portera essentiellement sur le financement.
29. L'aide publique au développement (APD) est la principale source de financement de l'aide au développement. Des fonds importants sont indispensables si la communauté internationale veut respecter l'engagement qu'elle a pris d'atteindre les 17 ODD d'ici à 2030. Les investissements internationaux sont encore aujourd'hui inférieurs à l'objectif de 0,7 pour cent du revenu national brut²⁰. Bien que le montant net de l'APD des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ait doublé entre 2000 et 2017, le niveau de l'APD stagne²¹ depuis 2016. Qui plus est, la part de l'APD destinée aux pays les moins avancés a diminué de 2,7 pour cent et celle destinée aux pays d'Afrique a chuté de 4 pour cent.
30. Afin d'augmenter autant que possible les fonds alloués au développement, la Banque mondiale entend réunir toutes les sources de financement, les compétences spécialisées et les solutions possibles à l'appui de la croissance durable des pays en développement. Cette démarche exige une meilleure coordination entre les volets public et privé du développement.

Collaboration avec des organismes extérieurs

31. La résolution de l'Assemblée générale sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement²² encourage une approche systémique qui soit porteuse de transformations et mette un terme aux besoins.
32. La feuille de route intégrée du PAM figurait dans le rapport de 2018 sur le financement du système des Nations Unies pour le développement²³, qui la décrivait comme une bonne pratique consistant à relier systématiquement les plans stratégiques et les cadres de résultats institutionnels aux ODD. Ce rapport indiquait que la feuille de route intégrée permettait au PAM de faire concorder la gestion des résultats par pays et les processus de budgétisation avec le Plan stratégique.
33. Le nouveau plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (ci-après le "plan-cadre de coopération") est appelé à devenir l'instrument le plus important pour la planification et la mise en œuvre des activités de développement du système des Nations Unies. Les cibles et indicateurs des ODD définis au niveau des pays constituent le cadre de suivi par défaut. Les résultats du plan-cadre de coopération devront être cohérents et se renforcer mutuellement et ce, pour l'ensemble des cadres de planification du système des Nations Unies, y compris les plans d'aide humanitaire.

¹⁹ Le thème du forum politique de haut niveau de 2020 est "Action accélérée et solutions transformatrices: une décennie d'action et des résultats pour le développement durable".

²⁰ La part du revenu national brut consacrée à l'APD par les membres du CAD s'est maintenue à environ 0,31 pour cent en 2018.

²¹ Voir les données de l'OCDE, en milliards de dollars, en prix constants de 2017, selon la méthode de l'actualisation des flux de trésorerie. <http://www.afmeurope.org/analysis-oda-trends-2018/>.

²² Résolution 72/279 du 31 mai 2018 (A/Res/72/279).

²³ Organisation des Nations Unies. 2018. *Financing the UN Development System: Opening Doors*. https://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2018/09/financial-instr-report-2018-interactive-pdf_pj.pdf.

34. Au cours d'une réunion de haut niveau en février 2019, le CAD a adopté des recommandations sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix. Il est apparu essentiel de renforcer la cohérence entre ces trois volets pour réduire les besoins, les risques et les vulnérabilités des populations, et de mener des actions humanitaires, de développement et de paix plus complémentaires, en particulier dans les situations fragiles ou de conflits.
35. D'après le rapport de l'OCDE intitulé *États de fragilité 2018*²⁴, plus de 80 pour cent des populations les plus pauvres du monde connaîtront des contextes fragiles d'ici à 2030 si rien n'est fait. Encore aujourd'hui, les populations vivant dans des contextes fragiles sont celles qui accusent le plus de retard.
36. Malgré un montant record de 16 milliards de dollars versé par les donateurs en réponse aux appels interinstitutions de 2019, les fonds alloués à l'action humanitaire sont loin de répondre aux besoins, et près de 90 pour cent de l'aide humanitaire sert à atténuer les effets des crises prolongées. Il faudra une approche qui donne la priorité à la "prévention permanente, au développement chaque fois que possible, à l'action humanitaire si nécessaire"²⁵. Les efforts visant à répondre aux besoins humanitaires immédiats devraient se doubler d'investissements en faveur du développement.
37. Le PAM est bien placé pour mettre en œuvre cette approche intégrée. Sauver des vies dans les situations d'urgence est sa mission principale, mais son avantage comparatif, pour lequel ses capacités et son savoir-faire sont avérés, va au-delà de la mise en place de solutions à court terme. Les PSP englobent des activités d'aide humanitaire, de résilience et de développement, qui témoignent de la manière dont le PAM contribue à la réalisation du Programme 2030.
38. La mise en place du plan-cadre de coopération coïncide avec l'achèvement des PSP de première génération. Les évaluations et les examens en cours de ces PSP fournissent des éléments utiles aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux pour la conception des nouveaux PSP et leur alignement sur le plan-cadre de coopération.
39. Les actions et initiatives de programmation conjointes mises en œuvre dans le cadre des méthodes de travail prévues dans le chapitre commun seront évaluées en janvier 2021. La complémentarité, la réalisation d'objectifs communs et la mise en œuvre concertée ainsi que les partenariats stratégiques des organismes sont des éléments importants de la réforme du système des Nations Unies, qui est mise en œuvre dans les pays par les coordonnateurs résidents et grâce au plan-cadre de coopération dont la fonction est essentielle.
40. Le PAM s'est systématiquement efforcé de renforcer la collaboration, la cohérence et la complémentarité entre les divers organismes et secteurs de l'action humanitaire et du développement, dans le cadre de leurs mandats respectifs.

²⁴ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264308916-fr.pdf?expires=1583757446&id=id&acname=ocid195767&checksum=FB7706DDB7AC2DCCA428B236D6C6C599>.

²⁵ OCDE. 2020. *Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix*. OECD/LEGAL/5019. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.fr.pdf>.

41. Une étude de cas réalisée en 2019 par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) et consacrée à la collaboration sur le terrain entre les organismes ayant leur siège à Rome²⁶ a montré qu'il existait une forte collaboration à l'échelle des pays, et que celle-ci pouvait encore s'étendre. Pour ce qui est de l'avenir, il serait utile, selon l'étude, de déterminer la manière dont la collaboration entre les trois organismes devrait évoluer. Ces derniers pourraient réfléchir à la façon d'harmoniser davantage leur planification stratégique par pays dans le cadre du Programme 2030.
42. Au niveau des sièges, les trois organismes se sont engagés, dans un mémorandum d'accord signé en juin 2018, à rechercher des résultats collectifs conformes aux priorités définies par les pays au titre de l'ODD 2. Cela a donné lieu à plusieurs plans d'action conjoints à l'échelle des pays. Les auteurs de l'étude du MOPAN ont souligné que les organismes et les donateurs pourraient resserrer la collaboration en harmonisant davantage les processus opérationnels avec les cycles de planification.
43. Le plan d'action conjoint des organismes ayant leur siège à Rome pour 2019-2020 permet de concrétiser les principaux engagements pris dans le mémorandum d'accord. Au niveau national, les trois organismes s'attachent à renforcer la planification stratégique conjointe pour un certain nombre de pays, qui consistera notamment en des analyses conjointes des principales lacunes liées à la faim et des solutions possibles afin de contribuer à la mise en œuvre au niveau local de l'ODD 2 et du Programme 2030. Il est admis dans le mémorandum d'accord qu'il n'existe pas de modèle unique adapté à tous les cas et qu'il pourrait être difficile pour les trois organismes de travailler ensemble dans certains contextes.
44. Le partenariat entre les trois organismes sur le renforcement de la résilience s'est progressivement consolidé au cours des dernières années. En 2017, on comptait 50 projets dans 33 pays. La collaboration entre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le PAM a progressé de 26 pour cent et celle entre le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le PAM de 89 pour cent. S'agissant des relations de travail trilatérales, les trois organismes ont intensifié leur collaboration de 92 pour cent. En 2019, il existait des accords de collaboration pour plus de 70 pays. Trois pays ont été choisis pour y expérimenter une planification et une programmation stratégiques conjointes²⁷, le but étant de nouer une collaboration cohérente et efficace dans le contexte des plans-cadres de coopération pour ces pays. Le resserrement de cette collaboration a mis en évidence des difficultés et des possibilités. Ces difficultés pourront être surmontées en communiquant régulièrement et en se concentrant sur les objectifs communs.
45. La collaboration entre le PAM et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a considérablement évolué. En 2019, les deux organismes ont convenu de plusieurs actions visant à améliorer l'efficacité des opérations et à encourager les travaux de recherche ainsi que l'apprentissage fondé sur des données probantes dans plusieurs domaines de collaboration²⁸. Soucieux de pouvoir sauver plus de vies et de réaliser davantage d'économies de temps et d'argent, les deux organismes sont déterminés à travailler ensemble afin d'améliorer l'efficacité, la qualité et l'impact des programmes.

