



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Session annuelle
Rome, 29 juin-3 juillet 2020

Distribution: générale	Point 7 de l'ordre du jour
Date: 13 mai 2020	WFP/EB.A/2020/7-D
Original: anglais	Rapports d'évaluation
	Pour examen

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

Synthèse des éléments factuels et des enseignements tirés des évaluations de politiques du PAM (2011-2019)

Résumé

Les politiques du PAM définissent le cadre normatif dans lequel celui-ci poursuit ses objectifs, tels qu'ils figurent dans ses plans stratégiques successifs. Ces politiques tiennent compte du double mandat du PAM axé à la fois sur l'action humanitaire et sur le développement.

Le présent rapport propose une synthèse des constatations tirées de neuf évaluations de politiques réalisées entre 2011 et 2019. Il rassemble des éléments factuels et des enseignements qui permettront d'éclairer l'examen en cours du cycle des politiques et de la fonction directive du PAM.

Les éléments recueillis montrent qu'au PAM, le cadre dans lequel s'inscrivent les politiques est actuellement flou et complexe. Le manque de cohérence, de coordination et de hiérarchisation des politiques risque d'entraîner à la fois des lacunes dans leur portée et une certaine confusion et une concurrence entre des domaines d'action qui se recoupent. Chaque politique peine à définir ses liens avec d'autres politiques du PAM et son importance relative pour le PAM lui-même, ce qui complique la tâche des équipes sur le terrain.

Conformément à la politique en matière d'évaluation (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) et pour respecter l'intégrité et l'indépendance des constatations issues des évaluations, l'édition du présent rapport a été limitée et il est donc possible que certains termes employés ne soient pas pleinement conformes à la terminologie ou aux pratiques éditoriales habituelles du Programme alimentaire mondial; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordonnatrice responsable:

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

Cette situation s'explique par les lacunes systémiques dans les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques du PAM, que les évaluations de politiques menées depuis 2011 ont mises en évidence. Citons un manque de cohérence dans la désignation des politiques et des documents connexes, une utilisation incohérente des catégories de classification officielles des documents présentés au Conseil d'administration, une absence de typologie claire des politiques pour divers domaines de travail, et des lacunes dans les processus d'examen et d'approbation des politiques. La qualité de la conception des politiques a pâti des imprécisions dans les critères et les attentes sur le plan du contenu, notamment d'une insuffisance des bases factuelles, d'une absence de logique interne, d'un emploi incohérent et imprécis de la terminologie et d'une prise en compte limitée de la dimension femmes-hommes.

Malgré des consultations approfondies lors de la conception et de la formulation de directives complémentaires aux documents d'orientation, de nombreux facteurs ont entravé la mise en œuvre des politiques du PAM au cours de la période considérée. Il s'agit notamment de l'engagement limité de la direction et des administrateurs, de la faiblesse ou de l'absence de cadres de responsabilisation, de la diffusion limitée et de l'insuffisance des ressources humaines et financières. Il ressort des évaluations que des politiques n'étaient pas activement appliquées dans l'ensemble du PAM, en particulier aux niveaux autres que celui du Siège.

L'établissement des rapports de gestion interne sur la mise en œuvre des recommandations issues des évaluations n'est pas suffisamment fiable. Il apparaît toutefois que les recommandations sont prises au sérieux et que les responsables concernés y donnent suite, même si ce n'est pas toujours de manière cohérente ou systématique. Les recommandations relatives à la révision et à la mise à jour des politiques, aux mécanismes de mise en œuvre, au développement des capacités du personnel, à la production de données de recherche et à la formation de partenariats ont toutes été prises en compte, du moins dans une certaine mesure. En revanche, les questions nécessitant un changement systémique plus important - telles que la gestion des connaissances et les systèmes de responsabilisation - ont été traitées de manière moins exhaustive.

Les enseignements tirés de la présente synthèse donnent à penser que, pour faciliter la mise en place au sein du PAM d'un environnement porteur s'agissant des politiques, il faudrait préciser la classification des politiques, adapter l'univers des politiques à la capacité d'absorption du PAM, définir un cadre commun applicable au contenu des politiques, dans un souci de cohérence, et attribuer clairement les responsabilités et les ressources pour leur mise en œuvre. Les politiques ne sauraient se résumer à un simple document, elles nécessitent un encadrement sans faille et visible au niveau institutionnel, une impulsion et des ressources, mais aussi des orientations pour leur exécution, ainsi qu'un système global de responsabilisation.

Afin de favoriser le passage à un environnement porteur s'agissant des politiques, la présente synthèse comprend trois recommandations stratégiques et trois recommandations opérationnelles. Les recommandations stratégiques sont les suivantes: le PAM devrait préciser et confirmer le cycle d'élaboration des politiques, en mettant à jour le document de 2011 en la matière; préciser la gouvernance des politiques et les procédures de responsabilisation; et définir l'univers des politiques en actualisant le cadre d'action qui est le sien, la cohérence devant être un principe clé. Les recommandations opérationnelles sont les suivantes: le PAM devrait adopter une méthode d'élaboration des politiques assortie de normes plus précises à l'intention du personnel; repenser le recueil actuel des politiques; et revoir les procédures permettant à la direction d'élaborer des réponses de qualité aux évaluations et d'assurer le suivi des recommandations issues des évaluations.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Synthèse des éléments factuels et des enseignements tirés des évaluations de politiques du PAM (2011-2019)" (WFP/EB.A/2020/7-D) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2020/7-D/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

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

Introduction

1. Le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021 définit le rôle du PAM au regard des engagements énoncés dans le Programme de développement durable à l’horizon 2030. Il expose la vision du PAM, qui consiste à libérer de la faim les personnes les plus vulnérables et les plus marginalisées, en réorientant les activités de façon à ne plus seulement sauver des vies, mais aussi à changer la vie, en donnant la priorité aux populations les plus démunies.
2. Les politiques du PAM constituent le cadre normatif qui permet à celui-ci d’atteindre ces objectifs. Les politiques couvrent les domaines d’activité du PAM, les thématiques qui s’appliquent à l’échelle institutionnelle et les questions transversales. Elles tiennent compte du double mandat du PAM axé sur l’action humanitaire et le développement.
3. À l’heure de la réforme du système des Nations Unies, de la mise en œuvre du Programme 2030 et de la Décennie d’action lancée par le Secrétaire général pour atteindre les objectifs mondiaux, et à l’heure où le PAM passe à la deuxième génération de ses plans stratégiques de pays, la fonction directive du PAM est de plus en plus sollicitée. La présente synthèse rassemble les éléments factuels et les enseignements tirés des neuf évaluations de politiques menées au cours de la période 2011-2019, afin d’éclairer les décisions qui seront prises à l’avenir par le PAM.

Contexte

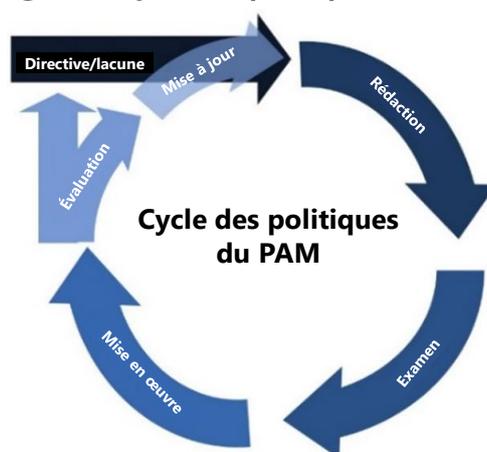
4. **Cadre d’action** – À ce jour, on compte 33 politiques en vigueur au PAM¹. Un recueil des politiques relatives au Plan stratégique est mis à jour et présenté au Conseil d’administration pour information tous les ans. Ce recueil répertorie toutes les politiques en vigueur et a pour objet de signaler celles qui ont été remplacées, ainsi que celles qui doivent être mises à jour².
5. **Cycle des politiques** – Selon le document relatif à l’élaboration des politiques, approuvé par le Conseil d’administration en 2011³, de nouvelles politiques voient le jour lorsque:
 - le PAM investit de nouveaux domaines de travail;
 - l’on s’aperçoit que les politiques existantes comportent des lacunes;
 - la situation générale ou les directives émanant des organes directeurs changent, ce qui impose de revoir une politique donnée.
6. Le document de 2011 relatif à l’élaboration des politiques présente le cycle des politiques du PAM, qui va de la phase de mise en route à celle de rédaction, d’examen, de mise en œuvre et d’évaluation (figure 1):

¹ Recueil des politiques relatives au Plan stratégique (WFP/EB.2/2019/4-H), paragraphe 4.

² *Ibid.*

³ Élaboration des politiques du PAM (WFP/EB.A/2011/5-B).

Figure 1: Cycle des politiques du PAM



7. **Gouvernance des politiques** – Selon le document de 2011, les documents de politique générale soumis au Conseil d'administration sont classés en trois catégories, comme suit:
 - pour approbation: les documents directifs établis pour donner suite à une directive de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social qui amènent le PAM à œuvrer dans un nouveau domaine de travail et qui ont d'importantes incidences budgétaires;
 - pour examen: les autres documents directifs;
 - pour information: les mises à jour des politiques, les directives opérationnelles, les plans d'exécution et les autres rapports.
8. **Gestion des politiques** – Depuis février 2015, l'approbation des politiques relève du Groupe de haut niveau chargé de la gestion du PAM, sous réserve de l'approbation du Directeur exécutif puis du Conseil d'administration⁴. En 2019, le PAM a constitué une équipe spéciale chargée du cycle des politiques⁵, dont la mission est de définir l'orientation des priorités stratégiques et de coordonner les changements d'orientation au sein du PAM⁶.
9. **Évaluation des politiques** – Toutes les politiques approuvées après 2011 et figurant dans le recueil des politiques sont censées être évaluées quatre à six ans après le début de leur mise en œuvre⁷. S'agissant des politiques approuvées avant 2011, la politique elle-même, ou le thème dont elle traite, est évaluée selon qu'elle présente toujours un intérêt pour les activités du PAM ou qu'elle peut contribuer à l'élaboration d'une nouvelle politique. Les thématiques traitées par certaines politiques font aussi l'objet d'évaluations stratégiques et peuvent ne pas donner lieu à une évaluation distincte. Des évaluations peuvent en outre être réalisées plus tôt sur demande, sous réserve de l'approbation du Directeur de l'évaluation. Le choix des politiques à évaluer dépend du temps écoulé depuis leur approbation, des consultations avec la direction et de l'utilité de l'exercice. Les évaluations permettent d'apprécier la qualité et les résultats de politiques spécifiques et des systèmes, orientations, initiatives et programmes mis en place pour les mettre en œuvre, ainsi que les facteurs qui favorisent ou empêchent l'obtention de résultats.

⁴ PAM. 2018. *Top 10 Lessons for Policy Quality in WFP*.

⁵ L'équipe spéciale chargée du cycle des politiques devrait se transformer en groupe de travail d'ici juin 2020.

⁶ Elle est présidée par le Directeur de la Division des programmes – action humanitaire et développement, sous la supervision du Sous-Directeur exécutif chargé du Département de l'élaboration des programmes et des politiques.

⁷ Élaboration des politiques du PAM (WFP/EB.A/2011/5-B); voir aussi PAM. 2016. Politique en matière d'évaluation (2016-2021).

Pourquoi cette synthèse?