²⁶ L'étude de cas a porté sur les programmes menés au Bangladesh, en Éthiopie, en Jordanie et à Madagascar.

²⁷ La Colombie pour la région Amérique latine et Caraïbes, l'Indonésie pour la région Asie/Pacifique et le Niger pour la région Afrique.

²⁸ À savoir la prévention et le traitement de l'émaciation chez les enfants, les programmes en milieu scolaire, la protection sociale et les transferts monétaires à des fins humanitaires, et le partage des données.

46. Parmi les actions convenues figurent la promotion du recours à une filière d'approvisionnement unique pour les programmes de nutrition, la mise en œuvre de programmes pilotes englobant prévention et traitement de la malnutrition afin de recueillir des données probantes sur la rentabilité et l'impact, et la redéfinition des rôles et des responsabilités de chaque organisme. Des actions concrètes à mener en partenariat aux fins de l'obtention de résultats en matière d'éducation, de santé et de nutrition ont en outre été définies. Concernant le domaine des transferts monétaires à des fins humanitaires, le PAM et l'UNICEF se sont engagés à travailler ensemble dans le cadre de la collaboration plus large avec le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). De même, en ce qui concerne la protection sociale, le PAM et l'UNICEF ont convenu de conjuguer leurs efforts pour renforcer les systèmes de filet de sécurité réactifs face aux chocs, fournir un soutien coordonné aux gouvernements et proposer conjointement des solutions aux communautés. Toutes ces actions nécessiteront des mécanismes de partage des données plus efficaces, notamment l'exploitation d'ensembles de données communs permettant d'utiliser les ressources de manière ciblée.
47. Le HCR et le PAM se sont engagés à renforcer leur collaboration à l'appui des conclusions du Sommet mondial sur l'action humanitaire, du Pacte mondial sur les réfugiés et du Programme 2030. Afin de réaliser des gains d'efficacité et d'efficacités, cette collaboration accrue porte notamment sur le ciblage de l'assistance aux populations réfugiées, les transferts de type monétaire, le partage des données et l'interopérabilité des systèmes.
48. Les activités que le PAM mène en collaboration avec le HCR se fondent sur des documents d'orientation et des accords communs tels que la stratégie conjointe sur l'autonomie, les principes communs de ciblage de l'aide et le protocole d'accord mondial signé entre le PAM et le HCR²⁹.
49. En 2019, les deux organismes ont décidé de lancer un pôle conjoint de ciblage et d'excellence des programmes qui mette à profit leurs compétences spécialisées respectives afin d'appuyer les stratégies en matière d'autonomie en faveur des réfugiés dont la situation se prolonge, notamment les plus vulnérables. Le pôle a été lancé par les directeurs des deux organismes au début de l'année 2020. Les domaines d'action privilégiés sont notamment l'analyse du contexte, le ciblage et les stratégies, l'autonomie des communautés, les mécanismes de participation et de retour d'information, ainsi que l'apprentissage et le partage des connaissances.
50. En 2018, le Conseil de sécurité de l'ONU a reconnu les liens évidents qui existent entre l'insécurité alimentaire et les conflits, ainsi que l'importance de la sécurité alimentaire en tant qu'élément fondamental du développement durable de toute nation³⁰.
51. Le PAM a noué un partenariat avec l'Institut international de recherches sur la paix de Stockholm visant à évaluer les effets positifs ou indésirables des programmes du PAM sur les perspectives de paix. Le PAM étant présent dans des pays touchés par des conflits, la fragilité et la violence, il convient de saisir systématiquement toute occasion de contribuer à la paix.

²⁹ Il s'agit notamment d'une déclaration des chefs de secrétariat du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, du HCR, du PAM et de l'UNICEF sur l'assistance monétaire et d'un addendum connexe sur l'assistance monétaire et le partage des données. <https://reliefweb.int/report/world/statement-principals-ocha-unhcr-wfp-and-unicef-cash-assistance>.

³⁰ Résolution 2417 du 24 mai 2018. <https://digitallibrary.un.org/record/1627380>.

52. Il est ressorti de l'étude menée par l'Institut que le PAM devait prendre expressément en compte tout au long du cycle des projets les risques de conflit et les possibilités de consolidation de la paix et proposer à travers ses programmes des solutions susceptibles de contribuer à traiter les causes des inégalités.
53. Le PAM continue de coprésider le Groupe des innovations institutionnelles avec le HCR et d'unir ses efforts à ceux d'autres organismes, y compris les deux autres organismes ayant leur siège à Rome, concernant les divers éléments de la réforme du système des Nations Unies pour le développement³¹. On peut citer comme exemple à cet égard la participation du PAM aux travaux du comité directeur opérationnel du fonds commun pour la réalisation des ODD et l'appui technique et de coordination fourni aux équipes de pays des Nations Unies. Le PAM continue de participer aux discussions relatives au financement des ODD.

Plan stratégique du PAM pour 2017–2021: Cadre conceptuel

54. Le PAM est le premier organisme à avoir aligné ses plans stratégiques sur le Programme 2030. Le Plan stratégique, qui est axé sur l'élimination de la faim (ODD 2) et les partenariats pour la réalisation des objectifs de développement durable (ODD 17), présente une vision cohérente de l'action du PAM jusqu'en 2030.
55. Le Plan stratégique n'est pas simplement conforme au Programme 2030. Il comprend des éléments faisant partie intégrante des ODD 2 et 17, qui ont été choisis conformément au mandat et à l'avantage comparatif qui sont ceux du PAM. Ainsi, le Plan stratégique précise le rôle que doit jouer le PAM compte tenu de ce qu'il est nécessaire de faire et de ce qu'il peut lui-même offrir pour contribuer à la réalisation de l'ODD 2 dans des pays où l'insécurité alimentaire est élevée.
56. La réalisation de l'ODD 2 est le principal objectif du Plan stratégique, qui "met l'aide du PAM au service de l'action engagée par les pays pour libérer de la faim les populations les plus pauvres et les plus exposées à l'insécurité alimentaire". L'ODD 17 est le deuxième but stratégique du plan, qui vise à "fixe[r] le cadre de la participation du PAM à un partenariat mondial pour le développement durable revitalisé".
57. Le Plan stratégique explique de quelle manière les activités du PAM contribueront à la réalisation de plusieurs autres ODD, et souligne que la réalisation de l'ODD 2 "dépend [elle-même] des progrès réalisés dans le cadre d'autres ODD".
58. Les évaluations de 2017 et de 2018 menées par le MOPAN³² ont montré que le PAM avait fait des efforts importants pour aligner ses activités sur le Programme 2030, et qu'il avait une vision de l'avenir claire et cohérente, d'autant plus solide qu'elle était fondée sur les ODD 2 et 17. Les évaluateurs ont aussi qualifié d'atout le cadre de résultats stratégiques et de résultats de gestion, et salué la détermination du PAM à obtenir des résultats à l'échelle des pays.

³¹ À savoir le principe de reconnaissance mutuelle, le partage des locaux, la mise en place d'un dispositif mondial offrant des services de transport et la plate-forme de réservation en ligne pour le personnel humanitaire.

³² <https://docs.wfp.org/api/documents/45a77ae8719b4b29bbb5660d2c4a6328/download/>;
<http://www.mopanonline.org/assessments/wfp2017-18/index.htm>.

59. Comme les causes profondes de l'insécurité alimentaire varient grandement d'un pays à l'autre et que les capacités et les priorités de chaque pays sont aussi très diverses, les effets directs stratégiques du PAM sont définis à l'échelle de chaque pays. Il s'agit là d'une modification importante et bénéfique de l'architecture du cadre conceptuel du Plan stratégique. Les bureaux de pays du PAM sont désormais chargés de formuler des produits qui contribueront à la réalisation de ces effets directs stratégiques. L'ensemble des résultats globaux obtenus à l'échelle de chaque pays constitue la contribution directe du PAM à la réalisation des ODD 2 et 17.
60. En choisissant l'ODD 17 comme l'un de ses buts stratégiques, le PAM souligne le rôle crucial que jouent les partenariats pour atteindre les effets directs stratégiques définis dans chaque pays, et contribuer à la réalisation du Programme 2030. De l'avis général, le PAM a beaucoup à offrir, en particulier dans les situations d'urgence et les contextes de crise prolongée. Le but stratégique 2 lui a permis de faire dûment connaître les activités importantes qu'il mène concernant les plateformes et services communs. Le partenariat, en tant que moyen de relever les nouveaux défis, a permis au PAM d'instaurer des relations nouvelles, plus stratégiques et ne se réduisant pas à de simples transactions.
61. Il est en outre admis que le partenariat stratégique fait partie intégrante des mandats des organismes ayant leur siège à Rome et qu'il devrait être un moyen d'améliorer la synergie, l'efficacité et l'efficacités. Il devrait être le fruit de la réforme du système des Nations Unies, des priorités nationales en matière de développement et d'une approche volontariste de l'apprentissage par l'expérience du partenariat.
62. L'examen à mi-parcours du Plan stratégique a permis de recenser plusieurs exemples prometteurs de partenariat stratégique dans des domaines tels que l'innovation, les données en temps réel sur la faim, le développement humain et les systèmes alimentaires.

Encadré 1: Partenariat pour le développement du capital humain

Investir dans le développement du capital humain des enfants est l'un des moyens les plus efficaces et les plus productifs qui soient pour les pays de mettre à profit leurs ressources. Selon l'indice du capital humain, l'Afrique ne réalise que 40 pour cent de son potentiel. Le PIB du continent pourrait être 2,5 fois plus élevé si les critères relatifs à la santé et à l'éducation étaient remplis.

La stratégie du PAM en matière d'alimentation scolaire pour 2020-2030 repose sur une approche fondée sur le partenariat pour renforcer le capital humain.

En janvier 2020, à l'occasion du Forum économique mondial, le Directeur exécutif du PAM et la Directrice générale de l'UNICEF ont lancé un partenariat afin que 35 millions d'enfants dans 30 des pays les plus pauvres puissent bénéficier d'un ensemble de prestations en matière de santé et de nutrition dans les écoles.

Le PAM revoit en outre ses partenariats avec d'autres organismes, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Fonds des Nations Unies pour la population, la FAO, le Partenariat mondial pour l'éducation, la Banque mondiale et Éducation sans délai, afin de diversifier ses compétences spécialisées et ses contributions à l'approche multipartenaire pour obtenir des résultats d'ici à 2030.

63. Le PAM s'appuie depuis quelques années sur les possibilités de partenariats public-privé dans le but de renforcer sa contribution à la réalisation de l'ODD 2, notamment dans ses domaines de compétence avérés comme la chaîne d'approvisionnement, l'analyse de la sécurité alimentaire et les technologies de l'information et du numérique.

Encadré 2: Partenariat pour améliorer les systèmes alimentaires

L'Alliance pour le rapprochement entre les exploitations agricoles et les marchés est un consortium public-privé de six agro-entreprises et organismes s'intéressant au secteur agricole, dont le PAM, qui se sont réunis pour permettre aux petits exploitants agricoles de mieux tirer parti des marchés. Grâce à cette alliance, les agriculteurs bénéficient d'informations pertinentes, d'investissements et d'un soutien pour leurs activités, de la plantation des cultures à la vente des produits de la récolte. Les membres de cette alliance partagent leur expérience et leurs connaissances du secteur qui, combinées, offrent un ensemble de solutions aux agriculteurs.

Pendant la saison agricole 2018/19, l'alliance a pu travailler avec près de 90 000 agriculteurs au Kenya, au Rwanda, en République-Unie de Tanzanie et en Zambie. Elle a développé un réseau de centres de services aux agriculteurs qui servent de relais entre les agriculteurs et les prestataires de services.

Depuis 2015, l'alliance a permis de générer plus de 30 millions de dollars de recettes provenant de la vente des produits agricoles des petits exploitants à des acheteurs commerciaux. Plus de 65 acteurs locaux du secteur privé ont participé à ces transactions, qui ont débouché sur une augmentation importante des ventes des petits exploitants sur les marchés formels.

Encadré 3: Partenariat sur les données relatives à la faim recueillies et communiquées en temps réel

Fin 2018, le PAM et le Groupe Alibaba ont conclu un partenariat stratégique sur l'utilisation de technologies innovantes pour contribuer au développement durable et à l'élimination de la faim. Depuis 2019, le PAM travaille avec Alibaba Cloud afin de développer un nouveau système mondial de suivi de la faim permettant de prévoir pratiquement en temps réel l'état de la faim à travers les pays et les continents.

Alibaba Cloud, un leader mondial de l'industrie de l'informatique en nuage et de l'analyse des données, apporte ses connaissances techniques et son savoir-faire en matière d'intelligence artificielle, de gestion des données et d'infrastructure technologique. Le PAM apporte quant à lui plus de 50 ans de connaissances spécialisées en matière d'analyse de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

Le fruit de cette collaboration est une carte interactive de la faim dans le monde, appelée *HungerMapLIVE*, qui fournit des indicateurs clés sur la sécurité alimentaire à partir de données accessibles à tous et provenant de différentes sources, dont le PAM. Des modèles d'apprentissage automatique sont utilisés pour anticiper la situation en matière de sécurité alimentaire dans les zones pour lesquelles il existe peu d'informations. Les données sont affichées sur une carte interactive et facile à utiliser. Cette carte est aujourd'hui le nouveau système de suivi de la faim dans le monde du PAM, et elle aide ce dernier à prendre rapidement et en toute connaissance de cause des décisions d'ordre humanitaire, d'où une meilleure utilisation des ressources humanitaires.

64. Le Plan stratégique présente un cadre de planification et d'organisation des opérations permettant de mettre en lumière les principaux atouts et capacités du PAM en matière d'intervention en cas de crise et d'aide au redressement. Il s'agit de développer de manière stratégique des partenariats visant à faciliter et à amplifier la contribution du PAM dans le domaine de l'assistance humanitaire et du développement.
65. Les entités du système des Nations Unies pour le développement conviennent que leur principal objectif doit être d'obtenir des résultats interdépendants et porteurs de transformations à l'échelle nationale et de promouvoir la pleine adhésion des pays. La vision définie dans le Plan stratégique et l'approche de la planification stratégique par pays reflète bien ces priorités, ce qui confirme la position du PAM en tant qu'acteur clé au sein du système des Nations Unies pour le développement.

66. Les PSP s'étendent sur cinq ans dans les pays stables et sur trois ans au maximum dans les contextes fragiles. Cette nouvelle approche permet au PAM d'inscrire son action dans une perspective à long terme et de jouer pleinement son rôle en appuyant les priorités nationales pour éliminer la faim, et de suivre les progrès accomplis dans l'obtention des effets directs stratégiques propres à chaque pays.
67. Selon l'évaluation stratégique des PSP mis en œuvre à titre pilote³³, le dispositif des PSP est une avancée significative susceptible de renforcer l'action menée sur le long terme pour développer la résilience et s'attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité. Les PSP sont largement fondés sur les examens stratégiques nationaux Faim zéro; cette approche permet de soutenir et de renforcer les capacités qu'ont les pays de mettre au point et de prendre en charge leur propre système national d'assistance alimentaire, mais aussi de fournir une assistance alimentaire chaque fois que cela est nécessaire.
68. La ligne de visée du cadre conceptuel du Plan stratégique regroupe les indicateurs des bureaux de pays afin de rendre compte de la contribution du PAM à la réalisation de ses objectifs et buts stratégiques. Le cadre conceptuel s'articule autour de deux buts stratégiques, cinq objectifs stratégiques et huit résultats stratégiques, auxquels s'ajoutent 19 catégories d'effets directs stratégiques, trois domaines d'action privilégiés, 14 catégories de produits et 13 catégories d'activités.
69. La politique du PAM en matière de plans stratégiques de pays³⁴ prévoit que "[à] partir de ses résultats stratégiques, et compte tenu de la situation et des priorités locales ainsi que de ses propres points forts, le PAM appuiera l'obtention d'une série d'effets directs stratégiques correspondant à chacun de ses résultats stratégiques, contribuant ce faisant à la réalisation des cibles nationales des ODD." Les effets directs stratégiques sont définis par pays et chacun d'entre eux se rapporte directement à un résultat stratégique. Il importe de dissocier les effets directs stratégiques qui relèvent de domaines d'action privilégiés distincts, même s'ils contribuent à un même résultat stratégique.
70. Le PAM améliore l'évaluation de ses programmes. En 2018, le Conseil d'administration du PAM a approuvé un cadre révisé de résultats institutionnels³⁵. Ce cadre repose sur un système de mesure de la performance assorti d'indicateurs et de paramètres servant à mesurer la contribution des programmes du PAM à la réalisation du Programme 2030.
71. L'harmonisation des catégories d'effets directs stratégiques, de produits et d'activités présentées dans le Cadre de résultats institutionnels est limpide. Grâce à la chaîne de résultats linéaire des PSP, le PAM entend regrouper les données de plusieurs pays et ainsi mettre en évidence sa performance au niveau régional et mondial. Cependant, les hauts fonctionnaires qui ont participé directement à la mise en œuvre du Cadre de résultats institutionnels estiment que ce cadre³⁶ est complexe, qu'il entraîne une charge de travail importante pour les bureaux de pays et que son apport est très limité. Cette perception semble être corroborée par le peu de données probantes sur la contribution du PAM au Programme 2030 figurant dans les rapports annuels sur les résultats de 2017 et de 2018 (voir la partie intitulée Mise en œuvre, ressources et résultats).