10. La présente synthèse a pour objet d'enrichir la base de connaissances sur l'élaboration et l'efficacité des politiques du PAM, de recenser les constatations qui reviennent régulièrement et dont on peut tirer des enseignements utiles pour différents domaines d'action, mais aussi de voir avec quelle efficacité le PAM a donné suite aux évaluations de politiques et s'en est servi pour améliorer ses résultats⁸. Quatre questions y sont abordées:
- i) Quels points communs et questions systémiques ressortent des évaluations de politiques en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques?
 - ii) Quels facteurs ont favorisé ou empêché l'élaboration et la mise en œuvre efficaces des politiques?
 - iii) Dans quelle mesure le PAM a-t-il pris les mesures convenues dans les réponses de la direction aux recommandations issues des évaluations?
 - iv) Dans quelle mesure le PAM a-t-il appliqué les enseignements tirés des évaluations de politiques?
11. On trouvera au tableau 1 la liste des neuf évaluations de politiques faisant l'objet de la présente synthèse, qui portent sur dix politiques⁹. La figure 2 présente la chronologie des évaluations par rapport au cycle des politiques et aux plans stratégiques du PAM.

TABLEAU 1: POLITIQUES^a AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION, 2011-2019		
Titre du document	Année d'approbation	Session du Conseil d'administration à laquelle le rapport d'évaluation a été présenté
Politique du PAM en matière d'alimentation scolaire	2009	Première session ordinaire de 2012
Politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes	2009	Première session ordinaire de 2014
Bons d'alimentation et transferts monétaires comme instruments d'assistance alimentaire: enjeux et perspectives ^b	2008	Première session ordinaire de 2015
Politique du PAM en matière de nutrition	2012	Deuxième session ordinaire de 2015
Politique du PAM en matière de renforcement des capacités: bilan et perspectives ^c	2009	Première session ordinaire de 2017
Stratégie institutionnelle du PAM en matière de partenariat pour 2014-2017 ^d	2014	Session annuelle de 2017

⁸ PAM. 2020. *Terms of Reference, Synthesis of Evidence and Lessons from WFP's Policy Evaluations (2011–2019)*, disponible à l'adresse suivante: <https://www.wfp.org/publications/synthesis-evidence-and-lessons-wfps-policy-evaluations-2011-2019>

⁹ Les politiques du PAM relatives aux principes humanitaires et à l'accès aux populations à des fins humanitaires ont été évaluées conjointement.

TABLEAU 1: POLITIQUES ^a AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION, 2011-2019		
Titre du document	Année d'approbation	Session du Conseil d'administration à laquelle le rapport d'évaluation a été présenté
Politique du PAM en matière de protection humanitaire	2012	Session annuelle de 2018
Principes humanitaires (2004) et Note sur l'accès aux populations à des fins humanitaires et conséquences pour le PAM (2006) ^e	2004, 2006	Session annuelle de 2018
Point sur la politique du PAM en matière de filets de sécurité – Le rôle de l'assistance alimentaire dans le domaine de la protection sociale ^f	2012	Session annuelle de 2019

^a Aux fins du présent document, le terme "politique" désigne les différentes catégories de documents visés par les neuf évaluations (voir le paragraphe 15 sur la désignation des politiques).

^b Désigné ci-après comme le document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons.

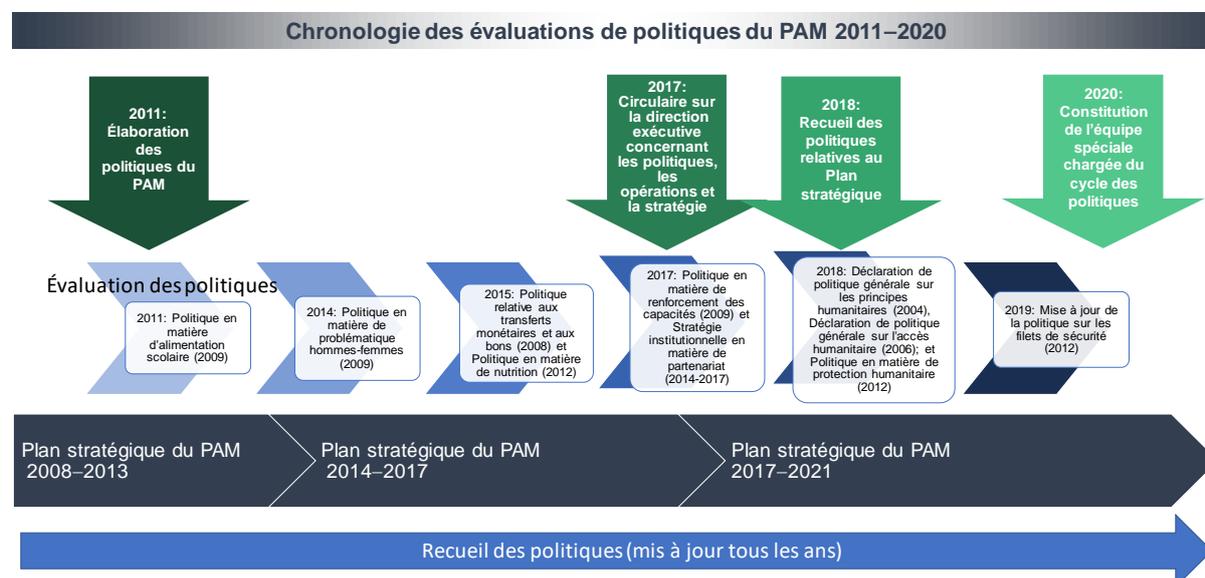
^c Désignée ci-après comme la mise à jour de 2009 de la politique en matière de renforcement des capacités.

^d Malgré l'appellation de "stratégie", cette évaluation a été demandée et traitée comme l'évaluation d'une politique (puisque'elle figure dans le recueil des politiques du PAM).

^e Désignée ci-après comme la déclaration de politique générale de 2004 sur les principes humanitaires et la déclaration de politique générale de 2006 sur l'accès humanitaire.

^f Désignée ci-après comme la mise à jour de 2012 de la politique en matière de filets de sécurité.

Figure 2: Évaluations de politiques (2011–2020)



Source: Équipe chargée de la synthèse.

Méthodologie

12. La présente synthèse repose sur un cadre analytique structuré, qui s'inspire des travaux antérieurs menés par le Bureau de l'évaluation sur la qualité des politiques¹⁰. Les données ont été systématiquement extraites et les champs d'analyse adaptés et ajustés au fur et à mesure que de nouveaux éléments apparaissaient¹¹. Parmi les ensembles de données figurent les neuf évaluations de politiques et les réponses de la direction qui y sont associées; des informations internes clés, notamment les orientations sur l'élaboration des politiques; les plans stratégiques; les rapports annuels sur les résultats; les rapports d'audit; les points sur l'application des recommandations issues des évaluations et d'autres informations pertinentes. Les constatations ont été recoupées au moyen d'entretiens avec le personnel du Siège et des bureaux régionaux du PAM et validées par un groupe de référence interne composé de membres du personnel chargé des politiques et des programmes au Siège et dans les bureaux régionaux. On entend par "politique" l'ensemble des différents types de documents étudiés dans le cadre des évaluations de politiques (voir le paragraphe 15 sur les désignations)¹².
13. Entre autres difficultés, citons la variabilité des données relatives aux résultats et l'incapacité de valider entièrement les informations de gestion sur la mise en œuvre des recommandations issues des évaluations. Ces difficultés ont pu être limitées dans la mesure du possible grâce à la triangulation des sources de données, notamment par des entretiens. La synthèse ne traite pas des questions liées aux programmes ou aux opérations dans les différents domaines d'action. Elle porte en outre inévitablement sur des questions au niveau institutionnel plutôt qu'au niveau du terrain. Les constatations découlant de la présente synthèse ne concernent que les dix politiques évaluées; elles ne couvrent pas l'ensemble des politiques en vigueur du PAM.

Constatations

Quels points communs et questions systémiques ressortent des évaluations de politiques concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques?

Les neuf évaluations de politiques ont permis de dégager des points communs concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques au PAM, parmi lesquels une diversité d'éléments "déclencheurs" de politiques et une absence de typologie claire des politiques; un manque de cohérence dans la classification des documents directifs selon qu'ils sont pour approbation, examen ou information; des approches diverses pour l'examen et l'approbation des politiques; une faible cohérence interne entre les politiques; et un manque de direction et d'implication à l'échelle du PAM.

Mise en route, désignation et classification des politiques

14. **Diversité des éléments déclenchant l'élaboration d'une politique** – Sur les dix politiques évaluées, cinq étaient entièrement nouvelles¹³. Deux des trois éléments déclencheurs décrits dans le document de 2011 sur l'élaboration des politiques pouvaient s'appliquer aux

¹⁰ PAM. 2018. *Top 10 Lessons for Policy Quality in WFP*.

¹¹ L'annexe donne un aperçu de quelques champs d'analyse ayant émergé et servi à analyser les documents directifs faisant l'objet de la synthèse.

¹² Même s'ils ne portent pas le titre de politique ("stratégie" ou "mise à jour", etc.), des documents dont la Stratégie institutionnelle du PAM en matière de partenariat (2014-2017) figurent dans le recueil des politiques du PAM et, de ce fait, ont fait l'objet d'une évaluation.

¹³ Transferts monétaires et bons, partenariat institutionnel, principes humanitaires/accès humanitaire, alimentation scolaire.

politiques évaluées (voir paragraphe 5). Cependant, quatre autres éléments déclencheurs ont aussi été observés (tableau 2).

TABLEAU 2: ÉLÉMENTS DÉCLENCHANT L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE		
Élément déclencheur	Nombre de politiques évaluées	Politique
Le PAM investit de nouveaux domaines de travail	1	Document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons
On s'aperçoit que les politiques existantes comportent des lacunes	0	
La situation générale ou les directives émanant des organes directeurs changent, ce qui impose de revoir une politique donnée.	2	Document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons Stratégie institutionnelle de 2014 en matière de partenariat
Il est jugé nécessaire de préciser et de codifier une question particulière à l'intention du personnel	6	Déclaration de politique générale de 2004 sur les principes humanitaires Déclaration de politique générale de 2006 sur l'accès humanitaire Document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons Politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire Politique de 2012 en matière de nutrition Mise à jour de 2012 de la politique en matière de filets de sécurité Politique de 2012 en matière de protection humanitaire Stratégie institutionnelle de 2014 en matière de partenariat
Il est demandé d'officialiser et de communiquer aux partenaires l'élargissement des domaines d'activité du PAM	5	Déclaration de politique générale de 2004 sur les principes humanitaires Déclaration de politique générale de 2006 sur l'accès humanitaire Document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons Politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire Politique de 2012 en matière de protection humanitaire Stratégie institutionnelle de 2014 en matière de partenariat
Il est nécessaire de répondre aux préoccupations croissantes de la communauté internationale (par exemple, en cas de crises prolongées liées à des conflits)	3	Déclaration de politique générale de 2004 sur les principes humanitaires Déclaration de politique générale de 2006 sur l'accès humanitaire Politique de 2012 en matière de protection humanitaire

TABLEAU 2: ÉLÉMENTS DÉCLENCHANT L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE		
Élément déclencheur	Nombre de politiques évaluées	Politique
Il convient de donner suite à une recommandation issue d'une évaluation	3	Stratégie institutionnelle de 2014 en matière de partenariat Mise à jour de 2009 de la politique en matière de renforcement des capacités Mise à jour de 2012 de la politique en matière de filets de sécurité

Source: Équipe chargée de la synthèse.

15. **Désignations multiples** – Le document de 2011 relatif à l'élaboration des politiques ne fournit pas de liste de catégories ni d'explication sur la hiérarchie normative. Les dix politiques évaluées figurent toutes dans le recueil des politiques de 2019, mais seules quatre d'entre elles, à savoir celles concernant la problématique hommes-femmes, la nutrition, la protection humanitaire et l'alimentation scolaire, sont officiellement désignées comme des politiques du PAM (tableau 3 ci-dessous).