³³ PAM. 2018. *Strategic Evaluation of the Pilot Country Strategic Plans*. <https://www.wfp.org/publications/evaluation-country-strategic-plan-pilots-terms-reference>.

³⁴ PAM. 2016. Politique en matière de plans stratégiques de pays. WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037169/download/>.

³⁵ WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1.

³⁶ Nombre d'objectifs, de résultats, de catégories, de composantes et de domaines d'action privilégiés.

72. Compte tenu de la mise en œuvre des plans-cadres de coopération et du fait que les cibles et les indicateurs des ODD définis au niveau des pays constituent le cadre de suivi par défaut, les indicateurs de suivi et de performance du PAM devront davantage correspondre aux spécifications du système des Nations Unies pour le développement. Cela supposera également de revoir les outils et les systèmes de suivi du PAM.
73. Plusieurs pays où opère le PAM comptent parmi les premiers à avoir adopté le modèle de plan-cadre de coopération. L'équipe chargée de l'examen à mi-parcours s'est entretenue avec le personnel de plusieurs bureaux de pays³⁷ afin de se faire une première idée des liens entre le plan-cadre de coopération et la planification stratégique par pays. Le PAM a contribué au processus de conception stratégique du plan-cadre de coopération dans ces pays en prenant une part active aux ateliers techniques organisés à cet effet, en consultant les gouvernements et la société civile et en soutenant notamment les examens stratégiques nationaux Faim zéro, les études sur le coût de la faim et le coût du régime alimentaire et le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire.
74. Les bureaux de pays du PAM disposent d'analyses de la situation au niveau du pays, appelées analyses communes de pays, et peuvent ainsi mieux harmoniser leur PSP avec les stratégies par pays des autres organismes des Nations Unies. Le PAM joue, aux côtés de la FAO, un rôle majeur dans les groupes chargés des résultats ayant trait à la sécurité alimentaire, à la nutrition, à l'agriculture et au changement climatique. Le PAM et l'UNICEF interviennent au même titre dans le groupe de résultats sur la protection sociale. Ces activités liées au plan-cadre de coopération offrent au PAM l'occasion de renforcer sa position stratégique.

Mise en œuvre, ressources et résultats

75. En 2018, le PAM a attiré l'attention sur une nouvelle tendance inquiétante, le nombre de personnes qui souffrent de la faim ayant augmenté pour la deuxième année consécutive. Sauver des vies dans les situations d'urgence demeure l'axe majeur des opérations du PAM. Or, l'assistance du PAM a pour but de réduire et, dans l'idéal, de supprimer la nécessité de l'assistance humanitaire. L'ODD 2 ne pourra être atteint si le PAM et ses partenaires ne s'attellent pas collectivement aux questions d'aide humanitaire et de développement.

Contribution des programmes

76. Comme le précise le Plan stratégique, "[r]épondre aux situations d'urgence, sauver des vies et préserver les moyens d'existence demeurera l'axe majeur des opérations du PAM". Dans cette optique, 76 pour cent des activités du PAM en 2020³⁸ et 70 pour cent en 2019 ont été conçues pour atteindre le but stratégique 1 (aider les pays à atteindre l'objectif Faim zéro). Le Plan stratégique précise en outre que le PAM "centrera son attention sur les aspects du développement pour lesquels les interventions reposant sur la nourriture sont le plus appropriées". En 2020, le plan de travail du PAM consiste à 5 pour cent en des opérations visant à s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité alimentaire et à 21 pour cent en des opérations qui renforcent la résilience des ménages et des communautés.
77. Les PSP de première génération reposaient sur les objectifs stratégiques du Plan stratégique pour 2017–2021 et avaient une durée de trois à cinq ans. Dans la mesure où le Plan stratégique est pleinement conforme au Programme 2030 et où les PSP tiennent compte des priorités nationales, les portefeuilles de pays étaient censés être évolutifs par nature. Cependant, si nous entendons par transformation des interventions qui favorisent un

³⁷ République démocratique du Congo, Sierra Leone et Eswatini.

³⁸ Plan de gestion du PAM pour 2020-2022. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000108651/download/>.

changement significatif et durable contribuant aux priorités nationales, l'examen des documents de pays a montré que la plupart des bureaux de pays visaient des résultats relativement peu ambitieux.

78. Il ressort de l'examen que l'ensemble des activités menées au titre du but stratégique 2 (nouer des partenariats pour faciliter la mise en œuvre des ODD) ne répondent pas aux attentes. Peu de bureaux de pays se sont donné une mission autre que la prestation de services, les modules d'action groupée et le développement des capacités institutionnelles dans des domaines tels que la nutrition, l'alimentation scolaire et la préparation aux situations d'urgence. Ces activités sont certes importantes et nécessaires, mais le rôle du PAM et les résultats attendus tels qu'ils figurent dans les PSP sont moins ambitieux que ceux envisagés au titre du but stratégique 2. Les hauts fonctionnaires du PAM interrogés ont laissé entendre que les bureaux de pays n'avaient peut-être pas pleinement saisi le potentiel des partenariats pour l'obtention des résultats prévus au titre du but stratégique 2.
79. Si l'on compare les plans de gestion de 2019 et de 2020, on constate une réduction de 37 pour cent de la part du programme de travail du PAM consacrée au but stratégique 2, alors que celle relative au renforcement des capacités (résultat stratégique 5 du PAM) a augmenté de 62 pour cent. Les fonds alloués au résultat stratégique 8 ont diminué, passant de 1,244 milliard de dollars à 666 millions de dollars. Le programme de travail du PAM consacré au résultat stratégique 8 porte essentiellement sur trois opérations³⁹, preuve que les bureaux de pays s'efforcent avant tout d'atteindre ce résultat en menant des activités de prestation de services d'urgence. Pourtant, le Plan stratégique va beaucoup plus loin: le PAM devrait "partage[r] ses connaissances, son savoir-faire, sa technologie et ses ressources financières, y compris à la faveur de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire".
80. Compte tenu des contextes très difficiles dans lesquels le PAM intervient, il n'est souvent pas possible, ni même approprié, d'envisager d'avoir un rôle transformateur. Cependant, les PSP qui avaient clairement prévu une transformation portaient sur des pays divers en ce qui concerne le niveau de revenu, la stabilité et le degré d'urgence. Les pays présentaient toutefois des éléments communs essentiels, à savoir le bon fonctionnement des pouvoirs publics, des capacités institutionnelles et une feuille de route claire pour la réalisation du Programme 2030.

Ressources

81. Le PAM a vu les financements qui lui sont alloués augmenter de manière significative ces vingt dernières années. En 2019, il a reçu plus de 8 milliards de dollars. Il s'agit certes d'un montant record, mais qui ne couvrait que 82 pour cent du montant nécessaire pour répondre aux besoins recensés. Au cours de la même année, le PAM est intervenu dans huit situations d'urgence de niveau 3 et dix de niveau 2 – un nouveau record pour lui. La hausse des financements résulte principalement des contributions versées pour des interventions menées face à des situations d'urgence de grande ampleur et très médiatisées.
82. En 2019, 65 pour cent⁴⁰ des besoins au titre du but stratégique 1 et 55 pour cent des besoins au titre du but stratégique 2 ont été couverts. Une analyse des besoins prévus et des recettes effectives a montré que seuls deux résultats stratégiques⁴¹ directement liés à l'ODD 17 ont reçu des contributions à emploi spécifique. Cela dit, les besoins concernant les

³⁹ Opérations en République démocratique du Congo, en Turquie et au Soudan du Sud.

⁴⁰ Ce taux ne tient pas compte du montant de 1,9 milliard de dollars de contributions flexibles reçues en 2019.

⁴¹ Résultat stratégique 5 (renforcement des capacités) et résultat stratégique 8 (renforcement des partenariats mondiaux).

deux autres résultats stratégiques étaient minimes, puisque peu de bureaux de pays leur avaient accordé la priorité.

83. La répartition régionale des fonds du PAM a évolué au fil du temps, compte tenu de la corrélation directe entre la croissance des recettes et les crises humanitaires de grande ampleur. Le financement à des fins humanitaires est par nature très peu prévisible en raison de l'instabilité du contexte global en matière de financements. En outre, les ressources du PAM proviennent d'un groupe relativement restreint de donateurs gouvernementaux. En 2018, dix donateurs assuraient 87 pour cent du montant total des contributions. Les fonds que le PAM reçoit de sources privées ne représentent qu'une faible part de son budget global.
84. Selon les évaluations de 2017 et de 2018 menées par le MOPAN, rien ne prouve encore que le renforcement du lien entre le budget du PAM et ses résultats se traduira par des financements plus souples de la part des donateurs. En effet, en 2019, environ 80 pour cent des contributions étaient préaffectées. Près de 78 pour cent de ces contributions ont servi à financer des interventions face à une crise, et le résultat stratégique 1 a bénéficié de 77 pour cent des contributions préaffectées.
85. Il est essentiel que le PAM dispose de financements à utilisation souple s'il veut continuer à pouvoir allouer des ressources en fonction d'une évaluation des besoins et intervenir en temps voulu en cas de besoin aigu. Les restrictions associées aux fonds alloués peuvent empêcher les bureaux de pays de remplir leur mission avec toute la souplesse voulue, et donc d'être plus efficaces et d'obtenir de meilleurs résultats. Les hauts responsables du PAM estiment en outre que les restrictions associées aux financements et le manque de prévisibilité nuisent à la capacité des bureaux de pays de nouer des partenariats stratégiques.
86. Il ressort de l'audit interne de la phase expérimentale de la feuille de route intégrée⁴² que le niveau élevé d'affectation à des fins spécifiques, ainsi que la complexité et la flexibilité réduite de la structure budgétaire expérimentale ont entravé les efforts du PAM visant à maximiser l'efficacité opérationnelle. L'audit a en outre montré que, faute de financements de démarrage pour les activités nouvellement conçues, certains bureaux de pays pilotes ont opté pour une approche prudente lors de la formulation de leur PSP, ce qui a limité la capacité du PAM de procéder à la réorientation prévue de ses programmes.
87. Comme le montre le tableau 1, les fonds sont principalement affectés à des activités. Les hauts fonctionnaires du PAM interrogés ont indiqué que la préférence allait aux contributions à affectation souple au niveau des PSP ou des effets directs stratégiques. Ces deux options donneraient aux bureaux de pays la souplesse nécessaire pour utiliser les ressources de manière efficace et efficiente.

⁴² <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000070797/download/>.

TABLEAU 1: AFFECTATION DES CONTRIBUTIONS MULTILATÉRALES À EMPLOI SPÉCIFIQUE ALLOUÉES AUX PSP		
Affectation des fonds	Fonds préaffectés (en millions de dollars)	Fonds préaffectés en pourcentage du total des contributions multilatérales à emploi spécifique allouées aux PSP
Activités	5 228	70,8
Pays	1 200	16,2
Effets directs stratégiques	921	12,5
Résultats stratégiques	35	0,5
Total des contributions multilatérales à emploi spécifique allouées aux PSP	7 384	100

Source des données: WINGS.

88. De nombreux facteurs contribuent à cette situation, que ce soit les pressions exercées par les contribuables pour une plus grande transparence ou l'importance accrue accordée à l'optimisation des ressources. Toutefois, les systèmes et outils propres au PAM (comme l'outil sur l'état des programmes, dit *pipeline*) encouragent l'affectation des fonds à des fins spécifiques, de même que les pratiques du personnel et des responsables du PAM, qui présentent des propositions de financement pour des composantes d'activités de PSP insuffisamment financées.
89. En adoptant le dispositif des PSP et la planification pluriannuelle, le PAM cherche à obtenir des financements plus prévisibles et à plus long terme. Les financements pluriannuels sont particulièrement efficaces lorsqu'il s'agit pour le PAM de renforcer la résilience et de s'attaquer à des causes profondes. S'agissant de l'action humanitaire, un financement à long terme et/ou prévisible peut également améliorer l'efficacité et la diversité des programmes, en particulier dans les situations de crise prolongées et récurrentes.
90. Comme le montre le tableau 2, seulement 17 pour cent des contributions de 2019 étaient pluriannuelles. Près d'un tiers des contributions ont été reçues au cours du dernier trimestre de 2019. Malgré les mécanismes de préfinancement, la mise à disposition des fonds en temps voulu reste un problème majeur, car les bureaux de pays ne disposent trop souvent pas des fonds nécessaires pour acheter et prépositionner les produits alimentaires, renforcer les dispositifs logistiques et intensifier les activités afin de réaliser des économies d'échelle⁴³.

⁴³ PAM. 2019. Rapport annuel sur les résultats de 2018. WFP/EB.A/2019/4-A/Rev.2. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104619/download/>.

TABLEAU 2: CARACTÉRISTIQUES DES FONDS REÇUS EN 2019		
Caractéristiques des fonds	Produit des contributions (en millions de dollars)	Pourcentage du produit total des contributions
Total des dons pluriannuels reçus en 2019	1 373	17
Dons ayant une courte durée de vie (date limite de décaissement inférieure à six mois)	353	4
Dons versés au cours du dernier trimestre de 2019, à utiliser en 2019	2 435	30
Total du produit des contributions	8 073	100

Source des données: WINGS.

91. Les premiers résultats de l'évaluation du financement des activités du PAM, qui doit être publiée en juin 2020, montrent que la hiérarchisation des ressources aux fins des interventions d'urgence à grande échelle a réduit la capacité du PAM de maintenir le flux de ressources pour d'autres activités, notamment en ce qui concerne le renforcement de la résilience et le traitement de la malnutrition. Il n'en reste pas moins que le PAM a expérimenté des modalités novatrices de financement, notamment le financement de l'atténuation des risques climatiques. En outre, en s'appuyant sur l'Accélérateur d'innovations du PAM, plusieurs bureaux de pays ont investi dans des méthodes de travail inédites auprès des bénéficiaires, telles que l'initiative EMPACT, qui vise, en partenariat avec des entreprises technologiques de pointe, à renforcer les compétences numériques des réfugiés et des communautés d'accueil, en particulier des femmes et des jeunes, et à les initier au microtravail en ligne.

Résultats

92. Depuis l'adoption du Plan stratégique et malgré un déficit de financement annuel d'environ 30 pour cent, le PAM a obtenu de bons résultats au regard de l'objectif stratégique 1 (Éliminer la faim en préservant l'accès à l'alimentation). Ses résultats au regard de l'objectif stratégique 2 (Améliorer la nutrition) sont mitigés, tandis que la performance des activités portant sur les petits exploitants, les systèmes alimentaires et l'adaptation au changement climatique menées au regard de l'objectif stratégique 3 (Assurer la sécurité alimentaire) est bonne, mais uniquement pour les effets directs directement liés aux activités du PAM. Autrement dit, le PAM a progressé mais ne satisfait pas pleinement aux objectifs fixés. En 2017 et 2018, les activités de renforcement de la résilience ont souvent été interrompues pour répondre à des besoins critiques ou par manque de financement.
93. En 2017 et 2018, bien qu'il ait été admis que le PAM avait beaucoup œuvré au titre de l'objectif stratégique 4 (Appuyer la mise en œuvre des ODD) et de l'objectif stratégique 5 (Travailler en partenariat pour de meilleurs résultats au regard des ODD), il n'a pas été possible, faute de données suffisantes, d'évaluer les résultats.
94. Un rapport d'audit interne de 2018 sur le suivi a montré que des efforts importants avaient été faits pour définir un cadre normatif complet conforme au Plan stratégique et aux priorités de la stratégie du PAM en matière de suivi (2018–2021)⁴⁴. Selon le rapport d'audit, le risque de "démontrer l'impact sans preuves suffisantes" était reconnu et figurait dans le

⁴⁴ <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000074366/download/>.

registre central des risques depuis 2016. Le rapport soulignait en outre qu'il était nécessaire de réévaluer le degré d'importance et les fonctionnalités des systèmes institutionnels de suivi, ainsi que leur capacité de faciliter les activités de suivi au niveau des bureaux de pays et de prévenir l'utilisation d'outils ad hoc achetés sur place.