TABLEAU 3: DÉSIGNATION DES POLITIQUES	
Désignation	Politique
Politique	Politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire Politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes Politique de 2012 en matière de protection humanitaire Politique de 2012 en matière de nutrition
Mise à jour de la politique	Mise à jour de 2009 de la politique en matière de renforcement des capacités Mise à jour de 2012 de la politique en matière de filets de sécurité
Document directif	Document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons
Déclaration de politique générale	Déclaration de politique générale de 2004 sur les principes humanitaires Déclaration de politique générale de 2006 sur l'accès humanitaire
Stratégie (incluse dans le recueil des politiques)	Stratégie institutionnelle de 2014 en matière de partenariat

Source: Équipe chargée de la synthèse.

16. Certains choix ont été influencés par des sensibilités politiques. Ainsi, il est ressorti de l'évaluation du "document directif" de 2008 sur les transferts monétaires et les bons que le choix de la catégorie résultait de l'équilibre délicat qu'il avait fallu trouver entre les membres du Conseil d'administration pour parvenir à un consensus sur l'élargissement des modalités d'intervention du PAM.

17. **Absence de typologie claire des politiques** – Les politiques portent diversement sur des domaines d'activité (alimentation scolaire, filets de sécurité, nutrition), des modalités (transferts monétaires et bons, renforcement des capacités), des questions transversales (protection humanitaire, problématique hommes-femmes, principes humanitaires/accès humanitaire) et des questions institutionnelles (partenariat). Cependant, aucune typologie formelle ne permet de les catégoriser ou de les classer par ordre de priorité. En témoigne, par exemple, le fait que, si les mises à jour de politiques ne remplacent pas officiellement les politiques antérieures en vigueur, elles ont parfois été traitées, sur le plan institutionnel, comme des documents directifs distincts.
18. **Usage variable des catégories de documents soumis au Conseil d'administration** – À l'exception des deux mises à jour, qui devaient être soumises au Conseil d'administration pour examen, les trois catégories applicables aux documents destinés au Conseil d'administration (voir paragraphe 7) n'ont pas été maintenues pour les dix politiques (tableau 4). Seules trois des quatre politiques ont été soumises pour approbation, tandis que les déclarations de politique générale sur les principes humanitaires et l'accès humanitaire (élaborées avant la publication du document de 2011 relatif à l'élaboration des politiques du PAM) ont été soumises pour information et examen, respectivement.

TABLEAU 4: CATÉGORIES UTILISÉES POUR LA PRÉSENTATION DES DOCUMENTS DIRECTIFS AU CONSEIL D'ADMINISTRATION	
Catégorie	Politique
Pour approbation	Politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes Politique de 2012 en matière de protection humanitaire Politique de 2012 en matière de nutrition
Pour examen	Politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire Document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons Déclaration de politique générale de 2006 sur l'accès humanitaire Mise à jour de 2009 de la politique en matière de renforcement des capacités Mise à jour de 2012 de la politique en matière de filets de sécurité Stratégie institutionnelle de 2014 en matière de partenariat
Pour information	Déclaration de politique générale de 2004 sur les principes humanitaires

Source: Équipe chargée de la synthèse.

19. **Manque de cohérence dans l'examen des politiques** – Les évaluateurs ont constaté que l'examen par le Conseil d'administration des documents soumis pour approbation variait d'une politique à l'autre. Ainsi, les évaluations ont montré que l'approbation de la politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes n'avait pas été précédée d'un examen technique adéquat et, pour la politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire, que le Conseil d'administration avait procédé à un examen approfondi de la politique mais n'avait pas suffisamment tenu compte des besoins en ressources pour sa mise en œuvre. Un an plus tard, le Conseil d'administration a adopté une approche plus poussée lors de l'approbation de la politique de 2012 en matière de nutrition, en demandant notamment la présentation d'un document de suivi et d'un rapport intérimaire, et l'évaluation de la politique qui a suivi en 2015.

Cohérence des politiques¹⁴

20. **Dans l'ensemble, convergence étroite avec l'extérieur** – Il est ressorti des neuf évaluations que les politiques du PAM étaient globalement conformes aux normes et engagements internationaux à l'époque. Six politiques au moins correspondaient aux thématiques qui prévalaient alors dans le débat engagé au niveau mondial. Le PAM était le seul organisme, parmi plusieurs autres ayant fait l'objet d'une évaluation, à avoir élaboré des politiques sur le renforcement des capacités et sur les transferts monétaires et les bons.
21. Toutefois, trois évaluations ont aussi mis en évidence un certain décalage par rapport aux cadres normatifs en vigueur. Ainsi, la politique de 2012 en matière de nutrition ne prend pas en compte les besoins de certains groupes vulnérables que reflétaient alors les inquiétudes de la communauté internationale, et certaines définitions du PAM diffèrent de celles utilisées par le réseau de praticiens en matière de transferts monétaires et de bons en 2015. Certaines questions relatives au renforcement des capacités alors d'actualité dans le débat engagé au niveau international, telles que la nécessité de garantir la pérennité et la performance des systèmes, n'ont pas été prises en compte dans la mise à jour de 2009 de la politique en matière de renforcement des capacités.
22. **Forte cohérence avec les plans stratégiques du PAM** – Neuf politiques reprennent les priorités des plans stratégiques existants, même si la faible prise en compte de la dimension femmes-hommes dans le Plan stratégique du PAM pour 2008-2013 a limité la mise en cohérence de la politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes. Pour certains, le document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons était plus restrictif¹⁵ que le Plan stratégique du PAM pour 2008-2013, lequel prévoyait un recours plus important à cette modalité.
23. **Manque de cohérence interne entre les politiques** – Les neuf évaluations ont toutes fait ressortir l'absence d'un dispositif institutionnel pour assurer la cohérence entre les domaines d'action, qui a été constatée dans l'évaluation du document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons réalisée en 2015. Dans huit évaluations, des lacunes et des incohérences ont été observées aussi bien dans le domaine d'action concerné qu'entre les divers domaines. Par exemple:
 - Les ambitions et les orientations exposées dans le document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons ne cadraient pas avec les objectifs en matière de nutrition et de sécurité alimentaire figurant dans d'autres politiques et stratégies du PAM à l'époque.
 - La mise à jour de 2009 de la politique en matière de renforcement des capacités et, dans une moindre mesure, la politique de 2012 en matière de nutrition, n'ont pas exploité au maximum les possibilités de mise en corrélation des différentes politiques.
 - La mise à jour de 2012 de la politique en matière de filets de sécurité était cohérente avec les autres politiques du PAM au moment de son adoption, mais en raison du contenu de politiques et d'orientations plus récentes, cette cohérence a disparu.
 - La politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire présentait des lacunes techniques en ce qui concerne l'alignement de la couverture par rapport à d'autres domaines d'action.

¹⁴ L'ensemble des principales constatations de la synthèse concernant la cohérence des politiques; la direction et l'implication à l'échelle institutionnelle; et la conception et la mise en œuvre des politiques, figurent aussi à l'annexe.

¹⁵ En effet, il est resté en deçà de la directive de 2007 qui autorisait le recours, à titre expérimental, à des transferts monétaires et à des bons d'une valeur maximale de 3 millions de dollars É.-U.

24. **Hiérarchisation des priorités peu claire** – Trois évaluations au moins, toutes portant sur des questions transversales, ont montré que la hiérarchie des politiques au sein du PAM était floue. Cela risquait d’entraîner des chevauchements et parfois une certaine concurrence entre les différents domaines d’action. Ainsi, il est ressorti de l’évaluation de la politique de 2012 en matière de protection humanitaire que plusieurs politiques et stratégies du PAM – telles que celles concernant les principes humanitaires, l’accès aux populations à des fins humanitaires, la problématique hommes-femmes, la responsabilité à l’égard des populations touchées, la consolidation de la paix et la protection contre l’exploitation et les atteintes sexuelles – contribuaient aux effets directs en matière de protection. Ces interdépendances ne sont toutefois pas clairement définies, d’où un manque de lisibilité des priorités.

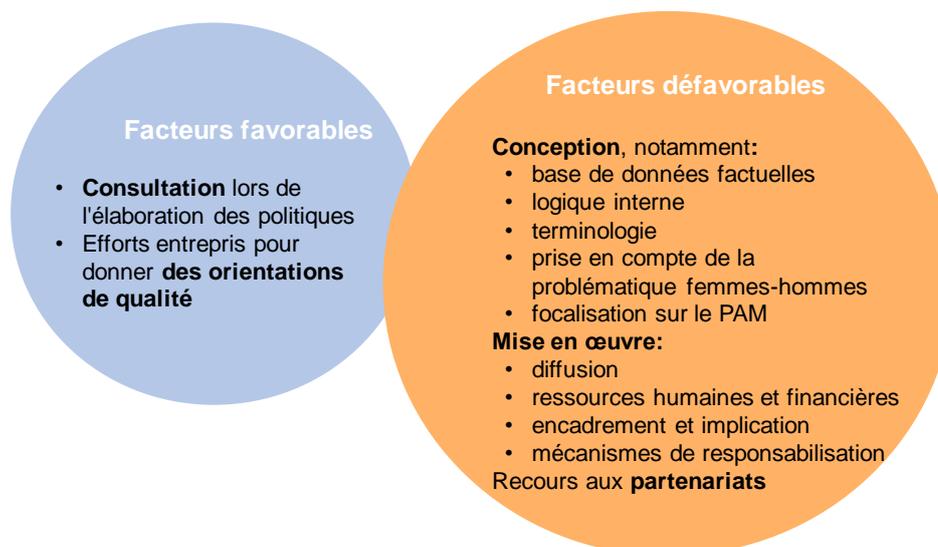
Quels facteurs ont favorisé ou empêché l’élaboration et la mise en œuvre efficaces des politiques?

Parmi les facteurs favorables, citons la consultation lors de l’élaboration des politiques et les efforts entrepris pour donner au personnel des orientations de qualité. De nombreux autres facteurs ont pesé sur l’élaboration et la mise en œuvre des politiques, notamment plusieurs éléments liés à la qualité de la conception (dont des lacunes concernant la base de données factuelles, la logique interne, l’utilisation de la terminologie, la prise en compte de la dimension femmes-hommes et la focalisation sur le PAM); des problèmes de mise en œuvre (en particulier une diffusion limitée, des ressources humaines et financières insuffisantes et des faiblesses dans les cadres de responsabilisation, ainsi qu’un manque de direction et d’implication); et un recours limité aux partenariats pour appuyer la mise en œuvre des politiques.

25. Les évaluations ont permis de mettre en évidence toute une série de facteurs qui ont favorisé ou – plus fréquemment – limité l’élaboration et la mise en œuvre des politiques au PAM (figure 3). Ces facteurs reflètent les constatations figurant dans le rapport du Bureau de l’évaluation sur les dix principaux enseignements tirés pour assurer la qualité des politiques du PAM¹⁶.

¹⁶ PAM. 2018. *Top 10 Lessons for Policy Quality in WFP*.

Figure 3: Facteurs internes favorables ou défavorables à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques



Source: Équipe chargée de la synthèse.

Facteurs favorables

26. Les deux facteurs clés ayant favorisé la mise en œuvre des politiques sont les nombreuses consultations menées pendant la phase de conception et l'élaboration d'orientations de qualité à l'intention du personnel.
27. **Des consultations approfondies** – Le vaste processus de consultation interne et externe, qui a été mené lors de l'élaboration de cinq politiques, a contribué à la qualité et à l'approbation des politiques (encadré 1).

Encadré 1: Avantages découlant de la consultation lors de l'élaboration des politiques

Politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire: Grâce à une collaboration active avec les partenaires externes (en particulier la Banque mondiale), un consensus sans précédent s'est dégagé au sein du Conseil d'administration.

Politique de 2012 en matière de nutrition: Des consultations approfondies avant l'adoption de cette politique ont permis aux nutritionnistes et aux hauts responsables du PAM de participer activement à son élaboration.

Politique de 2012 en matière de protection humanitaire: De nombreuses consultations internes et externes entre les bureaux de pays et la direction du Siège ont permis de parvenir à un consensus avant l'adoption de cette politique.

28. Toutefois, les consultations approfondies n'ont pas forcément été synonymes d'une forte implication du personnel dans la mise en œuvre des politiques, hormis pour les politiques de 2012 sur la nutrition et la protection humanitaire (voir paragraphe 45).
29. **Des orientations de qualité** – La formulation d'orientations de qualité a aussi contribué à la mise en œuvre de quatre politiques (encadré 2).

Encadré 2: Orientations ayant soutenu la mise en œuvre des politiques

Document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons: L'approbation de cette politique a été suivie par un ensemble de directives, d'orientations et d'outils spécifiques, nettement plus élaborés que ceux des autres organismes opérationnels.

Politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire: Un volume "impressionnant" de directives et d'outils a été mis au point pour appuyer la mise en œuvre de cette politique.

Stratégie institutionnelle de 2014 en matière de partenariat: Une série de directives et d'outils de qualité en matière de partenariats et de gestion des partenariats a été élaborée pour accompagner la mise en œuvre de cette politique.

Mise à jour de 2012 de la politique en matière de filets de sécurité: Des orientations, une plateforme de formation en ligne et des outils de connaissance, ainsi que la création d'un réseau de praticiens ont favorisé la mise en œuvre de cette politique.

30. Toutefois, des lacunes ont aussi été observées. Les évaluateurs ont constaté que les orientations qui accompagnent la mise à jour de 2009 de la politique en matière de renforcement des capacités et la politique de 2012 en matière de protection humanitaire étaient peu utiles pour le personnel, et celles qui concernent les déclarations de politique générale sur les principes humanitaires et l'accès humanitaire étaient trop limitées pour répondre efficacement à ses besoins.

Facteurs défavorables

31. Malgré des exemples positifs, les évaluateurs ont recensé un plus grand nombre de facteurs qui nuisent à l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Ces facteurs correspondent en outre à ceux qui figurent dans le document sur les dix principaux enseignements tirés pour assurer la qualité des politiques. Citons des lacunes dans la qualité de la conception; une mauvaise planification de la mise en œuvre, y compris une diffusion limitée, des ressources insuffisantes pour appuyer la mise en œuvre et des responsabilités mal définies; un manque de direction et d'implication; et des possibilités de partenariat non exploitées.

Conception des politiques

32. **Des données factuelles dont la qualité et l'utilisation sont variables** – Quatre politiques au moins ne reposaient pas sur une base factuelle adéquate, d'où le scepticisme des parties prenantes à l'égard de trois d'entre elles. Parmi les lacunes constatées, on peut citer l'utilisation de données obsolètes; l'utilisation biaisée de données, seules les constatations favorables étant citées; et l'absence de données (notamment sur les coûts et le rapport coût-efficacité dans la politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire et sur la surnutrition dans la politique de 2012 en matière de nutrition). Les auteurs de l'évaluation de la politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire, réalisée en 2013, ont alerté le PAM sur la nécessité de bien différencier le travail d'analyse de l'action de sensibilisation en ce qui concerne son intervention dans ce domaine.
33. En revanche, la politique de 2012 en matière de protection humanitaire est fondée sur une approche rigoureuse et par étapes de la collecte de données factuelles (encadré 3).

Encadré 3: Base factuelle de la politique de 2012 en matière de protection humanitaire

L'équipe chargée de l'élaboration de la politique de 2012 en matière de protection humanitaire s'est appuyée sur un précédent projet de protection (2005-2008) et a fait une large place à la collecte de données factuelles et aux enseignements. Cette manière "organique" de procéder a permis de s'approprier la politique et de donner une "visibilité" à la protection au sein du PAM, et de surmonter certaines réticences internes initiales.

34. **Des objectifs et une vision mal définis et une logique interne floue** – Seules deux politiques (la politique de 2012 en matière de nutrition et la stratégie institutionnelle de 2014 en matière de partenariat) exposaient clairement la vision et les objectifs autour desquels le PAM souhaitait orienter ses stratégies et ses ressources. En revanche, pour sept politiques où cela n'était pas le cas, la mise en œuvre a pu être entravée. Aucune des neuf politiques ne s'inspirait d'une théorie formelle du changement, même si des modèles logiques plus limités¹⁷ ont été conçus pour la politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire et la politique de 2012 en matière de protection humanitaire. Trois évaluations ont mis en évidence une absence de logique interne, notamment des hypothèses erronées concernant les changements institutionnels (politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes); une absence de liens avec les priorités établies (politique de 2012 en matière de protection humanitaire) et des effets directs irréalistes (document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons).
35. **Une terminologie peu claire et incohérente** – Il ressort de six évaluations que l'emploi de la terminologie n'est pas clair ou qu'il manque de cohérence, empêchant ainsi une compréhension commune de la politique concernée dans l'ensemble du PAM. Ainsi, la politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes ne contient aucune définition claire de ce que le PAM entend par "problématique hommes-femmes", et notamment aucune explication sur l'importance de cette problématique pour la réalisation de son mandat.
36. **Focalisation sur le PAM** – Il est ressorti de trois évaluations que la conception des politiques était centrée uniquement sur les préoccupations du PAM au lieu d'englober des questions plus vastes. Ainsi, la politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire n'a pas pris en compte les effets d'une approche plus large de la protection sociale, tandis que la politique de 2012 en matière de nutrition s'est concentrée sur les seuls produits alimentaires plutôt que sur l'ensemble des facteurs indispensables à une meilleure nutrition. La politique de 2012 en matière de protection humanitaire a permis au PAM de définir son rôle en tant qu'organisme de protection non spécialisé, mais les préoccupations plus larges en matière de protection ont été laissées de côté.
37. **Une prise en compte insuffisante de la dimension femmes-hommes dans la conception** – Cinq évaluations ont montré que la dimension femmes-hommes n'était traitée que de manière superficielle dans les politiques. Parmi les lacunes, citons l'insuffisance de l'analyse différenciée par sexe, qui n'a pas permis d'éclairer de façon réaliste la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation des programmes dans le domaine d'action concerné; et l'attention insuffisante portée aux effets et aux incidences sur les femmes, qui n'ont pas été étudiés ou mesurés. Les auteurs de l'évaluation de la politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes, réalisée en 2014, ont observé que les effets

¹⁷ Il convient de noter qu'une théorie du changement s'inscrit généralement dans une perspective globale, et englobe les facteurs externes qui influencent le changement, tandis qu'un modèle logique se concentre sur un changement spécifique au niveau du programme (mise en œuvre), qui est souvent un élément de la théorie du changement au sens large. Voir Ann Murray Brown. 2016. *What is this thing called Theory of Change?* <https://www.annmurraybrown.com/single-post/2016/03/09/What-is-this-thing-called-Theory-of-Change>

de synergie avec des politiques élaborées simultanément ou ultérieurement étaient très limités¹⁸ et que la façon de comprendre et d'aborder cette problématique variait d'une politique à l'autre.

Mise en œuvre des politiques

38. **Diffusion limitée** – Il est ressorti des évaluations que sept politiques avaient été diffusées de manière limitée ou sommaire, et ce, par manque de ressources dans trois cas. La communication du document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons, par exemple, s'adressait davantage aux instances dirigeantes du PAM qu'à son personnel et à ses partenaires sur le terrain. Cette diffusion limitée a été l'un des principaux facteurs ayant empêché la participation active du personnel à la mise en œuvre des politiques concernées (paragraphe 45).
39. **Insuffisance des ressources humaines** – Comme le montre l'annexe, huit évaluations ont fait apparaître une insuffisance des effectifs pour la mise en œuvre des politiques au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays:
- **Siège.** Cinq politiques ont bénéficié de la mise en place d'une unité au Siège chargée d'appuyer leur mise en œuvre, mais dans deux cas les moyens disponibles n'étaient pas suffisants, soit en raison d'un manque de personnel, soit en raison de la durée limitée de l'unité. Une véritable fonction au Siège faisait défaut pour quatre autres domaines d'action, des consultants ayant dû être appelés pour des périodes de courte durée afin de mettre en œuvre la politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes. Les rôles n'étaient pas suffisamment définis pour mettre en œuvre la mise à jour de 2009 de la politique en matière de renforcement des capacités. Cependant, grâce à la création de l'unité des filets de sécurité et de la protection sociale en 2016, la mise à jour de 2012 de la politique en matière de filets de sécurité a retrouvé un nouveau souffle.
 - **Bureaux régionaux/bureaux de pays.** Malgré les constatations favorables faites sur l'engagement et les capacités du personnel sur le terrain dans trois évaluations de politiques, l'insuffisance des ressources humaines aux niveaux national et régional a entravé la mise en œuvre de sept politiques. Ces difficultés sont notamment la lourde charge de travail du personnel; le recours insuffisant aux coordonnateurs responsables et les limites de leurs capacités; un manque de continuité en raison de la rotation et des déploiements des effectifs; et le recours non viable à des consultants engagés pour de courtes durées.
40. Huit évaluations ont montré que le personnel ne disposait pas des compétences et des connaissances spécialisées suffisantes pour la bonne mise en œuvre des politiques. Le recours à l'externalisation a pesé sur la mise en œuvre de la politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes, de la politique de 2012 en matière de protection humanitaire et de la mise à jour de 2012 de la politique en matière de filets de sécurité. Le document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons, qui a bénéficié de la mise en place et de l'utilisation d'une plateforme interne de formation, fait toutefois figure d'exception.
41. **Insuffisance des ressources financières** – Les ressources financières allouées n'ont pas été suffisantes pour soutenir la mise en œuvre des dix politiques évaluées, même si les besoins ont été maintenus à un niveau délibérément bas pour favoriser leur prise en

¹⁸ Les politiques du PAM relatives à la nutrition, au VIH et au sida et à la protection humanitaire, ainsi que la stratégie visant à favoriser la résilience et l'accès aux marchés des petits exploitants de par le monde ("*Pro-Smallholder Food Assistance A Strategy for Boosting Smallholder Resilience and Market Access Worldwide*"), ont toutes été élaborées après la politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes. La politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire a vu le jour en même temps.

compte dans la stratégie institutionnelle de 2014 en matière de partenariat et la déclaration de politique générale de 2004 sur les principes humanitaires. Le financement à court terme a entravé la mise en œuvre de six politiques, notamment celles qui nécessitaient une approche à moyen ou long terme des questions considérées.