95. Le manque de directives de programmation et l'absence d'une méthode pour effectuer des estimations et établir des rapports sur les bénéficiaires indirects ont été cités par les hauts fonctionnaires du PAM comme des obstacles importants à la définition de la contribution du PAM au Programme 2030. Afin de se faire une idée plus claire en la matière, l'équipe chargée de l'examen à mi-parcours a passé en revue huit PSP⁴⁵ dans le cadre desquels le PAM avait joué un rôle de catalyseur important. Il en est ressorti que même lorsque le PAM contribuait de manière cruciale à la mise en place et à l'administration de programmes publics de sécurité alimentaire et de filets de sécurité efficaces, les bureaux de pays n'avaient pas fourni d'estimations du nombre de personnes bénéficiant indirectement de l'assistance du PAM comme les enfants recevant des repas à l'école ou les ménages vulnérables bénéficiant de transferts de type monétaire. Dans les quelques cas où le nombre de bénéficiaires indirects a été estimé, il était nettement supérieur au nombre de bénéficiaires directs des secours du PAM.
96. L'évaluation du portefeuille d'activités en Éthiopie a mis en évidence toute la difficulté qu'il y a à mesurer la contribution du PAM quand son rôle consiste essentiellement à apporter un soutien technique et à développer les capacités des systèmes nationaux, compte tenu de l'intégration des activités du PAM dans des programmes plus vastes pilotés par les administrations nationales et bénéficiant de l'appui de plusieurs autres partenaires. Ce problème a également été relevé en 2019 à l'issue d'un examen des méthodes utilisées pour relier les ressources aux résultats⁴⁶.
97. En septembre 2019, le PAM a publié une note d'orientation sur l'estimation et le calcul du nombre de bénéficiaires, qui définit une méthode interne en la matière pour les bénéficiaires directs des trois principales modalités de transfert⁴⁷. Il s'agit bien entendu d'un important pas en avant, mais il est insuffisant si le PAM veut atteindre l'objectif consistant à relier les ressources aux résultats et à rendre compte de ses résultats en tant que partenaire et non pas seulement en tant que prestataire de services.
98. L'absence d'un système de suivi facile à utiliser, la complexité excessive du cadre de la chaîne des résultats, l'insuffisance des orientations et le décalage entre les indicateurs d'effet direct du PAM et les indicateurs des ODD sont autant de problèmes soulevés par les hauts responsables du PAM. Il semblerait que cette impression soit fondée.
99. Les conclusions d'une évaluation conjointe de l'égalité et de l'inclusion dans l'éducation réalisée par l'UNESCO et l'UNICEF, l'Agence norvégienne de coopération au développement et la Banque mondiale pourraient illustrer l'inadéquation du Cadre de résultats institutionnels lorsqu'il s'agit de mesurer les progrès accomplis en vue de la réalisation des ODD et les possibilités d'amélioration. Il est en outre ressorti de cette évaluation que les programmes d'alimentation scolaire ont des effets très positifs sur les taux de scolarisation dans le primaire et que les données issues des programmes d'alimentation scolaire du PAM, associées à celles de l'UNICEF sur les résultats en matière d'éducation, ont fourni les preuves

⁴⁵ Burundi, Inde, Indonésie, Kenya, Namibie, Pérou, République-Unie de Tanzanie et Rwanda.

⁴⁶ TANGO International: *Review of methodologies for linking resources to results*, juillet 2019.

⁴⁷ Assistance en nature, transferts de type monétaire et activités de renforcement des activités.

les plus convaincantes concernant la cible 5 de l'ODD 4⁴⁸. Si, d'un point de vue programmatique et factuel, cette constatation est très encourageante, elle confirme cependant la perception des hauts fonctionnaires, pour lesquels les systèmes de suivi et d'établissement de rapports du PAM ne rendent pas pleinement compte de la contribution de celui-ci au Programme 2030.

100. La politique en matière de plans stratégiques de pays adoptée en 2016 prévoyait que les différents PSP devraient faire l'objet d'une évaluation visant à dégager des données factuelles et des enseignements concernant le processus de prise de décisions stratégiques et la performance du PAM à l'échelle des pays, notamment pour éclairer la conception des PSP suivants et rendre compte de l'action menée aux parties prenantes du PAM.
101. Il est ressorti de l'examen des premiers résultats des évaluations de quatre PSP⁴⁹ que les stratégies de pays étudiées étaient conformes aux politiques et priorités nationales et aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) établis pour les pays concernés. Si les gouvernements se disaient satisfaits du partenariat établi avec le PAM et souhaitaient bénéficier de ressources supplémentaires pour appuyer le développement des capacités nationales, les évaluations ont montré que le PAM devait améliorer la manière dont il évaluait les capacités publiques et la prise en charge des activités par les pays.
102. S'agissant du financement, les ressources ont été en grande partie consacrées aux interventions d'urgence, et dans une moindre mesure aux activités de résilience, si bien que le PAM n'a pas pu jouer un rôle significatif dans ce domaine. L'évaluation des PSP pilotes a en outre permis de constater que les restrictions associées aux financements empêchaient les bureaux de pays de procéder à une réorientation programmatique et de lancer des programmes plus ambitieux. Les entretiens avec les hauts fonctionnaires du PAM ont fait ressortir les mêmes difficultés. Ces derniers ont souligné que, même si les PSP étaient conformes aux priorités nationales, conçus en suivant des processus de consultation inclusifs et axés sur la réalisation des effets directs, les modes de financement du PAM étaient dans l'ensemble restés identiques.

Réforme interne

103. La feuille de route intégrée – en particulier ses volets relatifs à la politique en matière de PSP et au nouveau cadre de financement – figurent parmi les principales réformes internes que le PAM a adoptées pour appuyer la mise en œuvre du Plan stratégique. L'objet n'est pas ici d'examiner la feuille de route, mais plutôt les constatations issues de l'audit de la phase pilote de cette feuille de route, l'accent étant mis sur quatre pays⁵⁰.
104. Il ressort de l'audit que les pays pilotes ont joué un rôle essentiel dans l'exploitation des enseignements, la mise en place de nouvelles procédures et de nouveaux outils et la détection des risques. Cet audit a souligné en outre que le nouveau cadre de financement a permis d'améliorer la transparence budgétaire. La feuille de route a introduit la notion de "ligne de visée", pierre angulaire de l'engagement en faveur de la transparence puisqu'elle relie directement les ressources aux résultats. Selon les constatations issues de l'audit, cette ligne de visée a en outre permis de mieux cerner les activités menées avec d'autres organismes des Nations Unies, et offre ainsi des possibilités d'améliorer la complémentarité.

⁴⁸ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. 2019. *Making Evaluation Work for the Achievement of SDG 4 Target 5: Equality and inclusion in Education*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370558>.

⁴⁹ Projets de rapport d'évaluation des PSP pour le Bangladesh, le Cameroun, l'Indonésie et la République démocratique du Congo, qui seront présentés au Conseil à sa session annuelle de 2020.

⁵⁰ Bangladesh, Cameroun, Colombie et Soudan.

105. Un document exposant la position du PAM concernant la mise en corrélation des ressources avec les résultats, préparé par le Département de la gestion des ressources, définit l'approche comme suit: "la capacité de pouvoir, en toute clarté et transparence, i) aider les responsables à définir les priorités et à gérer la performance opérationnelle; ii) mettre en évidence les résultats que le PAM obtient avec les fonds disponibles; et iii) faire preuve de responsabilité". La mise en place d'un plan visant à relier les ressources aux résultats reste une priorité absolue pour le PAM et constitue un élément essentiel des résultats à atteindre d'ici à 2021.
106. S'agissant de la conception des programmes, l'audit a conclu que les examens stratégiques nationaux Faim zéro et les PSP donnaient au PAM la possibilité de réévaluer ses interventions stratégiques et de renforcer la concertation avec ses partenaires nationaux. Toutefois, les hauts fonctionnaires du PAM ont estimé que le calendrier de la transition vers le dispositif de la feuille de route intégrée posait des difficultés majeures. Au niveau institutionnel, le temps manquait pour expérimenter et valider les nouveaux dispositifs. Des ajustements ont été apportés alors que certains bureaux de pays avaient déjà bien entamé la conception de leur PSP et des budgets de portefeuille de pays. Ces difficultés ont amené les bureaux de pays à se concentrer non plus sur la stratégie mais sur le dispositif.
107. La feuille de route intégrée a permis de se pencher une nouvelle fois sur des questions organisationnelles antérieures, notamment le déséquilibre entre les structures des effectifs et les stratégies en matière de personnel. Après l'approbation de leur PSP, la plupart des bureaux de pays ont procédé à des ajustements organisationnels pour que les structures, les aptitudes et les compétences de leurs effectifs correspondent aux exigences de leur PSP.
108. La part du programme de travail du PAM financé a augmenté de 31 pour cent entre 2017 et 2019, tandis que ses effectifs ont connu une hausse de 17 pour cent. Habituellement, plus de 80 pour cent des effectifs du PAM sont employés dans les bureaux de pays. Toutefois, depuis 2010, la part du personnel travaillant au Siège, dans les entités centrales du PAM et dans les bureaux régionaux ne cesse d'augmenter, et a atteint 19 pour cent en 2019.
109. Dans l'ensemble, seuls 39 pour cent des fonctionnaires du PAM, recrutés sur le plan international ou sur le plan national, sont titulaires de contrats de longue durée. Toutefois, le nombre de fonctionnaires recrutés sur le plan national sur la base d'un contrat de longue durée a augmenté entre 2016 et 2019. Inversement, la part des fonctionnaires recrutés sur le plan international sur la base d'un contrat de longue durée a diminué de 43 à 37 pour cent au cours de la même période. La moitié des membres du personnel recrutés sur le plan international et employés par le PAM bénéficient de contrats de consultants. Cela étant, la part des consultants au PAM est bien inférieure à celle des autres organismes des Nations Unies ayant un effectif de taille similaire; elle est de 12 pour cent contre 22 pour cent à l'UNICEF et 21 pour cent au HCR.
110. De nombreux progrès ont été réalisés depuis 2018 sur la voie de la réalisation des objectifs nationaux en matière de parité hommes-femmes. Toutefois, le recrutement de personnel de sexe féminin continue de poser un problème majeur dans plusieurs des pays où le PAM opère.