42. Il est ressorti de quatre évaluations que les donateurs étaient peu disposés à financer la mise en œuvre des politiques, et ce pour diverses raisons, parmi lesquelles des doutes quant à la base de données factuelles utilisée (politique de 2012 en matière de nutrition); des inquiétudes quant à la capacité du PAM de s'occuper de questions à long terme (politique de 2012 en matière de nutrition et mise à jour de 2012 de la politique en matière de filets de sécurité); un mécontentement à l'égard des rapports internes sur le renforcement des capacités (mise à jour de 2009 de la politique en matière de renforcement des capacités); et une certaine réserve quant à l'utilisation de nouvelles modalités (document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons).
43. Dans trois évaluations, notamment celles portant sur des domaines d'action (nutrition, alimentation scolaire et filets de sécurité), la question a été posée de savoir si les politiques concernées étaient réalistes compte tenu des ressources financières et humaines nécessaires à leur mise en œuvre.
44. **Manque de direction au niveau institutionnel** – Sept évaluations ont montré un manque de direction ou de prise en charge de la part des hauts responsables pour assurer la bonne mise en œuvre des politiques. Cela a eu des effets importants, notamment celui de ralentir considérablement le changement institutionnel indispensable pour que la problématique hommes-femmes et la protection humanitaire soient dûment prises en compte dans les programmes du PAM.
45. **Faibles sensibilisation et implication du personnel** – Compte tenu d'une diffusion limitée (voir paragraphe 38), seules la politique de 2012 en matière de nutrition et la politique de 2012 en matière de protection humanitaire étaient largement connues au sein du PAM. Cinq politiques étaient particulièrement mal connues, d'où une "grave lacune" dans le cas de l'alimentation scolaire. Quatre évaluations ont néanmoins révélé une attention et une satisfaction accrues au niveau institutionnel à l'égard du domaine d'action évalué au cours de la mise en œuvre des politiques, même si cette tendance ne pouvait être directement corrélée à l'élaboration ou à la mise en œuvre des politiques. Les évaluateurs ont constaté que le personnel connaissait davantage les orientations qui accompagnent les politiques, notamment celles du document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons et de la stratégie institutionnelle de 2014 en matière de partenariat (voir paragraphe 29).
46. **Lacunes en matière de responsabilisation institutionnelle** – Les neuf évaluations de politiques ont toutes fait apparaître des lacunes en ce qui concerne certains aspects de la responsabilisation institutionnelle. Citons notamment les lacunes techniques dans les cadres de résultats, des limites dans le suivi de la mise en œuvre des politiques et des lacunes dans l'assignation des responsabilités et des obligations redditionnelles au niveau de l'encadrement.
 - **Lacunes techniques dans les cadres de résultats** – Six des politiques évaluées ne disposent pas de cadres de résultats. Lorsque des cadres existaient ou lorsque les résultats escomptés et les indicateurs avaient été définis, des lacunes techniques ont été observées (tableau 5).

TABLEAU 5: LACUNES TECHNIQUES DANS LES CADRES DE RÉSULTATS	
Lacune technique	Politique
Résultats relativement peu ambitieux par rapport à la question considérée	Politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes
Lacunes techniques au niveau des effets directs et des produits	Politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire Politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes Mise à jour de 2009 de la politique en matière de renforcement des capacités Document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons
Lacunes techniques au niveau des indicateurs	Politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes Mise à jour de 2009 de la politique en matière de renforcement des capacités Politique de 2012 en matière de nutrition Politique de 2012 en matière de protection humanitaire

Source: Équipe chargée de la synthèse.

- **Limites du suivi de la mise en œuvre des politiques** – Six évaluations ont mis en évidence des insuffisances dans les modalités de suivi et de communication de l'information, d'où une remontée insuffisante des résultats obtenus au titre de trois politiques¹⁹. Ainsi, les objectifs de suivi prévus dans le cadre de la politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes n'ont pas été intégrés aux dispositifs de suivi habituels du PAM, ce qui a rendu plus difficile de rendre compte de la mise en œuvre de la politique à l'échelle du PAM. Faute de crédits spécifiques pour le suivi et l'évaluation au titre de la politique de 2012 en matière de nutrition, il n'a pas été possible de mettre au point de nouveaux indicateurs (voir paragraphe 41).
- **Lacunes dans l'assignation des responsabilités et des obligations redditionnelles au niveau de l'encadrement** – Cinq évaluations ont en outre mis en évidence des lacunes en matière de responsabilité et de responsabilisation institutionnelles en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques. Citons en particulier l'absence de cadres de responsabilisation à l'échelle du PAM, la non-attribution de responsabilités pour la mise en œuvre des politiques et l'obtention de résultats, l'absence d'un "port d'attache" institutionnel pour les politiques et, dans le cas du document directif de 2008 sur les transferts monétaires et les bons, une absence initiale (quoique rectifiée par la suite) de direction intersectorielle.

Des possibilités de partenariat non exploitées

47. Huit évaluations ont montré qu'il était possible d'améliorer les accords de partenariat pour soutenir la mise en œuvre des politiques du PAM:
- Il est ressorti de quatre évaluations que le PAM n'avait pas su tirer parti des possibilités de partenariat lors de l'élaboration ou de la mise en œuvre des politiques. Le PAM a par exemple fait abstraction de ses relations avec des partenaires habituels des

¹⁹ Renforcement des capacités, partenariat institutionnel et filets de sécurité.

Nations Unies lors de la mise en œuvre de la Politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire.

- Quatre évaluations ont en outre montré que le PAM n'avait pas su saisir les occasions d'aller au-delà des relations transactionnelles avec les partenaires d'exécution que sont les organisations non gouvernementales. Il a été constaté dans l'évaluation de la politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes, réalisée en 2014, que cela avait limité la capacité des organisations non gouvernementales de faire pression auprès du PAM ou de le responsabiliser en ce qui concerne la problématique hommes-femmes.
 - Selon trois évaluations²⁰, les partenaires ne disposaient pas de capacités suffisantes pour la mise en œuvre et le PAM n'était pas en mesure de renforcer les capacités de ses partenaires, notamment pour ce qui est des actions à dimension nutritionnelle.
48. Quatre évaluations – portant toutes sur des domaines transversaux – ont montré que le rôle des partenaires coopérants dans la mise en œuvre des politiques n'était pas suffisamment clair, même si des références au moins partielles figuraient dans les accords de partenariat sur le terrain. L'évaluation des déclarations de politique générale sur les principes humanitaires et l'accès humanitaire a fait apparaître que les contrats avec les fournisseurs commerciaux ne comportaient aucune référence aux principes humanitaires comme cela était le cas avec les organisations non gouvernementales, ce qui imposait au PAM de choisir judicieusement ses partenaires en fonction de leur accès aux populations touchées et dans le respect de ces principes.

Dans quelle mesure le PAM a-t-il pris les mesures convenues dans les réponses de la direction aux recommandations issues des évaluations?

Globalement, un grand nombre de recommandations issues des évaluations ont été acceptées par la direction, et on constate des progrès dans leur mise en œuvre. Cela étant, les données sur la gestion interne du PAM concernant les mesures prises pour donner suite à ces recommandations manquaient de fiabilité.

49. **Domaines couramment visés par les recommandations** – Les neuf évaluations de politiques ont donné lieu à un total de 56 recommandations (tableau 5). Les équipes d'évaluation ont toutes recommandé d'améliorer l'opérationnalisation des politiques et de renforcer les capacités du personnel. Dans de nombreux cas, cette opérationnalisation a porté sur des points concernant l'ensemble du PAM, dont la prise en compte des questions visées par les politiques dans le cadre de la planification par pays du PAM, des processus opérationnels et de la définition des stratégies institutionnelles, et le renforcement des mécanismes de coordination interne. Elles ont recommandé de mettre en place de nouvelles politiques ou d'actualiser les politiques existantes dans quatre des neuf évaluations et d'améliorer la gestion des connaissances dans sept d'entre elles.
50. L'application des mesures convenues pour donner suite aux recommandations issues des évaluations est en bonne voie, mais la validité des données pose problème. Dans ses réponses, la direction a accepté 46 (soit 82 pour cent) des 56 recommandations et en a accepté partiellement 10 (soit 18 pour cent). Elle s'est engagée à prendre un total de 125 mesures pour donner suite aux recommandations²¹.

²⁰ Problématique hommes-femmes, protection humanitaire, nutrition.

²¹ Au cours des entretiens, plusieurs informateurs clés du PAM ont fait part de certaines préoccupations quant au processus actuel de préparation des réponses de la direction, parmi lesquelles un manque de participation intersectorielle lors de leur élaboration, un manque de coordination dans le processus d'élaboration, notamment pour ce qui est des thèmes transversaux, et une diffusion limitée des réponses après leur présentation.

51. En décembre 2019, selon les données sur la gestion interne, 84 des 125 mesures (soit 67 pour cent) étaient pleinement mises en œuvre, ce qui correspond aux délais d'évaluation suivants:
- mise en œuvre intégrale des 74 mesures indiquées dans les réponses de la direction aux trois évaluations réalisées au cours de la période 2012-2015;
 - mise en œuvre partielle de huit mesures convenues pour donner suite aux recommandations issues de trois évaluations réalisées au cours de la période 2017-2018, les autres mesures étant soit mises en œuvre (neuf), soit devant commencer (trois);
 - mise en œuvre devant encore débiter pour les 31 mesures convenues dans le cadre de deux évaluations menées en 2018 et 2019.
52. Toutefois, une analyse approfondie des données sur la gestion interne, effectuée en recoupant les informations recueillies lors des entretiens, a révélé des problèmes importants de validité des données, notamment en ce qui concerne la justification de la mention "exécutée" attribuée aux 84 mesures prises. Les sujets de préoccupation ont été répartis en trois grandes catégories:
- il s'agit davantage d'une description des systèmes en place que d'informations sur la réalisation concrète des mesures requises;
 - il s'agit davantage d'intentions et de projets futurs que d'une description des mesures dont l'exécution est terminée;
 - il s'agit davantage d'une indication que seules quelques-unes des démarches nécessaires pour donner suite aux recommandations ont été menées que d'une démonstration de mise en œuvre complète.
53. Par conséquent, des doutes ont été émis quant à la justification de la mention "exécutée", ce qui traduit l'absence de systèmes de vérification efficaces au sein du PAM pour rendre compte en interne de l'état de mise en œuvre des recommandations issues des évaluations²².
54. Néanmoins, des données qualitatives sur les progrès réalisés par rapport aux recommandations issues des évaluations, bien que partielles dans certains cas, ont été recueillies après un examen de documents plus généraux du PAM²³ et des entretiens avec le personnel. On trouvera au tableau 6 la liste des recommandations les plus fréquentes par domaine et les éléments attestant des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations.

²² Des lacunes dans le suivi des recommandations issues des évaluations ont en outre été observées lors de l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation du PAM mené par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en 2015. Des travaux sont en cours, sous la direction du Département de la gestion des ressources, afin de mettre au point une plateforme unique pour documenter et suivre toutes les réponses de la direction en matière d'audit et d'évaluation ainsi que la mise en œuvre des mesures de suivi. Cette plateforme devrait être mise en service en septembre 2020.

²³ Élaborés à partir de données issues de la consultation annuelle du PAM sur l'évaluation, des réponses de la direction aux évaluations, des évaluations ultérieures; et d'un document de 2019 intitulé "Point sur l'application des recommandations issues des évaluations" (WFP/EB.A/2019/7-D).

TABLEAU 6: RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ET MISE EN ŒUVRE

Volets	Fréquence (n=9)	Domaines spécifiques visés par les recommandations	Éléments factuels / exemples de mise en œuvre
Améliorer l'opérationnalisation des politiques en les généralisant à l'ensemble du PAM et en mettant au point des mécanismes de mise en œuvre	9 (toutes les évaluations de politiques)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prendre en compte les questions concernées dans le cadre de la planification par pays du PAM, des processus opérationnels et de la définition des stratégies institutionnelles ➤ Élaborer des plans d'action pour la mise en œuvre ➤ Mettre au point des directives et des outils pour soutenir la mise en œuvre ➤ Renforcer les mécanismes de coordination dans l'ensemble du PAM 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prise en compte des domaines d'action dans la planification des programmes du PAM (problématique hommes-femmes, transferts monétaires et bons, protection humanitaire, nutrition, alimentation scolaire, filets de sécurité) ➤ Élaboration de directives et d'outils didactiques dans les domaines suivants: alimentation scolaire, problématique hommes-femmes, protection humanitaire, principes humanitaires et accès humanitaire, transferts monétaires et bons, protection sociale et filets de sécurité, nutrition, renforcement des capacités et partenariat institutionnel <p>Exemples:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mise à jour du manuel sur les transferts monétaires et les bons à deux reprises depuis l'évaluation de 2014 (2019) - Prise en compte de la dimension hommes-femmes dans le cycle des programmes du PAM et dans les documents d'orientation des plans stratégiques de pays
Développement des capacités du personnel	9	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Développer les compétences techniques par la formation dans le domaine concerné ➤ Développer des compétences en matière de sensibilisation dans ce domaine ➤ Améliorer les disponibilités en personnel 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Formation et renforcement des capacités dans les domaines suivants: alimentation scolaire, problématique hommes-femmes, protection humanitaire, principes humanitaires et accès humanitaire, transferts monétaires et bons, protection sociale et filets de sécurité, nutrition, renforcement des capacités et partenariat institutionnel <p>Exemples:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organisation d'ateliers régionaux sur les partenariats pour développer les compétences en matière de partenariat et de sensibilisation (2017) - Conception de modules d'apprentissage à l'intention de l'ensemble du personnel sur la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées (2019)

TABLEAU 6: RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ET MISE EN ŒUVRE

Volets	Fréquence (n=9)	Domaines spécifiques visés par les recommandations	Éléments factuels / exemples de mise en œuvre
			<ul style="list-style-type: none"> - Publication d'orientations relatives aux programmes à dimension nutritionnelle (2018)
Examen/mise à jour/révision des politiques	7 ^a	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Élaborer une nouvelle politique 	<ul style="list-style-type: none"> - Approbation de la Politique en matière de problématique hommes-femmes (2015-2020) en 2015 (EB.A/2015/5-A) - Politique révisée en matière de protection humanitaire en cours d'élaboration (première consultation du Conseil d'administration en mai 2020)
		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mettre à jour la politique 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à jour de 2013 de la politique en matière d'alimentation scolaire préparée pour donner suite à l'évaluation de la Politique de 2009 en matière d'alimentation scolaire, réalisée en 2012. - Décision prise d'établir une stratégie en matière d'alimentation scolaire avant d'envisager l'élaboration d'une politique révisée (stratégie en matière d'alimentation scolaire approuvée par le Groupe de haut niveau chargé de la gestion en janvier 2020)
		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Réviser ou actualiser la politique ou la mise à jour de la politique à une date ultérieure, après la mise en place d'autres réformes institutionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Approbation de la politique en matière de nutrition (EB.1/2017/4-C) en 2017 - Politique en matière de renforcement des capacités des pays en cours d'élaboration (consultation informelle du Conseil d'administration en avril 2020)
		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ne pas mettre à jour ni remplacer la politique 	<ul style="list-style-type: none"> - Document directif sur les transferts monétaires et les bons - Filets de sécurité
		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Élaborer une stratégie opérationnelle 	<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie en matière de protection sociale en cours d'élaboration - Alimentation scolaire
Diffusion des politiques/ communication et enseignements	7 ^b	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mener des activités de diffusion ➤ Élaborer une stratégie de recherche globale 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Élaboration de stratégies en matière de recherche et d'apprentissage (transferts monétaires et bons, alimentation scolaire, nutrition) <p>Exemples:</p>

TABLEAU 6: RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ET MISE EN ŒUVRE

Volets	Fréquence (n=9)	Domaines spécifiques visés par les recommandations	Éléments factuels / exemples de mise en œuvre
		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Susciter des travaux de recherche et tirer des enseignements pertinents ✓ Dégager des enseignements en interne et en externe ✓ Prendre en compte la question d'orientation générale dans les communications internes et externes ✓ Développer des systèmes permettant de rassembler et de communiquer des informations sur cette question. 	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration d'une stratégie de recherche globale et production de publications sur l'alimentation scolaire (2017) - Mise en place et utilisation d'une plateforme interne de formation sur les transferts monétaires et les bons (2017) - Publication d'une série d'études sur la protection (2019) - Collaboration avec des partenaires universitaires afin d'améliorer la qualité et la crédibilité des travaux de recherche sur la nutrition (2018)
Responsabilisation, y compris le suivi et l'évaluation	6 ^c	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Clarifier les rôles et les responsabilités concernant la mise en œuvre des politiques ➤ Mettre au point et utiliser des plateformes de suivi et d'évaluation efficaces pour suivre la mise en œuvre des politiques et de la question concernée ➤ Améliorer/renforcer les indicateurs institutionnels existants ➤ Accompagner les bureaux de pays du PAM dans leur utilisation des indicateurs institutionnels 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Révision et mise à jour des indicateurs institutionnels en fournissant des orientations au personnel (nutrition, problématique hommes-femmes, protection humanitaire, transferts monétaires et bons et alimentation scolaire) ➤ Création et renforcement des unités du Siège chargées de la mise en œuvre des politiques (filets de sécurité, problématique hommes-femmes, renforcement des capacités, transferts monétaires et bons) Exemples: <ul style="list-style-type: none"> - Orientations fournies aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux sur la méthode utilisée pour les indicateurs nutritionnels et le soutien aux systèmes nationaux de suivi de la nutrition (2017) - Données sur les partenariats collectées grâce à l'outil interne pour une gestion efficace, COMET (2018)

TABLEAU 6: RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ET MISE EN ŒUVRE

Volets	Fréquence (n=9)	Domaines spécifiques visés par les recommandations	Éléments factuels / exemples de mise en œuvre
Ressources financières	6 ^d	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Consacrer des ressources internes à la politique concernée ➤ Mettre en place des mécanismes de financement interne spécifiques pour la question d'orientation générale concernée ➤ Améliorer le suivi financier de la politique ➤ Élaborer une approche stratégique de la mobilisation de ressources et promouvoir la mobilisation de ressources 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ressources consacrées à la mise en œuvre des politiques en matière de problématique hommes-femmes, d'alimentation scolaire, de nutrition et de transferts monétaires et de bons <p>Exemples:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enveloppe d'environ 2,7 millions de dollars É.-U. pour la mise en œuvre du pilier "partenariat" que comporte le Plan stratégique pour 2017-2021, par l'intermédiaire de la feuille de route intégrée (2017) - Somme de 3,1 millions de dollars provenant du budget administratif et d'appui aux programmes allouée à la mise en œuvre de la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes (2015-2020) (2017)
Établir des partenariats	6 ^e	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mettre en place des accords de partenariat avec des partenaires externes (système des Nations Unies, gouvernement, société civile, autres) ➤ Étudier les possibilités de planification et de programmation conjointes ➤ Faire partie des réseaux internationaux concernés ➤ Sensibiliser les partenaires 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mise en évidence de partenariats stratégiques établis dans les domaines suivants: problématique hommes-femmes, nutrition, partenariat institutionnel, alimentation scolaire, nutrition, transferts monétaires et bons, filets de sécurité. <p>Exemples:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mise en place de partenariats stratégiques et opérationnels avec la Banque mondiale dans le domaine de l'alimentation scolaire, débouchant sur une publication de recherche conjointe (2018) - Participation aux plateformes mondiales sur la nutrition, telles que SUN, le système des modules d'action groupée, REACH, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, et d'autres forums (2019)

Abréviations: COMET = outil des bureaux de pays pour une gestion efficace; REACH = Efforts renouvelés contre la faim et la dénutrition chez les enfants; SUN = mouvement Renforcer la nutrition.

^a Renforcement des capacités, transferts monétaires et bons, problématique hommes-femmes, protection humanitaire, nutrition, alimentation scolaire, filets de sécurité.

^b Renforcement des capacités, transferts monétaires et bons, principes humanitaires et accès humanitaire, protection, nutrition, alimentation scolaire, filets de sécurité.

^c Renforcement des capacités, transferts monétaires et bons, partenariat institutionnel, problématique hommes-femmes, nutrition, filets de sécurité.

^d Transferts monétaires et bons, problématique hommes-femmes, principes humanitaires et accès humanitaire, protection, nutrition, alimentation scolaire.

^e Transferts monétaires et bons, partenariat institutionnel, problématique hommes-femmes, principes humanitaires et accès, nutrition, alimentation scolaire.

Dans quelle mesure le PAM a-t-il appliqué les enseignements tirés des évaluations de politiques?

En dépit des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations issues des évaluations, des lacunes ont été constatées dans la mise à profit et l'utilisation des enseignements tirés de ces évaluations, en particulier lorsqu'un changement plus systémique ou à long terme était préconisé.

55. **Mise en pratique avérée des enseignements mais réticence face au changement systémique** – Il ressort de l'examen des documents internes du PAM et des entretiens avec le personnel (voir paragraphe 12) que les enseignements tirés des évaluations de politiques ne sont pas pleinement mis à profit et appliqués. Des lacunes ont notamment été observées lorsque les évaluateurs recommandaient un changement systémique, par exemple en créant des systèmes globaux de gestion des connaissances et en assurant la mise à disposition durable du personnel nécessaire et de ressources financières prévisibles (tableau 7).

TABLEAU 7: LACUNES DANS LA MISE À PROFIT ET L'APPLICATION DES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'ÉVALUATION DE POLITIQUES	
Enseignements tirés de l'évaluation de politiques^a	Mise à profit des enseignements/lacunes^b
Il est nécessaire d'adopter une approche axée sur les systèmes pour la mise en œuvre des politiques.	Les efforts ont essentiellement consisté à intégrer la question de fond dans la planification des activités du PAM, la formation du personnel et le renforcement des capacités. Les efforts visant à renforcer les mécanismes de coordination dans l'ensemble du PAM sont moins nombreux, comme cela ressort des évaluations.
Les visées des politiques devraient être adaptées aux capacités institutionnelles et/ou aux capacités pouvant être développées.	L'essentiel des efforts entrepris a porté sur la formation du personnel, y compris l'organisation d'ateliers et l'élaboration de supports de formation. Peu d'éléments attestent d'une augmentation des effectifs disponibles dans les domaines d'action concernés et/ou de moyens permettant de renforcer et de maintenir les capacités.
Il conviendrait de respecter les désignations et les catégories applicables aux politiques définies dans le document relatif à l'élaboration des politiques du PAM.	Si des politiques révisées ont été approuvées en matière de problématique hommes-femmes et de nutrition, l'absence de désignations et de catégories claires pour les politiques au PAM a fait que dans d'autres domaines (alimentation scolaire, renforcement des capacités des pays, par exemple), des stratégies plutôt que des politiques officielles ont été adoptées, ou sont en cours d'examen en vue de leur adoption, d'où un manque de clarté quant à l'ordre dans lequel les politiques seront révisées et mises à jour.
Des systèmes de gestion des connaissances devraient être mis en place pour soutenir le cycle des politiques et y contribuer.	Des efforts considérables ont été déployés pour susciter des travaux de recherche et dégager des enseignements (voir tableau 5), mais il n'y a guère d'éléments montrant que des systèmes globaux de gestion des connaissances sont mis au point, notamment pour cerner les questions de fond pertinentes et en rendre compte, et pour assurer la diffusion et la mise à profit de l'ensemble des enseignements dégagés.

TABLEAU 7: LACUNES DANS LA MISE À PROFIT ET L'APPLICATION DES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'ÉVALUATION DE POLITIQUES	
Enseignements tirés de l'évaluation de politiques^a	Mise à profit des enseignements/lacunes^b
Des ressources financières prévisibles et durables sont indispensables pour appuyer la mise en œuvre des politiques.	Des ressources financières ont été affectées à des domaines d'action spécifiques à un moment donné, mais rien n'indique que des engagements financiers continus aient été pris par la suite, ni que des mécanismes de financement interne spécifiques aient été mis en place pour des questions de fond ou que le suivi financier ait été amélioré, comme le recommandaient les évaluations.
La communication d'informations institutionnelles devrait s'appuyer sur des systèmes globaux de responsabilisation.	Les indicateurs institutionnels ont été adaptés conformément aux recommandations issues des évaluations et les bureaux de pays ont bénéficié d'un soutien pour leur utilisation, mais rien n'indique que les rôles et responsabilités pour la mise en œuvre des politiques aient été précisés ou que des plateformes de suivi et d'évaluation efficaces aient été mises en place pour suivre la mise en œuvre des politiques.
Le PAM devrait aller au-delà des seuls accords de partenariat pour passer à la coordination de la programmation.	Si des accords de partenariat ont été conclus dans tous les domaines d'action et si le PAM a participé à des forums internationaux en la matière, il n'y a guère de signes concrets d'un recours accru à la planification ou à la programmation conjointe.

Source: Équipe chargée de la synthèse.

^a Tirés de la synthèse des constatations, des enseignements et des recommandations issus de l'évaluation de politiques.

^b Données tirées des informations sur la gestion interne du PAM concernant la mise en œuvre des recommandations issues d'évaluations, de l'examen des documents internes et des entretiens avec le personnel et la direction.

56. À l'exception des constatations sur la nutrition figurant dans le Plan stratégique pour 2017-2021, peu d'éléments reflètent expressément les enseignements tirés de l'évaluation de politiques dans les plans stratégiques du PAM. Ni l'un ni l'autre des plans stratégiques du PAM en vigueur pendant la période considérée ne mentionnait expressément les évaluations de politiques. Seules les constatations de l'évaluation de la politique de 2012 en matière de nutrition, réalisée en 2015, figuraient spécifiquement dans le Plan stratégique du PAM pour 2017-2021, dont le deuxième objectif stratégique (améliorer la nutrition) prévoit notamment que le PAM s'engage à œuvrer dans le cadre de partenariats au niveau mondial et national en faveur de la nutrition, à renforcer les approches à dimension nutritionnelle et à resserrer les liens entre nutrition et problématique hommes-femmes.
57. **Modification des indicateurs institutionnels pour tenir compte des enseignements tirés de l'évaluation** – Les recommandations issues des quatre évaluations portant sur les indicateurs institutionnels²⁴ ont été prises en compte lors de l'élaboration du Cadre de résultats institutionnels (2017-2021). On citera par exemple un mode de calcul des effets directs servant à planifier et à évaluer les progrès du renforcement des capacités des pays (recommandation expresse issue de l'évaluation de la mise à jour de 2009 de la politique en matière de renforcement des capacités); de nouveaux indicateurs pour rendre compte des interventions à dimension nutritionnelle (recommandation découlant de l'évaluation de la politique de 2012 en matière de nutrition, réalisée en 2015); des indicateurs relatifs à la problématique hommes-femmes appropriés (proposition issue de l'évaluation de la politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes, réalisée en 2014); et des

²⁴ Renforcement des capacités, transferts monétaires et bons, problématique hommes-femmes, nutrition.

indicateurs révisés relatifs à la protection, qui font directement suite à l'évaluation de la politique de 2012 en matière de protection humanitaire, réalisée en 2018.

Conclusions

58. Globalement, les éléments recueillis dans le cadre de la présente synthèse montrent qu'au PAM, le cadre dans lequel s'inscrivent les politiques est actuellement flou et complexe. Les évaluations de politiques réalisées depuis 2011 ont permis de recenser toute une série de lacunes systémiques dans la fonction directive du PAM qui sont à l'origine de cette situation.
59. Les neuf évaluations de politiques analysées aux fins de cette synthèse ont montré que plusieurs éléments déclenchent l'élaboration de politiques et que celles-ci ne sont pas systématiquement désignées de la même façon. Il n'existe pas de typologie claire permettant de classer les politiques qui couvrent différents domaines d'activité. Les documents de politique générale destinés au Conseil d'administration n'ont pas été classés selon la logique établie en 2011, et l'examen des politiques s'est effectué à des degrés divers.
60. En dépit des efforts consentis pour assurer une démarche consultative lors de la conception des politiques et en accroître l'utilité pour le personnel en élaborant des orientations à portée opérationnelle, la qualité de la conception a pâti de lacunes générales. Citons une insuffisance des bases factuelles, une absence de logique interne, un emploi incohérent et imprécis de la terminologie et une prise en compte limitée de la dimension femmes-hommes. Certaines politiques sont restées focalisées sur le PAM. Dans l'ensemble, il y a eu peu de critères communément requis ou appliqués en ce qui concerne le contenu des politiques et peu d'attentes à cet égard.
61. Ces lacunes ne sont pas simplement des insuffisances techniques; elles nuisent à la pertinence des politiques et à leur bonne mise en œuvre, en particulier sur le terrain. Cette situation est accentuée par des insuffisances dans la mise en œuvre des politiques, notamment une diffusion limitée (ce qui empêche de bien informer le personnel, condition essentielle pour qu'il se sente partie prenante dans une organisation très décentralisée) et un engagement institutionnel limité, comme en témoignent l'insuffisance des ressources humaines et financières, le manque de cohérence au niveau de la direction et les faiblesses des cadres de responsabilisation. Les partenariats n'ont pas toujours été pleinement mis à profit pour soutenir la mise en œuvre des politiques.
62. En raison de cette approche non structurée, les politiques forment actuellement un ensemble dense et complexe dont le manque de cohérence, de coordination et de hiérarchisation stratégique transparaît dans le "menu" linéaire des politiques qui figure dans les recueils annuels. Dans un tel contexte, il est difficile de définir le rôle de chaque politique et de confirmer ses priorités. Il existe donc un risque à la fois de lacunes dans la couverture des questions clés transversales, mais aussi de confusion et de concurrence entre des domaines d'action qui se recoupent sur les plans conceptuel et opérationnel. Cette situation complique en outre la tâche du personnel du PAM sur le terrain – notamment lorsqu'il doit prendre des décisions dans un environnement opérationnel humanitaire complexe²⁵–, celui-ci ne pouvant pas non plus s'appuyer sur des orientations stratégiques claires, ce qui n'est pas sans conséquences importantes pour les populations touchées.

²⁵ Voir, par exemple: PAM. 2018. Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière de protection humanitaire pour 2012-2017. (WFP/EB.A/2018/7-C).

63. Bien que la fiabilité des informations de gestion interne laisse à désirer, il apparaît que la direction du PAM prend au sérieux les recommandations issues de l'évaluation des politiques et y donne suite, même si ce n'est pas toujours de manière cohérente ou systématique. Les recommandations relatives à la révision et à l'actualisation des politiques, aux mécanismes de mise en œuvre, au développement des capacités du personnel, à la réalisation de travaux de recherche et à la formation de partenariats ont toutes été prises en compte, au moins dans une certaine mesure.
64. De même, malgré des éléments montrant que certains des enseignements tirés des évaluations de politiques sont mis à profit dans des domaines d'action spécifiques, les conseils sur des exigences plus systémiques – telles que l'adoption d'une approche axée sur les systèmes pour la mise en œuvre des politiques, la mise en place de systèmes de gestion des connaissances²⁶ et la garantie que les systèmes de responsabilisation comprennent des cycles complets – ont reçu une moindre attention et un traitement moins exhaustif au niveau institutionnel.
65. Dans l'ensemble, il ressort de la présente synthèse que les orientations et les systèmes internes du PAM en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques gagneraient à être repensés s'ils doivent soutenir pleinement l'élaboration des futurs plans stratégiques et de la deuxième génération de plans stratégiques de pays. Les enseignements et recommandations qui suivent visent à accompagner le changement nécessaire.

Principaux enseignements tirés

66. Les six enseignements suivants découlent des éléments exposés plus haut.
67. **Questions de classification** – La notion de ce que l'on entend par politique, stratégie, plan d'action, mise à jour ou déclaration de politique générale est floue et loin de correspondre au sens propre du terme; les désignations déterminent des procédures telles que la consultation et l'approbation, le contenu, la responsabilisation et la catégorie interne du document, et influent donc sur les programmes, en particulier sur le terrain. Des désignations claires permettent au personnel de disposer de critères précis et offrent en outre un moyen d'éviter toute demande ponctuelle d'élaboration d'une politique, dans la mesure où les désignations sont liées (et font partie intégrante) des éléments déclenchant l'élaboration d'une politique.
68. **Il est essentiel de s'adapter à la capacité d'absorption du PAM** – Même pour une organisation de grande envergure comme le PAM, l'utilisation et l'application de 33 politiques distinctes n'est pas chose facile. Pour le personnel, qui est déjà sollicité à l'excès et travaille dans des conditions opérationnelles difficiles au niveau régional et national, la capacité d'absorption est encore plus limitée. La diversité et la portée des politiques du PAM doivent correspondre à sa capacité de les absorber, compte tenu de la lourde charge de travail liée aux interventions d'urgence qui est la sienne.
69. **Les politiques doivent répondre à des critères communs et à des attentes en matière de contenu** – Les politiques portent sur diverses questions et diffèrent nécessairement dans leurs approches et leurs stratégies. Néanmoins (et selon la désignation utilisée), il doit y avoir des exigences minimales communes si l'on veut garantir la qualité des politiques, à savoir une base factuelle solide, des dispositifs efficaces en matière de responsabilisation,

²⁶ Également mentionné par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales. 2019. *MOPAN 2017-18 assessments: World Food Programme*. <http://www.mopanonline.org/assessments/wfp2017-18/WFP%20report%20final.pdf>.

des ressources humaines et financières correctement évaluées et affectées, ainsi qu'un plan de mise en œuvre judicieux et réaliste qui inclut la diffusion.

70. **Le principe de responsabilisation est fondamental** – Les évaluations de politiques examinées ici mettent clairement en évidence les risques posés par un système de responsabilisation aléatoire ou fragmenté. Outre un contrôle technique et politique rigoureux, il est indispensable pour la mise en œuvre des politiques de disposer de systèmes de responsabilisation complets, depuis l'attribution précise des responsabilités à des administrateurs spécialisés à divers niveaux du PAM, ainsi que les obligations redditionnelles y afférentes, jusqu'au contrôle exercé par le Conseil d'administration.
71. **La cohérence des politiques permet d'éviter toute confusion et toute concurrence** – Les chevauchements entre les politiques créent, au mieux, des opportunités et, au pire, de la confusion et une certaine concurrence. Le fait de parler globalement de "cohérence avec" d'autres politiques ne garantit pas la rigueur voulue et ne contribue pas non plus à clarifier la hiérarchie normative. Une approche de base de la cohérence et de la coordination selon laquelle les synergies ne sont pas seulement souhaitables, mais constituent plutôt un élément fondamental de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, permet de réduire ces risques.
72. **Les politiques ne se résument pas à un simple document.** – Les politiques ne devraient pas fonctionner en vase clos. En tant que déclarations tournées vers l'avenir témoignant d'un engagement institutionnel durable, elles nécessitent un encadrement sans faille et visible, une impulsion et des ressources au niveau institutionnel. Il est nécessaire de les renforcer par des orientations et des exigences en matière de mise en œuvre, avec l'appui de systèmes de responsabilisation complets.

Recommandations

73. Les six recommandations ci-dessous (tableaux 8.A et 8.B) visent à favoriser la reconstitution au PAM d'un environnement porteur s'agissant des politiques. Elles s'inspirent des dix principaux enseignements tirés par le Bureau de l'évaluation pour assurer la qualité des politiques. Toutes dépendent des résultats de l'examen à mi-parcours du Plan stratégique en cours et des consultations informelles avec le Conseil d'administration sur le Plan stratégique pour 2022-2026. Les recommandations sont réparties en deux groupes. Le premier groupe (tableau 8.A) comprend des recommandations stratégiques axées sur le cycle des politiques, l'objectif étant que leur mise en œuvre facilite l'exécution du prochain plan stratégique. Le second groupe (tableau 8.B) comporte des recommandations opérationnelles visant une action plus immédiate et à court terme.

TABLEAU 8.A: RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES VISANT À CONTRIBUER AU PLAN STRATÉGIQUE POUR 2022-2026 ET À L'APPUYER			
Recommandation	Mesures spécifiques	Calendrier	Organe responsable
1. Préciser et confirmer le cycle d'élaboration des politiques	<p>Mettre à jour le document de 2011 sur l'élaboration des politiques afin d'y inclure:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ un ensemble de définitions permettant de différencier les règles et règlements du PAM, les stratégies, les politiques, les notes d'orientation, etc., qui comporte une définition pour chacun de ces éléments; ➤ une typologie claire des politiques qui précise la hiérarchie normative et différencie (au minimum) les documents relatifs aux programmes, aux questions transversales et aux thématiques institutionnelles; ➤ des catégories actualisées pour les documents soumis au Conseil d'administration, que ce soit pour approbation, examen ou information; ➤ des critères précis permettant de définir le moment où l'élaboration d'une politique (par opposition à un autre type de document) peut être lancée; ➤ un cycle révisé des politiques, y compris une chaîne de responsabilité pour les différents types de documents (voir la recommandation 2, ci-dessous); ➤ un délai maximal de cinq ans, au-delà duquel la révision, la mise à jour ou la suppression de la politique devrait être soumise à approbation – après une évaluation (voir recommandation 2). 	D'ici à juin 2021	<p>Directeur de la Division des politiques et des programmes (en tant que président de l'équipe spéciale chargée du cycle des politiques)</p> <p>Secrétariat du Conseil d'administration</p>
2. Préciser la gouvernance des politiques et les procédures de responsabilisation	<p>2a. Confirmer l'attribution des responsabilités pour:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) lancer l'élaboration d'une politique dans un domaine donné (plutôt que de laisser cette responsabilité à des unités distinctes); ii) assurer la cohérence des politiques grâce au cadre d'action (voir la recommandation 3, ci-dessous); iii) approuver les stratégies et donner une approbation provisoire aux politiques avant l'approbation par le Conseil d'administration (pour toutes les politiques). <p>2b. Exiger un échange régulier – par l'intermédiaire de la Division des politiques et des programmes et du Secrétariat du Conseil d'administration – avec le Conseil d'administration en ce qui concerne l'approbation des politiques et le point sur leur mise en œuvre.</p> <p>2c. Confirmer le processus de suppression d'une politique.</p>	D'ici à février 2021	<p>Directeur de la Division des politiques et des programmes (en tant que président de l'équipe spéciale chargée du cycle des politiques)</p> <p>Groupe de haut niveau chargé de la gestion</p> <p>Secrétariat du Conseil d'administration</p>

TABLEAU 8.A: RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES VISANT À CONTRIBUER AU PLAN STRATÉGIQUE POUR 2022-2026 ET À L'APPUYER			
Recommandation	Mesures spécifiques	Calendrier	Organe responsable
3. Définir l'univers des politiques en actualisant le cadre d'action du PAM, la cohérence devant être un principe clé	<p>3a. Suivre la typologie définie dans le document actualisé relatif à l'élaboration des politiques évoqué ci-dessus et rationaliser (y compris en les supprimant ou en les fusionnant, le cas échéant) toutes les politiques du PAM^a.</p> <p>3b. Faire figurer l'ensemble rationalisé de politiques qui en résulte dans un cadre d'action du PAM aligné sur le plan stratégique en vigueur qui:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) définit les aspects essentiels sur lesquels portent les questions clés par politique, stratégie, etc.; ii) recense les points de convergence thématiques (par exemple, entre l'alimentation scolaire, la protection sociale et le renforcement des capacités) et comble les lacunes stratégiques concernées; iii) définit la portée (et les lacunes) des thèmes transversaux tels que la problématique hommes-femmes, la protection et les principes humanitaires; iv) précise clairement les points de cohérence des politiques internes et externes. 	D'ici à juin 2021	Directeur de la Division des politiques et des programmes (en tant que président de l'équipe spéciale chargée du cycle des politiques)

^a Par exemple, un ensemble d'une vingtaine de politiques correspondrait plus ou moins aux cadres d'action d'autres organismes des Nations Unies.

TABLEAU 8.B: RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES VISANT UNE ACTION IMMÉDIATE ET À COURT TERME			
Recommandation	Mesures spécifiques	Calendrier	Organe responsable
4. Adopter une méthode d'élaboration des politiques assortie de normes plus précises à l'intention du personnel	<p>4a. Faire en sorte que toutes les nouvelles politiques en cours d'élaboration reposent sur une méthode d'élaboration des politiques qui combine une base de données factuelles exhaustive et la consultation des employés à tous les niveaux.</p> <p>4b. Faire figurer dans le document révisé relatif à l'élaboration des politiques (ou dans une circulaire du Directeur exécutif) les conditions obligatoires applicables à chaque politique, qui devra notamment s'appuyer sur un socle analytique, être porteuse d'une vision et d'une théorie du changement, définir une position par rapport aux autres acteurs, des responsabilités et des mécanismes de communication des informations, un cadre de résultats et les besoins financiers^a.</p> <p>4c. Demander à des experts techniques et à l'équipe spéciale chargée du cycle des politiques de procéder à un examen collégial des nouvelles politiques entrant en vigueur.</p> <p>4d. Préciser le dispositif essentiel de mise en œuvre requis pour les politiques, par exemple:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) un plan de mise en application convenu reflétant les différents niveaux de mise en œuvre (Siège, région, pays); ii) une stratégie de diffusion et de communication, en interne et en externe; iii) des documents d'orientation; iv) une stratégie en matière de financement et de ressources humaines; v) un plan de suivi et d'évaluation. 	D'ici à février 2021	Directeur de la Division des politiques et des programmes (en tant que président de l'équipe spéciale chargée du cycle des politiques)
5. Repenser le recueil actuel des politiques	<p>Remplacer le recueil actuel des politiques présenté au Conseil chaque année par des mises à jour annuelles du cadre d'action, devant être elles aussi présentées au Conseil d'administration. Ces mises à jour devraient comprendre:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ des éléments d'appréciation qualitatifs sur les domaines dans lesquels des progrès ont été réalisés, les lacunes qui subsistent, etc., en mettant particulièrement l'accent sur les questions systémiques; ➤ des informations actualisées sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation. 	D'ici à novembre 2020	Directeur de la Division des politiques et des programmes (en tant que président de l'équipe spéciale chargée du cycle des politiques)

TABLEAU 8.B: RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES VISANT UNE ACTION IMMÉDIATE ET À COURT TERME			
Recommandation	Mesures spécifiques	Calendrier	Organe responsable
<p>6. Revoir les procédures permettant à la direction d'élaborer des réponses de qualité aux évaluations et d'assurer le suivi des recommandations issues des évaluations</p>	<p>6a. Effectuer une cartographie des processus opérationnels relatifs aux étapes nécessaires à la préparation des réponses de la direction aux évaluations, notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ prévoir des mécanismes permettant de vérifier la qualité, la pertinence et la faisabilité des mesures de suivi proposées; ➤ veiller à ce que les questions nécessitant un changement systémique soient prises en charge de manière transversale; ➤ veiller à ce que les réponses de la direction aux différentes évaluations de politiques soient examinées du point de vue de la cohérence interne; ➤ fixer des délais appropriés pour l'élaboration des réponses de la direction. <p>6b. Pour le suivi des mesures convenues afin de donner suite aux recommandations issues des évaluations, et compte tenu de l'engagement pris de réorganiser le système de réponse de la direction du PAM, envisager ce qui suit:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ inclure des critères pour rendre compte des progrès réalisés par rapport aux recommandations issues des évaluations; ➤ présenter et vérifier les données factuelles; ➤ prévoir un examen formel par le Groupe de haut niveau chargé de la gestion des progrès réalisés (y compris des systèmes permettant de saisir un échelon supérieur de la hiérarchie lorsque les mesures convenues ne sont pas suffisamment prises); ➤ prévoir des rapports intérimaires, dont une évaluation quantitative et une analyse qualitative des résultats obtenus et des lacunes. 	D'ici à juin 2021	Directeur de la Division de la planification et de la performance institutionnelles

^a Le document du Bureau de l'évaluation sur les dix principaux enseignements tirés pour assurer la qualité des politiques sera révisé afin d'y faire figurer les nouveaux enseignements tirés de la présente synthèse. Ce document pourrait être utilisé comme référence pour les critères de qualité des politiques.

ANNEXE

Aspects pris en compte dans les politiques

Explication

- Élément pleinement pris en compte dans la politique
- Élément partiellement pris en compte dans la politique
- Élément non pris en compte dans la politique ou seulement de manière limitée
- Blanc: aucune donnée

DOMAINE D'ACTION ET ANNÉE D'APPROBATION											
Domaine	Élément précis	Alimentation scolaire	Problématique hommes-femmes	Transferts monétaires et bons	Nutrition	Renforcement des capacités	Partenariat institutionnel	Protection humanitaire	Principes humanitaires	Accès humanitaire	Filets de sécurité
		2009	2008	2008	2012	2009	2014	2012	2004	2006	2012
Cohérences des politiques	Prise en compte des grandes tendances et des débats en cours	•••	••		•••	•••	•••	•••			•••
	Conformité avec le plan stratégique en vigueur	•••	•	•••	•••	•••	•••	•••	•••	•••	•••
	Cohérence interne avec les autres domaines d'action	•	•	••	•		•	••	••	••	•
Direction et implication à l'échelle institutionnelle	Direction et prise en charge suffisantes au niveau institutionnel	•••	•	•	••	•	•	•	•	•	•
	Sensibilisation et implication suffisantes du personnel	•	•	•	•••	••	•	•••	••	••	•
	Consultation lors de la conception	•••	•••	•	•••	•	••	•••	•	•••	•
	Élaboration d'orientations de qualité	•••	•	•••	••	•	•••	•	•	•	•••

DOMAINE D'ACTION ET ANNÉE D'APPROBATION											
Domaine	Élément précis	Alimentation scolaire	Problématique hommes-femmes	Transferts monétaires et bons	Nutrition	Renforcement des capacités	Partenariat institutionnel	Protection humanitaire	Principes humanitaires	Accès humanitaire	Filets de sécurité
		2009	2008	2008	2012	2009	2014	2012	2004	2006	2012
Conception et mise en œuvre des politiques	Existence et utilisation de données factuelles	.	.	.	.	..		..			..
	Définition d'objectifs et d'une vision précis	.	.	.	..	.	..	.	.	.	.
	Utilisation claire et cohérente de la terminologie	..	.	..	.	.	..	.	..	..	.
	Prise en compte de la dimension femmes-hommes dans la conception			.	.	.	.	..	..	..	.
	Diffusion adéquate des politiques	.	.	.		.	.	..	.	.	..
	Inclusion d'un plan d'action ou de mise en œuvre	..	..	.	.	..	..	..	.	.	.
	Ressources humaines suffisantes	.	.	.	.	.	.	.	..	..	.
	Compétences et connaissances spécialisées du personnel adéquates	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Ressources financières suffisantes	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
	Existence d'un cadre de résultats efficace	..	..	.	..	..	.	.	.	.	.
	Mise en place de systèmes de suivi et de rapports efficaces	.	.	..	.	.	.	..	..	..	.
	Responsabilités et obligations redditionnelles clairement définies au niveau institutionnel	.	.	.	.	..	..	..	.	.	..
Conclusion d'accords de partenariat pour soutenir la mise en œuvre des politiques	.	.	.	.	.	.	.	.	.	..