Questions transversales

111. L'examen à mi-parcours a porté sur les questions transversales répertoriées dans le Cadre de résultats institutionnels, à savoir la problématique femmes-hommes, la protection, la responsabilité à l'égard des populations touchées et les partenariats.

112. Les rapports de 2017 et 2018 du MOPAN soulignent que le PAM doit systématiser son travail sur les questions transversales. Si des progrès ont été réalisés concernant les politiques et les outils, les lacunes en matière de ressources humaines et financières ont empêché la réalisation de changements porteurs de transformations dans le domaine de l'égalité des sexes. Les rapports du MOPAN soulignent que des améliorations sont possibles dans les domaines de la protection, du changement climatique et de la durabilité environnementale.

Problématique femmes-hommes

113. L'une des principales priorités du Programme 2030 est de soutenir les efforts visant à promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Le Plan stratégique mentionne expressément le "fait que le PAM tienne compte des questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes dans tous ses domaines d'activité".
114. Il ressort de l'évaluation de la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes (2015–2020) que la politique a été dûment étayée et élaborée au regard de la mission du PAM consistant à éliminer la faim et à sauver des vies, et en corrélation avec le Programme 2030 et la réforme du système des Nations Unies. Les questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes restent une priorité pour l'équipe de direction du PAM. Le plan d'action du PAM concernant la problématique hommes-femmes constitue un cadre solide auquel se référer pour l'intégration des questions d'égalité entre femmes et hommes, mais le PAM doit le promouvoir à plus grande échelle et mieux intégrer les questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes dans sa programmation.
115. Si le PAM s'est efforcé de se doter des ressources nécessaires pour mener à bien des activités de promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, l'insuffisance des ressources ainsi que des lacunes en matière de responsabilisation l'ont, dans certains cas, empêché de donner une dimension concrète à sa politique en matière de problématique hommes-femmes dans ses bureaux régionaux et ses bureaux de pays.
116. L'évaluation du PSP pour le Cameroun a conclu que les questions d'égalité entre hommes et femmes et de protection sont de plus en plus souvent prises en compte dans les activités du PAM depuis 2017. Des mesures sont prises pour renforcer une approche propre à transformer les relations entre les sexes, accroître la responsabilité à l'égard des populations touchées et améliorer les mécanismes de protection. Bien qu'un mécanisme de réclamation soit en place, le traitement des plaintes pose problème en raison de l'absence d'un interlocuteur formé à la violence sexiste.
117. L'évaluation de la politique en matière de problématique hommes-femmes a fait apparaître des résultats mitigés dans les pays où le PAM met en œuvre des interventions d'urgence de niveau 3 coordonnées au niveau central. Ainsi, le PSP pour le Nigéria, tel qu'il a été conçu, a permis de réaliser des investissements plus importants dans les domaines de l'égalité des sexes et des ressources humaines, qui nécessitent toutefois une plus grande appropriation et une meilleure intégration dans les opérations pour être efficaces. En République arabe syrienne, le bureau de pays n'a pas pu, faute de ressources humaines et financières suffisantes et par manque d'attention de la part de la direction, concrétiser les objectifs de la politique et du plan d'action en matière d'égalité des sexes. En République démocratique du Congo, le PAM doit faire face à des problèmes de parité hommes-femmes. Toutefois, dans les poches les plus stables du pays, le bureau de pays a pu mettre en œuvre un programme de résilience novateur en collaboration avec la FAO, qui comprend un élément important d'autonomisation des femmes autour de l'action humanitaire, du développement et de la paix.

Protection humanitaire

118. Dans sa politique en matière de protection humanitaire de 2012⁵¹, le PAM s'engage à concevoir et exécuter des activités d'assistance alimentaire et d'appui aux moyens de subsistance qui n'accroissent en rien les risques pesant sur la sécurité des populations bénéficiaires touchées par une crise. Fort de cet engagement résolu, le PAM est l'une des premières entités humanitaires des Nations Unies à avoir institutionnalisé ses responsabilités en matière de protection en adoptant expressément une politique à cet effet. La politique adhère au principe voulant que la protection soit prise en compte à tous les stades de la programmation.
119. Il est ressorti de l'évaluation de cette politique qu'au PAM, l'importance de lutter contre la discrimination et de venir en aide aux bénéficiaires d'une manière qui respecte leur dignité faisait l'objet d'une attention soutenue. Grâce à un ciblage établi en tenant compte du sexe, de l'âge, du handicap et de la diversité, les programmes du PAM correspondaient bien aux divers besoins et capacités.
120. L'évaluation a permis de constater que des résultats positifs avaient été obtenus dans plusieurs domaines, notamment la diminution des risques en matière de sécurité et le respect accru des bénéficiaires. En outre, de nets progrès avaient été faits dans le domaine du développement des capacités internes.
121. Les évaluateurs ont toutefois souligné la nécessité de voir les hauts responsables renforcer leur engagement, de renouer avec les principaux partenaires du PAM et de mieux comprendre les liens entre les résultats transversaux et la feuille de route intégrée, le Plan stratégique et le Cadre de résultats institutionnels.
122. Les évaluateurs ont recommandé l'élaboration d'une nouvelle politique en matière de protection ainsi que d'une nouvelle stratégie de collaboration avec les populations touchées et les groupes vulnérables. Ils ont en outre recommandé une utilisation stratégique des partenariats afin d'atteindre les objectifs de protection et de parvenir à une prise en compte des questions de protection dans la gestion institutionnelle des risques. La nouvelle politique en matière de protection devrait être examinée par le Conseil d'administration en novembre 2020.

Responsabilité à l'égard des populations touchées

123. La stratégie de 2017 en matière de responsabilité à l'égard des populations touchées⁵² engage le PAM à "veiller à ce que les processus et les décisions ayant trait à la conception, à l'exécution et au suivi et à l'évaluation des programmes tiennent compte de leur point de vue".
124. Pour traduire cet engagement dans les faits, le PAM fournira en temps utile des informations précises et accessibles aux populations touchées au sujet de l'assistance apportée; il sollicitera l'avis de toutes les catégories de populations touchées et les invitera à faire part de leurs observations à chaque étape des cycles de projet; et il donnera aux populations touchées les moyens d'exprimer leurs doléances et de communiquer leurs avis en retour sur ce qui concerne les opérations, en toute sécurité et dans la dignité.
125. Ce domaine n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation, l'équipe chargée de l'examen à mi-parcours a recueilli des informations à partir d'évaluations de situations d'urgence de grande ampleur en République arabe syrienne, dans le nord du Nigéria et en République démocratique du Congo. Il ressort de ces trois évaluations que le dénominateur commun

⁵¹ Politique du PAM en matière de protection humanitaire (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1).

⁵² <https://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp289878.pdf>.

est la difficulté de concilier les ressources humaines et financières disponibles, tout en mettant l'accent sur ces questions transversales importantes.

126. Concernant l'opération syrienne, les mécanismes de responsabilisation envers les populations touchées n'ont pas pleinement répondu aux préoccupations, aux besoins ou aux attentes des bénéficiaires, notamment en matière de communication avec les populations touchées. Bien que l'assistance ait été apportée dans le respect des principes humanitaires internationaux, l'ampleur de l'intervention a parfois compromis la capacité du PAM de garantir une neutralité et une indépendance opérationnelle totales dans toutes les localités et a estompé la ligne de visée s'agissant des bénéficiaires.
127. Dans le nord du Nigéria, même si de nombreux mécanismes de réclamation et de remontée de l'information ont été mis en place et les risques en matière de protection recensés dès les premiers stades de l'opération, certains risques majeurs n'ont pas été pris en compte au moment opportun. Selon l'évaluation, le PAM s'est employé à respecter les principes humanitaires, mais il a aussi inévitablement dû faire des compromis, et la prise de décisions entre les acteurs de l'aide humanitaire se devait d'être davantage stratégique et cohérente.
128. Les évaluateurs des opérations en République démocratique du Congo ont félicité le PAM pour les progrès importants qu'il a réalisés en matière de protection, mais ils ont aussi souligné le faible degré de responsabilité envers les populations touchées.

Principes humanitaires

129. L'énoncé des principes humanitaires est en cohérence avec les politiques du PAM relatives à la problématique hommes-femmes et à la protection humanitaire. Toutefois, le degré de compréhension des principes humanitaires varie considérablement au sein du PAM et tous les membres du personnel ne savent pas nécessairement comment mettre ces principes en application.
130. La grande majorité des membres du personnel du PAM et des personnes extérieures interrogés ont affirmé que le PAM jouissait d'une bonne réputation dans la mesure où l'assistance était fournie en respectant la dignité des personnes concernées.
131. Le personnel du PAM et celui de ses partenaires comprennent bien ce qu'est l'impartialité et adhèrent avec force à ce principe. Des faiblesses liées à l'impartialité ont néanmoins été observées du fait d'une couverture inégale des besoins alimentaires. Les financements affectés à des fins spécifiques qui ne sont ni souples ni prévisibles continuent d'empêcher le PAM de procéder aux ajustements de ses activités, en particulier dans les contextes vulnérables et fluctuants. En outre, la dépendance vis-à-vis de financements dépourvus de toute souplesse et provenant souvent d'un petit nombre de donateurs fragilise l'indépendance opérationnelle.
132. La relation étroite avec le gouvernement et l'utilisation d'escortes armées sont dans certaines circonstances considérées par des acteurs extérieurs comme un manquement au principe de neutralité du PAM. Pourtant, le fait d'entretenir des relations cordiales avec le gouvernement facilite souvent l'accès aux populations qui vivent dans des zones d'accès restreint. De même, l'accès aux zones opérationnelles constitue souvent un critère essentiel de sélection des organisations non gouvernementales (ONG) et des fournisseurs commerciaux. Les accords de partenariat sur le terrain conclus avec des ONG mentionnent l'impartialité et la neutralité, mais il n'en va pas de même pour les contrats avec des fournisseurs.

133. La majorité des personnes touchées interrogées ont indiqué que les membres des communautés étaient consultés et pouvaient communiquer leurs suggestions et leurs avis sur les programmes du PAM. Elles ont également signalé qu'il existait des mécanismes pour faire part de leurs doléances et suggérer des changements.
134. Les partenaires se sont félicités des moyens importants d'estimation des besoins dont disposait le PAM et de l'utilisation de solutions technologiques pour assurer le suivi. Ils ont également souligné le rôle important que joue le PAM s'agissant de faciliter l'accès grâce à sa fonction de chef de file du module mondial de la logistique.

Partenariats

135. La volonté du PAM de nouer des partenariats et son rôle central dans la réalisation du Programme 2030 sont clairement énoncés dans le Plan stratégique. La stratégie institutionnelle du PAM en matière de partenariat pour 2014-2017⁵³ offre un cadre auquel se référer pour les échanges avec les principaux partenaires.
136. L'évaluation des PSP pilotes et les données tirées des entretiens avec les hauts responsables du PAM ont rappelé l'importance du processus consultatif qui éclaire la conception des PSP, notamment les partenariats du PAM avec les gouvernements et les autres organismes ayant leur siège à Rome pour faciliter les examens stratégiques nationaux Faim zéro. De même, le plan-cadre de coopération, (comme le faisait précédemment le PNUAD) offre également des possibilités intéressantes d'élargir les partenariats stratégiques.
137. Ce contexte favorable, le mémorandum d'accord signé entre les organismes ayant leur siège à Rome et la collaboration en pleine évolution avec des organismes tels que l'UNICEF et le HCR témoignent des progrès accomplis par le PAM pour donner suite aux recommandations issues de l'évaluation de la stratégie de partenariat.
138. Selon l'évaluation des PSP pour le Cameroun et l'Indonésie, la planification stratégique par pays a facilité la collaboration du PAM avec d'autres organismes des Nations Unies et des ONG locales. La participation du PAM au processus du PNUAD a aussi favorisé la coordination opérationnelle et permis de mobiliser des ressources. L'approche suivie en matière de planification stratégique par pays a en outre permis de nouer des relations multiples et variées avec les partenaires gouvernementaux. Néanmoins, les évaluateurs ont conclu que le PAM devait redoubler d'efforts s'il voulait exploiter pleinement le potentiel de ce réseau et ses avantages comparatifs en matière de coordination.
139. Les évaluations des PSP ont souligné que l'approche suivie en matière de planification stratégique par pays favorise les partenariats avec le secteur privé qui, dans certains pays, fournit une part importante du financement des PSP. Cela répond en partie à la nécessité pour le PAM de tenir compte de la nature à court terme de ses financements, ce qui limite les partenariats à long terme⁵⁴. La stratégie récemment adoptée en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé⁵⁵ vise à faire évoluer la façon dont le PAM collabore avec les entreprises et d'autres acteurs – en particulier au niveau local – pour sauver davantage de vies et changer la vie d'un plus grand nombre de personnes.

53

https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp282073.pdf?_ga=2.231212895.172626032.1534160052-1877127149.1476344804.

⁵⁴ Constatations issues de l'évaluation de la stratégie institutionnelle en matière de partenariat (<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037640/download/>).

⁵⁵ WFP/EB.2/2019/4-A.

140. Le PAM travaille en partenariat avec plus de 1 000 ONG et organisations de la société civile, dont la majorité sont des organisations communautaires. Toutefois, la relation essentiellement contractuelle entre le PAM et ses partenaires semble limiter les possibilités de synergies. Ces dernières années, les consultations annuelles sur les partenariats ont pris une dimension plus stratégique. À l'occasion de l'édition de 2019, les dirigeants des ONG partenaires et le PAM ont discuté des problèmes mondiaux urgents et des perspectives qui s'offrent à la communauté humanitaire et du développement, le but étant de définir des priorités et des intérêts stratégiques communs.
141. Une discussion sur l'examen à mi-parcours du Plan stratégique a également eu lieu avec les partenaires afin de recueillir leurs points de vue sur les mesures dans le cadre desquelles les forces complémentaires du PAM et des ONG pourraient être mises à profit pour changer la vie des gens et ainsi réduire les besoins humanitaires. La plupart des participants ont indiqué qu'il était nécessaire de mettre en place des processus de conception des interventions plus inclusifs, de mieux anticiper les ressources et d'adopter des approches à plusieurs volets pour établir un lien entre les interventions humanitaires et les interventions de développement.

Durabilité environnementale

142. Bien que la durabilité environnementale ne figure pas parmi les questions transversales, l'examen a porté sur la politique environnementale du PAM afin d'évaluer dans quelle mesure les préoccupations environnementales sont prises en compte dans ses activités.
143. La politique environnementale adoptée en 2017 par le PAM⁵⁶ décrit en quoi les installations, les opérations et les programmes du PAM peuvent avoir une incidence sur l'environnement naturel. Dans le cadre de cette politique, le PAM s'engage à réduire au minimum les effets préjudiciables et à promouvoir les effets positifs.
144. Au cours de ces dix dernières années, le budget annuel du PAM a doublé et ses effectifs ont augmenté d'un tiers. Conformément à ses engagements stratégiques, le PAM a réussi à réduire de 14 pour cent les émissions de gaz à effet de serre provenant des véhicules et de 13 pour cent celles provenant des bâtiments grâce à des mesures d'efficacité et de rendement énergétiques. C'est au Soudan du Sud que les émissions globales du PAM ont été le plus élevées, ce qui tient aux difficultés pratiques rencontrées sur place. Depuis mi-2018, grâce à une meilleure planification du prépositionnement des vivres et à des investissements visant à améliorer l'état des routes, le transport des produits alimentaires par avion a diminué au Soudan du Sud, ce qui a entraîné une baisse de 22 pour cent des émissions.
145. Le PAM est aujourd'hui devenu à l'échelle du système des Nations Unies un leader en matière de gestion systématique des effets que son action peut avoir sur l'environnement. Il copréside le groupe chargé des innovations institutionnelles, qui coordonne la réforme de la gestion pour que l'action menée par les organismes des Nations Unies en matière d'environnement favorise une gestion rentable des ressources et soit conforme aux engagements pris par le système des Nations Unies.

⁵⁶ Politique environnementale (WFP/EB.1/2017/4-B/Rev.1).

146. Le PAM met en place un système de gestion environnementale conforme à la norme internationale ISO 14001 dans cinq pays. Des processus sont en place pour sélectionner les projets en fonction de leur durabilité environnementale et sociale dans plus de 20 pays. Depuis juin 2018, le programme du PAM en faveur de l'efficacité énergétique a permis d'appuyer 47 projets dans 20 pays, ce qui a entraîné des économies annuelles estimées à plus de 700 000 dollars et une réduction des émissions de CO2 de plus de 2 000 tonnes grâce à l'utilisation de systèmes d'énergie solaire et d'éclairage à haut rendement énergétique.
147. La politique environnementale vient compléter la politique adoptée par le PAM en 2017 en matière de changement climatique⁵⁷, qui fournit un cadre aux activités visant à sauver des vies et à protéger les moyens d'existence, dans le contexte du changement climatique.

Constatations et recommandations globales

[à venir]

⁵⁷ Politique en matière de changement climatique (WFP/EB.1/2017/4-A/Rev.1).

Liste des sigles utilisés dans le présent document

APD	aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MOPAN	Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	objectif de développement durable
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	produit intérieur brut
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PSP	plan stratégique de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture