



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 5 de l'ordre du jour
Date: 30 juin 2020	WFP/EB.A/2020/5-A/Rev.2
Original: anglais	Questions de politique générale
	Pour examen

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

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

Table des matières

Projet de décision*	2
Méthodologie et portée de l'examen à mi-parcours	3
Contexte mondial actuel.....	4
Collaboration avec des organismes extérieurs	6
Plan stratégique du PAM pour 2017-2021 et Cadre de résultats institutionnels	8
Mise en œuvre, ressources et résultats	11
Mise en œuvre	11
Ressources	14
Résultats	15
Réforme interne	16
Questions transversales	17
Protection humanitaire, responsabilité à l'égard des populations touchées et principes humanitaires ...	17
Problématique femmes-hommes	18
Partenariats.....	19
Durabilité environnementale.....	20
Constats généraux.....	20
Recommandations	25
Annexe I: Partenariat sur les données relatives à la faim recueillies et communiquées en temps réel	27
Annexe II: EMPACT: collaborer avec le secteur privé pour trouver des solutions	28
Annexe III: Partenariat pour la mise en valeur du capital humain	29
Annexe IV: Alliance pour le rapprochement entre les exploitations agricoles et les marchés: un partenariat pour améliorer les systèmes alimentaires	30
Annexe V: Approches intégrées	31
Renforcer la résilience au Sahel	31
Favoriser l'autosuffisance des réfugiés au Kenya	31
Liste des acronymes utilisés dans le présent document.....	32

Coordonnatrices responsables:

Mme V. Guarnieri
Sous-Directrice exécutive chargée du Département de
l'élaboration des programmes et des politiques
tél.: 066513-2200

Mme A. Conte
Directrice du Bureau du PAM au Kenya et Chef de
l'équipe chargée de l'examen à mi-parcours du
Plan stratégique du PAM
Courriel: annalisa.conte@wfp.org

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Examen à mi-parcours du Plan stratégique du PAM pour 2017-2021" (WFP/EB.A/2020/5-A/Rev.1).

Le Conseil:

- salue le constat selon lequel l'usage de "chaînes de résultats institutionnels" ou de "théories du changement" les aiderait lui et le PAM à prendre des décisions et faciliterait l'évaluation et la gestion de la performance; et
- prie la direction d'établir un processus de consultation en 2021 afin que les membres réfléchissent ensemble à l'approche, et notamment à la théorie du changement, à adopter dans le plan stratégique du PAM pour 2022-2026 et parviennent à un accord à ce sujet.

* 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.

Méthodologie et portée de l'examen à mi-parcours

1. L'examen à mi-parcours du Plan stratégique du PAM pour 2017-2021, qui a démarré en septembre 2019, a été réalisé sous l'autorité de la Sous-Directrice exécutive chargée du Département de l'élaboration des programmes et des politiques et en collaboration étroite avec les divisions compétentes du PAM.
2. L'examen couvre les trois premières années de mise en œuvre du Plan stratégique et propose une analyse rétrospective de la stratégie du PAM au regard de ses résultats et compte tenu des évolutions mondiales qui ont une incidence sur son travail, accompagnée de recommandations concernant l'avenir destinées à guider la mise en œuvre du Plan stratégique en cours et à préparer le prochain.
3. La méthodologie prévoit un examen de données secondaires provenant d'évaluations, de rapports d'audit, de rapports annuels sur les résultats, de politiques, d'études et de documents d'orientation publiés par le PAM depuis 2017, ainsi que d'entretiens avec des informateurs clés.
4. Afin de disposer des enseignements et des constatations les plus récents, l'examen a étudié les constatations préliminaires des dernières évaluations de plans stratégiques de pays (PSP)¹, et évaluations de politiques et évaluations stratégiques² ainsi que du Rapport annuel sur les résultats de 2019, lesquelles seront examinées par le Conseil d'administration à sa session annuelle de juin 2020. Des données et des renseignements tirés de documents de travail et d'examen internes ont aussi été pris en compte³.
5. Parmi les informateurs clés, on peut citer les directeurs régionaux du PAM, certains directeurs de bureau de pays, des directeurs de division, des chefs d'unité, le Bureau de l'évaluation du PAM et la Division des relations avec les organismes ayant leur siège à Rome et le Comité de la sécurité alimentaire mondiale. Les contributions extérieures ont été recueillies lors d'une consultation avec les partenaires coopérants⁴, de discussions avec les membres de chacune des listes électorales du Conseil d'administration qui ont été suivies d'un exposé oral au Conseil en février 2020, et de consultations informelles organisées en mars et en mai 2020, outre les apports du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) au sujet de leur examen à mi-parcours respectif.
6. L'examen a aussi passé en revue les tendances mondiales qui ont une incidence sur la réalisation de l'objectif de développement durable (ODD) 2 et appellent un regain d'efforts pour accélérer les progrès, et qui ont donc des répercussions sur l'action du PAM.
7. De même, cet examen a permis d'étudier la cohérence entre le Plan stratégique du PAM et les buts fondamentaux de la réforme du système des Nations Unies, l'orientation stratégique des organismes ayant leur siège à Rome et d'autres entités des Nations Unies, afin de déterminer si le Plan stratégique a créé les synergies intersectorielles indispensables pour aboutir à des résultats porteurs de transformations. L'examen a par ailleurs examiné comment le plan stratégique, le dispositif des PSP et la réforme du système des Nations Unies pouvaient se renforcer mutuellement, conformément au mandat du PAM et en répondant aux attentes des États membres

¹ Timor Leste, République démocratique du Congo, Indonésie, Cameroun et Bangladesh.

² Politique en matière de problématique hommes-femmes, financement des activités du PAM.

³ Première génération de PSP et de PSP provisoires effectué par la Division des programmes – Action humanitaire et développement; un document interne de juin 2019 sur les enseignements tirés du Rapport annuel sur les résultats de 2018 et situation concernant l'élaboration du document sur la mise en relation des ressources et des résultats.

⁴ Consultation annuelle sur les partenariats de novembre 2019.

8. L'équipe chargée de l'examen a bénéficié, tout au long de sa mission, des contributions stratégiques et techniques d'un groupe de référence interne ad hoc.
9. Les constatations et recommandations issues de l'examen influenceront sur les deux années restantes de mise en œuvre du Plan stratégique en vigueur et contribueront à l'élaboration du prochain plan stratégique.

Contexte mondial actuel

10. En 2015, la communauté internationale a adopté le Programme de développement durable à l'horizon 2030 dans le but d'assurer un avenir meilleur pour tous, avec la promesse de ne laisser personne de côté. Quatre ans plus tard, des progrès ont été réalisés dans plusieurs domaines, mais le rythme et l'ampleur des changements restent insuffisants pour atteindre les objectifs du Programme 2030. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a appelé tous les secteurs de la société à se lancer dans une décennie d'action afin d'intensifier les efforts pour trouver des solutions durables aux plus grands défis de la planète et engager la transformation nécessaire à la réalisation des ODD d'ici à 2030.
11. Si la prévalence de la **sous-alimentation** s'est stabilisée autour de 11 pour cent au niveau mondial, le nombre de personnes sous-alimentées est passé, en chiffres absolus, de 811,7 millions en 2017 à 821,6 millions en 2018, preuve de l'immense gageure que représente la réalisation de l'objectif Faim zéro d'ici à 2030. Selon un rapport de 2019 sur la sécurité alimentaire et la nutrition dans le monde⁵, la sous-alimentation a progressé sous l'effet d'évolutions telles que le ralentissement économique, les conflits et les phénomènes climatiques extrêmes.
12. Plus de 80 pour cent des pays où la sous-alimentation a augmenté entre 2011 et 2017 ont aussi connu un **ralentissement économique** – nombre d'entre eux sont des pays à revenu intermédiaire⁶. Mais la malnutrition a aussi son propre coût économique. En Afrique et en Asie, on estime que la dénutrition réduit le produit intérieur brut (PIB) dans une proportion pouvant atteindre 11 pour cent.
13. Des niveaux d'endettement insoutenables dans des situations déjà précaires menacent la capacité des pays à sortir d'une crise⁷. Les niveaux d'endettement se sont envolés ces dernières années. En 2019, le rapport entre la dette et le PIB au niveau mondial a atteint un niveau record de 322 pour cent. La Banque mondiale a alerté sur la menace qu'une dette mondiale aussi colossale fait peser sur **l'économie à l'échelle planétaire**.
14. Selon le dernier rapport du Forum économique mondial⁸, l'économie planétaire fait face à un risque accru de stagnation et le **changement climatique** "frappe plus fort et plus rapidement que prévu". Le Secrétaire général de l'ONU a averti au sujet du changement climatique que le "point de non-retour" était "en vue et se rapproch[ait] à grands pas".
15. Ces dernières années, nous avons été témoins des plus hautes températures jamais enregistrées, de phénomènes météorologiques extrêmes sans précédent et de catastrophes naturelles plus violentes et plus fréquentes sur tous les continents. Les

⁵ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Fonds international de développement agricole (FIDA), Organisation mondiale de la Santé (OMS), PAM et Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). 2019. L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2019. Se prémunir contre les ralentissements et les fléchissements économiques. <http://www.fao.org/3/ca5162fr/ca5162fr.pdf>.

⁶ *Ibid.*

⁷ Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires. 2020. *Aperçu de la situation humanitaire mondiale 2020*. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO-2020-FR-Web.pdf>.

⁸ Forum économique mondial. 2020. *Global Risks Report 2020*. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf.

préoccupations environnementales⁹ ont figuré en tête des principaux risques recensés par les membres de la communauté multipartite du Forum économique mondial en 2020, ce qui témoigne de l'incidence que le changement climatique peut avoir sur la vie sociale, politique, économique et humaine.

16. Le changement climatique est un phénomène mondial mais son impact est inégalement réparti entre les pays et les groupes sociaux. Il menace les moyens d'existence, accroît la vulnérabilité et entraîne des déplacements de population. En 2018, les catastrophes naturelles ont provoqué le déplacement d'environ 17,2 millions de personnes de plus¹⁰.
17. En outre, les crises alimentaires imputables aux chocs climatiques ont touché 124 millions de personnes dans 51 pays en 2017. Étant donné que le changement climatique réduit la résilience des populations rurales et qu'il n'existe pas d'autres moyens d'existence en milieu rural, la **migration** est en passe de devenir l'un des principaux facteurs de l'évolution démographique et de l'**urbanisation** dans certains pays. Aujourd'hui déjà, 55 pour cent de la population mondiale est urbaine. Le nombre de migrants internationaux dans le monde avait presque atteint 272 millions en 2019, contre 221 millions en 2010 et 174 millions en 2000¹¹.
18. En 2018, les **conflits** sont demeurés l'un des principaux moteurs des crises alimentaires, qui ont touché quelque 74 millions de personnes¹². Le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires a signalé qu'en 2019, le nombre de conflits extrêmement violents avait augmenté pour la première fois en quatre ans et que plus de 70 millions de personnes étaient en situation de déplacement forcé. Plus de 41 millions de personnes ont été déplacées à l'intérieur de leur propre pays, raison pour laquelle le Secrétaire général de l'ONU a créé un groupe de haut niveau sur les déplacements internes afin d'attirer l'attention sur ce phénomène et de réfléchir à des solutions durables.
19. L'accès aux services financiers et au **numérique** est essentiel si l'on veut créer des possibilités d'emploi, accroître la productivité et réduire la pauvreté. La "quatrième révolution industrielle" – la fusion des technologies dans les domaines de la physique, du numérique et de la biologie – ouvre des perspectives prometteuses grâce notamment à l'intelligence artificielle¹³.
20. Depuis le début de l'année 2020, une pandémie de **COVID-19** frappe la population de plus de 200 pays¹⁴. Touchant plusieurs des principales économies du monde, elle met à rude épreuve les capacités du secteur de la santé de nombreux pays. Les mesures prises pour empêcher la propagation de la COVID-19 ont des retombées dévastatrices pour les économies et les moyens d'existence des populations. En outre, selon les premières estimations, il semble probable que cette pandémie va déclencher une récession mondiale, ce qui risque de multiplier par deux le nombre de personnes confrontées à la faim aiguë, tout en rendant très délicate la mise en place de mesures d'atténuation et de riposte. Cette pandémie, outre qu'elle attire l'attention sur la nécessité d'investir davantage dans la préparation, l'atténuation et la gestion des pandémies à venir, devrait favoriser l'essor de

⁹ Échec des mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, perte de biodiversité et phénomènes météorologiques extrêmes.

¹⁰ Observatoire des situations de déplacement interne, 2019.

¹¹ Département des affaires économiques et sociales de l'ONU. 2019. *Trends in International Migration Stock 2019*. <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>.

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

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

¹⁴ <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> consulté le 8 avril. Le terme "pays" englobe des pays, des zones et des territoires.

nouvelles façons de travailler, par exemple grâce à l'utilisation des technologies numériques, qui permettent de travailler à distance. Elle attire également l'attention sur l'urgente nécessité de remédier aux profondes inégalités qui risquent d'aggraver et de prolonger la détresse parmi les populations les plus vulnérables du monde.

21. Pour relever ces défis, le Programme 2030 n'a jamais été autant d'actualité; toutefois, il est indispensable de lui consacrer des financements importants et d'élaborer des stratégies permettant d'accélérer la cadence et ayant à la fois des objectifs liés à l'action humanitaire, au développement, à la paix et à la stabilité. À l'heure actuelle, le niveau de l'aide publique au développement demeure inférieur à l'engagement pris d'y consacrer 0,7 pour cent du revenu national brut¹⁵.
22. Afin d'augmenter autant que possible les fonds alloués au développement, la Banque mondiale entend réunir toutes les sources de financement, les compétences spécialisées et les solutions possibles à l'appui de la croissance durable des pays en développement.
23. Compte tenu de ces difficultés, la session du Conseil économique et social des Nations Unies de 2020¹⁶ se concentrera sur le financement.

Collaboration avec des organismes extérieurs

24. En 2018, le Conseil de sécurité de l'ONU a reconnu les liens évidents qui existent entre l'insécurité alimentaire et les conflits, ainsi que l'importance de la sécurité alimentaire en tant qu'élément fondamental du développement durable de toute nation¹⁷.
25. Comme le PAM est présent dans des pays touchés par des conflits, la fragilité et la violence, il a noué un partenariat avec l'Institut international de recherches sur la paix de Stockholm en vue d'évaluer les effets positifs ou indésirables des programmes du PAM sur les perspectives de paix. Les constatations de cette étude¹⁸ ont souligné que le PAM devait prendre expressément en compte les risques de conflit et les possibilités de consolidation de la paix et proposer dans le cadre de tous ses programmes des solutions susceptibles de s'attaquer aux causes des inégalités et de les réduire.
26. En février 2019, le Comité d'aide au développement a adopté à sa réunion de haut niveau des recommandations visant à renforcer la cohérence de l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix pour réduire les besoins, les risques et les vulnérabilités. Il faut à cette fin des approches qui donnent la priorité à la "prévention permanente, au développement chaque fois que possible, à l'action humanitaire si nécessaire"¹⁹. Les efforts déployés pour répondre aux besoins humanitaires immédiats devraient se doubler d'investissements en faveur du développement. Des actions complémentaires d'aide humanitaire, de développement et en faveur de la paix doivent être menées dans les situations fragiles ou de conflit.

¹⁵ La part du revenu national brut consacrée à l'aide publique au développement par les membres du Comité d'aide au développement s'est maintenue à environ 0,31 pour cent en 2018.

¹⁶ Le thème de la session de 2020 est "Action accélérée et solutions transformatrices: une décennie d'action et des résultats pour le développement durable."

¹⁷ Résolution 2417 du 24 mai 2018. <https://digitallibrary.un.org/record/1627380>.

¹⁸ *La contribution du Programme alimentaire mondial à l'amélioration des perspectives de paix*, juin 2019. https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-11/wfp_global_report_fr.pdf.

¹⁹ Organisation de coopération et de développement économiques. 2020. *Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix*. OECD/LEGAL/5019. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.fr.pdf>.

27. La résolution de l'Assemblée générale sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement²⁰ encourage une approche systémique qui soit porteuse de transformations et mette un terme aux besoins. Le nouveau plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (ci-après le "plan-cadre de coopération") permet de définir des buts communs, d'assurer la complémentarité entre les divers organismes et de nouer des partenariats stratégiques au niveau des pays. Le chapitre commun sera évalué en janvier 2021 pour apporter des données supplémentaires d'apprentissage sur le nouveau mode opératoire à la réforme du système des Nations Unies.
28. Le PAM s'est systématiquement efforcé de renforcer la collaboration, la cohérence et la complémentarité avec ses partenaires des secteurs de l'action humanitaire et du développement. Le lancement du plan-cadre de coopération coïncide avec la conclusion de la première génération de PSP du PAM. Les évaluations et examens en cours de ces PSP apportent des éclairages utiles pour concevoir de nouvelles stratégies de pays.
29. Une étude de cas réalisée en 2019 par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) et consacrée à la collaboration sur le terrain entre les organismes ayant leur siège à Rome²¹ a montré qu'il existait une forte collaboration à l'échelle des pays, et que celle-ci pouvait encore être renforcée. L'étude suggérait aux organismes ayant leur siège à Rome d'étudier de plus près la complémentarité de leurs stratégies de pays et d'harmoniser davantage leurs processus opérationnels et leurs cycles de planification afin de resserrer leur collaboration avec les organismes et les donateurs.
30. Dans un mémorandum d'accord signé en juin 2018, les trois organismes se sont engagés à rechercher des résultats collectifs conformes aux priorités définies par les pays au titre de l'ODD 2. Il s'en est suivi l'élaboration de plans d'action nationaux conjoints à partir d'une analyse des lacunes liées à la faim et de solutions adaptées au niveau local pour atteindre l'ODD 2. Il existe dans plus de 70 pays entre les organismes ayant leur siège à Rome des partenariats axés sur le renforcement de la résilience.
31. Le PAM et l'UNICEF se sont engagés à améliorer l'efficacité, la qualité et l'impact des programmes en travaillant plus étroitement ensemble. Les deux organismes ont également convenu de conjuguer leurs efforts pour renforcer les systèmes de filets de sécurité réactifs face aux chocs, fournir un soutien coordonné aux gouvernements et proposer conjointement des solutions durables aux communautés.
32. L'utilisation des transferts monétaires en situations d'urgence ne cesse de croître. En 2018, le PAM a signé un engagement avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'UNICEF et le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires portant sur l'élaboration de systèmes communs d'assistance monétaire inclusifs²². Le HCR et le PAM se sont engagés à élaborer des principes de ciblage communs, à promouvoir l'autosuffisance des réfugiés et des populations d'accueil, à développer le partage des données et l'interopérabilité des systèmes. Pour mettre en œuvre ces engagements et tirer parti de leur savoir-faire respectif, le HCR et le PAM ont lancé au début de 2020 un pôle conjoint pour le ciblage et l'excellence des programmes.

²⁰ Résolution 72/279 du 31 mai 2018 (A/Res/72/279).

²¹ L'étude de cas a porté sur les programmes menés au Bangladesh, en Éthiopie, en Jordanie et à Madagascar.

²² Notamment, une déclaration des chefs de secrétariat du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, du HCR, du PAM et de l'UNICEF sur l'assistance monétaire et un additif sur l'assistance monétaire et le partage des données. <https://reliefweb.int/report/world/statement-principals-ocha-unhcr-wfp-and-unicef-cash-assistance>.

33. Le PAM joue un rôle majeur dans les interventions humanitaires dans le cadre du Comité permanent interorganisations et de ses activités de coordination des modules. Il co-préside, aux côtés de la FAO, le module mondial de la sécurité alimentaire, tout en étant le chef de file du module mondial de la logistique et du module des télécommunications d'urgence. Le PAM continue de gérer l'Entrepôt de fournitures humanitaires des Nations Unies et le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies; il assure ainsi des services d'une importance vitale pour les opérations d'urgence.
34. Le PAM et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) ont coprésidé le comité directeur de l'Équipe volante de spécialistes de l'égalité des sexes du Comité permanent interorganisations, afin d'améliorer l'efficacité et d'accroître les synergies entre les initiatives qui portent sur la problématique femmes-hommes et celles qui portent sur la protection.
35. Le PAM continue de collaborer avec les organismes ayant leur siège à Rome et d'autres organismes des Nations Unies sur les divers aspects de la réforme du système des Nations Unies pour le développement²³ et de coprésider avec le HCR le Groupe des innovations institutionnelles.
36. La collaboration entre le PAM et les institutions financières internationales, qui a pris beaucoup d'ampleur, est axée sur les priorités des gouvernements nationaux comme la transformation numérique et l'emploi des jeunes, le financement des assurances, les systèmes alimentaires, l'adaptation aux conditions climatiques et la préparation aux catastrophes, et le développement du capital humain. Le PAM considère la Banque mondiale comme un partenaire essentiel pour aider les gouvernements à remédier aux points faibles des chaînes de valeur et pour rendre les systèmes alimentaires plus résilients et plus inclusifs, en particulier pour les petits agriculteurs. Dans le même esprit, le PAM collabore aussi avec la Banque africaine de développement (BAfD) sur le thème de la transformation du monde rural et des infrastructures durables. Ces deux institutions se complètent bien, puisque le PAM se concentre sur le "dernier kilomètre", tandis que la BAfD agit davantage en amont. En janvier 2020, le PAM a signé un mémorandum d'accord avec la Banque islamique de développement, et il a amorcé des partenariats avec la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement.

Plan stratégique du PAM pour 2017-2021 et Cadre de résultats institutionnels

37. Le Plan stratégique fait partie de la feuille de route intégrée du PAM, un ambitieux dispositif au service de la transformation²⁴ conçu pour transformer les moyens dont dispose le PAM pour aider les pays à atteindre les ODD d'ici à 2030. La feuille de route intégrée était mentionnée dans le document de 2018 intitulé "*Financing the UN Development system: Opening Doors*"²⁵ comme exemple de bonne pratique puisqu'elle permet au PAM de relier systématiquement les plans stratégiques et les cadres de résultats institutionnels aux ODD.
38. Le PAM est le premier organisme à avoir aligné son Plan stratégique sur le Programme 2030. Axé sur l'élimination de la faim (ODD 2) et les partenariats pour la réalisation des ODD (ODD 17), le Plan stratégique reprend des éléments relevant de ces deux ODD qui

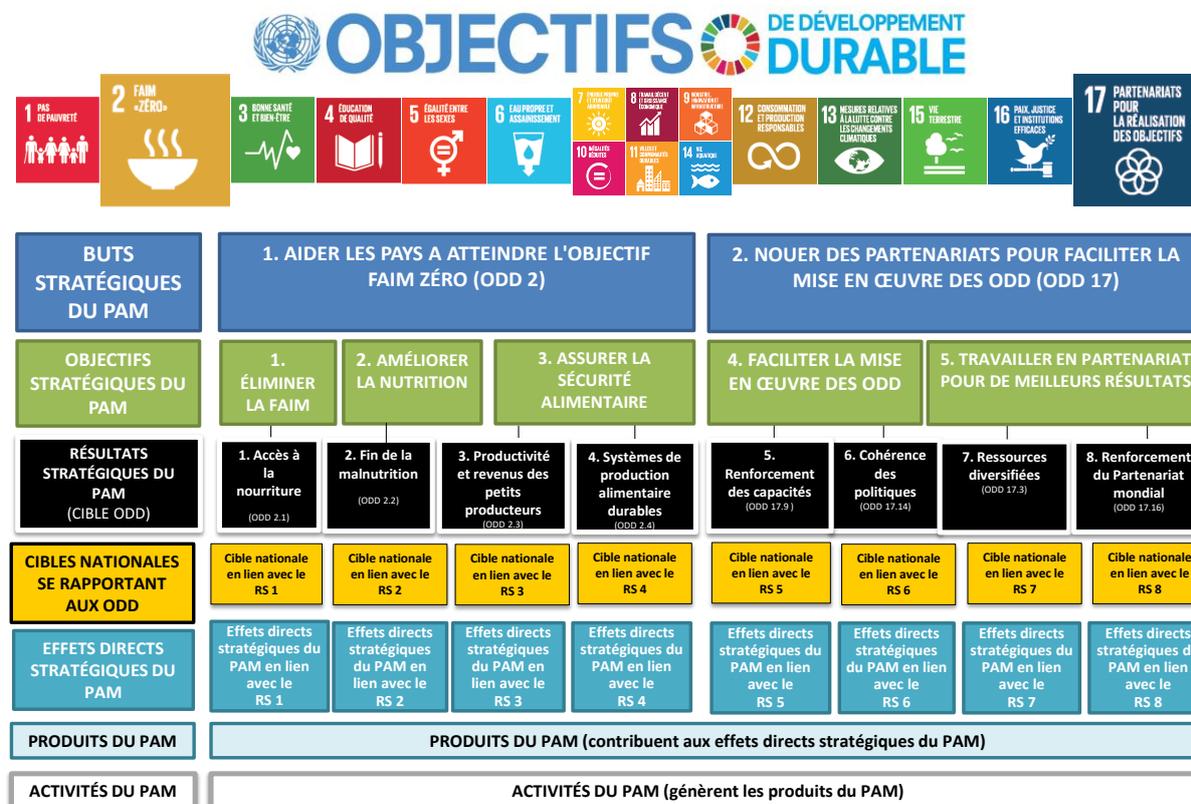
²³ À savoir, le principe de reconnaissance mutuelle, la mise en commun des locaux, un dispositif mondial pour les services de transport et la plateforme de réservation en ligne pour le personnel humanitaire.

²⁴ Englobant le Plan stratégique pour 2017-2021, le nouveau cadre de financement, une nouvelle politique en matière de plans stratégiques de pays et un cadre de résultats institutionnels portant à la fois sur les réalisations des programmes et la performance en matière de gestion.

²⁵ Organisation des Nations Unies. 2018. *Financing the UN Development System: Opening Doors*. https://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2018/09/financial-instr-report-2018-interactive-pdf_pj.pdf

définissent une vision cohérente de l'action du PAM jusqu'en 2030. Ces éléments ont été choisis conformément au mandat et à l'avantage comparatif du PAM pour contribuer à la réalisation de l'ODD 2 dans les pays où les niveaux d'insécurité alimentaire sont élevés.

Figure 1: Cadre de résultats du Plan stratégique du PAM pour 2017-2021



39. Progresser en vue d'atteindre l'ODD 2 est le principal objectif du Plan stratégique, qui souligne que la réalisation de l'ODD 2 "dépend [elle-même] des progrès réalisés dans le cadre d'autres ODD". Le Plan stratégique explique de quelle manière les activités du PAM contribueront à la réalisation de plusieurs autres ODD et son deuxième but stratégique (ODD 17) vise à "fixe[r] le cadre de la participation du PAM à un partenariat mondial pour le développement durable revitalisé."
40. Les évaluations de 2017 et de 2018 menées par le MOPAN²⁶ ont montré que le PAM avait fait des efforts importants pour aligner ses activités sur le Programme 2030, et qu'il avait une vision de l'avenir claire et cohérente, d'autant plus solide qu'elle était fondée sur les ODD 2 et 17.
41. En choisissant l'ODD 17 comme le deuxième de ses buts stratégiques, le PAM souligne le rôle crucial que jouent les partenariats pour parvenir à des résultats qui contribuent au Programme 2030. Par ailleurs, le but stratégique 2 lui a permis de faire dûment connaître les activités importantes qu'il mène concernant les plateformes et services communs.
42. Le PAM a fait appel ces dernières années aux possibilités de partenariats public-privé dans le but de renforcer sa contribution à la réalisation de l'ODD 2, notamment dans ses domaines de compétence avérés comme la chaîne d'approvisionnement, l'analyse de la

²⁶ <https://docs.wfp.org/api/documents/45a77ae8719b4b29bbb5660d2c4a6328/download/>;
<http://www.mopanonline.org/assessments/wfp2017-18/index.htm>.

- sécurité alimentaire et les technologies du numérique (voir l'annexe I: Partenariat sur les données relatives à la faim recueillies et communiquées en temps réel).
43. Les entités du système des Nations Unies pour le développement conviennent que leur priorité à l'échelle des pays est d'obtenir des résultats interdépendants et porteurs de transformations et de promouvoir la prise en main par les pays. La vision définie dans le Plan stratégique et l'approche de la planification stratégique par pays reflètent bien ces priorités. Les partenariats ont pour finalité stratégique de faciliter et d'amplifier la contribution du PAM dans le domaine de l'aide humanitaire et du développement en confirmant sa position d'acteur central au sein du système des Nations Unies pour le développement.
 44. Selon l'évaluation stratégique des PSP mis en œuvre à titre pilote²⁷, le nouveau dispositif des PSP est une avancée significative susceptible de renforcer l'action menée sur le long terme pour développer la résilience et s'attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité. Les PSP sont largement fondés sur les examens stratégiques nationaux Faim zéro, ce qui permet au PAM de définir son optique à long terme en matière d'appui des priorités nationales pour éliminer la faim.
 45. Comme les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire, les capacités et les priorités gouvernementales varient d'un pays à l'autre, les bureaux de pays du PAM sont désormais chargés de formuler les produits qui contribueront à la réalisation des effets directs stratégiques. Chaque effet direct stratégique se rapporte directement à un résultats stratégique. Il s'agit là d'une modification importante de l'architecture du cadre conceptuel du Plan stratégique
 46. Les PSP font la distinction entre trois domaines d'action privilégiés – Intervention face à une crise, renforcement de la résilience et causes profondes. Lors de l'examen à mi-parcours, il a été indiqué que ces catégories ont été introduites pour correspondre aux pouvoirs d'approbation qui existaient au préalable en matière de gouvernance et d'opérations. Ainsi, les activités qui visent à obtenir un effet direct stratégique donné et qui contribuent à l'un des résultats stratégiques mais qui relèvent de domaines d'action privilégiés différents doivent être dissociées. Des effets directs stratégiques distincts sont donc définis pour chaque domaine d'activité privilégié en fractionnant la raison d'être de la stratégie retenue pour le pays.
 47. Le PAM a regroupé en un cadre unique la mesure de la performance de ses programmes et de sa gestion. Les évaluations de 2017 et de 2018 du MOPAN décrivaient ce cadre unique du PAM comme un point fort et se félicitaient de l'engagement du PAM à obtenir des résultats à l'échelle des pays.
 48. Un Cadre révisé de résultats institutionnels²⁸ a été adopté en 2019, avec de nouveaux indicateurs servant à mesurer la contribution des programmes du PAM à la réalisation du Programme 2030. La ligne de visée permet au PAM de regrouper les indicateurs provenant des bureaux de pays pour rendre compte de ses résultats. La chaîne de résultats à l'échelle de chaque pays comporte trois domaines d'action privilégiés, 19 catégories d'effets directs, 14 catégories de produits et 13 catégories d'activités. Ces catégories ont été conçues de façon à pouvoir regrouper les données de plusieurs pays pour rendre compte des résultats globaux à l'échelle du PAM. Les hauts fonctionnaires qui ont une expérience directe de la mise en œuvre du Cadre de résultats institutionnels estiment que la chaîne de résultats²⁹

²⁷ PAM. 2018. *Strategic Evaluation of the Pilot Country Strategic Plans*. <https://www.wfp.org/publications/evaluation-country-strategic-plan-pilots-terms-reference>.

²⁸ WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1.

²⁹ Nombre d'objectifs, résultats, catégories, dimensions et domaines d'action privilégiés.

est complexe, qu'elle entraîne une charge de travail importante pour les bureaux de pays et qu'elle présente un intérêt limité pour prendre les décisions opérationnelles.

49. Avec la mise en œuvre des plans-cadres de coopération, les outils et indicateurs de suivi du PAM pourraient devoir être revus. À l'heure actuelle, le PAM et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) jouent un rôle majeur dans les groupes chargés des résultats ayant trait à la sécurité alimentaire, à la nutrition, à l'agriculture et au changement climatique. Le PAM et l'UNICEF interviennent dans le groupe de résultats sur la protection sociale.

Mise en œuvre, ressources et résultats

50. Faire face aux situations d'urgence, sauver des vies et préserver les moyens d'existence – en associant assistance directe et renforcement des capacités des pays – ces trois impératifs restent l'axe principal des opérations du PAM. Le plan stratégique tire parti des atouts et capacités du PAM en matière d'intervention humanitaire et de relèvement, et recherche les possibilités de les utiliser pour favoriser la continuité entre secours d'urgence et développement afin d'atteindre les ODD. En 2018, le PAM a rappelé que l'ODD 2 ne pourrait être atteint si les questions liées à l'aide humanitaire et au développement n'étaient pas abordées collectivement en recourant à une approche intégrée. Les PSP englobent des activités d'aide humanitaire, de renforcement de la résilience et de développement afin d'aider les bénéficiaires selon des modalités qui réduisent leurs besoins d'assistance et, dans l'idéal, y mettent un terme.
51. Le Plan stratégique précise en outre que le PAM "centrera son attention sur les aspects du développement pour lesquels les interventions reposant sur la nourriture sont le plus appropriées". En 2020, 5 pour cent seulement du plan de travail du PAM³⁰ portent sur les causes profondes de l'insécurité alimentaire et 21 pour cent visent à renforcer la résilience des ménages et des communautés.

Mise en œuvre

52. La conception de la première génération de PSP était orientée sur les ODD 2 et 17. Les portefeuilles de pays étaient censés être évolutifs et favoriser des changements contribuant à la réalisation des priorités nationales.
53. Un examen interne des PSP réalisé par la Division des programmes – Action humanitaire et développement a constaté que la plupart des bureaux de pays avait opté pour des programmes conventionnels et des résultats modestes, et prêté peu d'attention à la recherche de solutions durables. Des entretiens avec des hauts responsables du PAM ont en outre fait apparaître que la conception des PSP dans certains pays était motivée par la nécessité d'assurer la continuité des activités au titre des instruments de programmation précédemment approuvés ainsi que par leur perception des préférences et des mécanismes de financement des donateurs. En soulignant les difficultés que posait l'introduction d'approches davantage axées sur la transformation, les hauts responsables ont également signalé le peu de temps qu'ils avaient eu pour adopter le dispositif des PSP, les difficultés posées par le nouveau cadre de financement et l'insuffisance des directives relatives à la programmation.
54. Les résultats du PAM au regard de l'ODD 2 étaient en général en voie d'être atteints. Plus de deux tiers des besoins prévus avaient trait à "l'accès à l'alimentation" dans des contextes d'urgence, ce qui était de loin l'activité principale. Environ 10 pour cent des activités prévues concernaient "l'élimination de la malnutrition" et quelque 6 pour cent visaient à assurer la

³⁰ Plan de gestion du PAM pour 2020-2022. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000108651/download/>.

sécurité alimentaire moyennant des activités concernant "la productivité et les revenus des petits exploitants" et "les systèmes alimentaires durables".

55. Début 2020, la crise déclenchée par la pandémie a montré que les progrès sur la voie de la réalisation de l'ODD 2 supposent également de disposer de solides capacités pour réagir face à des chocs imprévus, adapter les programmes à l'évolution du contexte et associer atténuation des répercussions à long terme et interventions immédiates. Le PAM et le système des Nations Unies dans son ensemble ont été appelés à épauler les pays pauvres afin de les aider à répondre aux besoins alimentaires et sanitaires et à apporter aux populations les autres services sociaux nécessaires, compte tenu des restrictions de déplacement, tout en amplifiant les mesures prises pour protéger les emplois et les moyens d'existence dans le cadre de la riposte à la crise de la COVID-19. Les populations vulnérables des zones urbaines, des camps ou du secteur informel étaient particulièrement exposées. Dans les premières semaines et les premiers mois, les gouvernements étaient particulièrement désireux de faire appel aux connaissances et aux compétences du PAM, qui leur a prêté main forte pour recenser les besoins et cibler l'assistance, pour faire face aux ruptures des chaînes d'approvisionnement en assurant des services d'achat ou des transferts immédiats d'espèces ou de vivres en faveur des populations vulnérables, pour adapter les programmes de repas scolaires lorsque les écoles étaient fermées et faciliter leur réouverture, et pour modifier les programmes nationaux de protection sociale afin de répondre à la hausse des besoins.
56. Par ailleurs, le PAM assure à l'échelle mondiale des services au profit du système d'action humanitaire et d'aide au développement, un rôle qui s'est avéré essentiel pour permettre à l'ensemble des organismes qui composent ce système de "demeurer et accomplir". Dans ce rôle, le PAM a co-dirigé, aux côtés de l'OMS, la chaîne mondiale d'approvisionnement en produits de santé, il a mis en place des plateformes logistiques mondiales afin d'assurer des services logistiques d'amont et d'aval, il a organisé des services aériens de transport de passagers et d'évacuation sanitaire lorsqu'aucune compagnie commerciale ne les assurait, et il a si nécessaire établi des hôpitaux de campagne.
57. Depuis le début de la période couverte par le Plan stratégique, le recours aux transferts de type monétaire pour renforcer l'accès à l'alimentation a également nettement progressé dans l'ensemble des activités menées par le PAM, puisque la valeur de ces transferts est passée de 880 millions de dollars lors de son adoption en 2016 à 2,27 milliards de dollars l'an dernier. Pour que les transferts de type monétaire soient plus efficaces, plus sûrs et plus faciles à suivre, la Division des technologies de l'information du PAM a fait appel à la technologie des chaînes de blocs. L'Accélérateur d'innovations du PAM a aidé plusieurs bureaux de pays à adopter des modalités innovantes d'assistance aux bénéficiaires. L'initiative EMPACT, qui entend développer les compétences numériques des femmes et des jeunes et les initier au microtravail en ligne, en est un exemple (voir l'annexe II: EMPACT: collaborer avec le secteur privé pour trouver des solutions).
58. L'investissement dans le développement du capital humain, par exemple dans le cadre d'interventions d'alimentation scolaire, vise à la fois à améliorer la nutrition et à éliminer la faim. Un partenariat lancé par le PAM et l'UNICEF en janvier 2020 est un exemple prometteur d'un vaste ensemble de mesures portant à la fois sur la santé et la nutrition (voir l'annexe III: Partenariat pour la mise en valeur du capital humain).
59. Les interventions en rapport avec le climat et les activités de renforcement de la résilience visaient principalement à assurer la sécurité alimentaire. À la suite de l'approbation en 2017 de la politique du PAM en matière de changement climatique³¹, 58 bureaux de pays ont mis en œuvre des activités se rapportant aux effets du changement climatique, notamment

³¹ WFP/EB.1/2017/4-A/Rev.1*.

- l'utilisation d'instruments d'assurance du risque climatique, par exemple le dispositif de micro-assurance de l'initiative en faveur de la résilience des communautés rurales et la couverture Replica de la Mutuelle panafricaine de gestion des risques.
60. Comme le PAM entend renforcer son approche en faveur des petits producteurs agricoles, sa nouvelle politique relative aux achats locaux et régionaux de produits alimentaires³² offre de nouvelles possibilités d'intervention. En associant les activités d'assistance habituelles du PAM aux achats locaux de denrées, on a vu que l'on peut améliorer les systèmes alimentaires locaux et renforcer les moyens d'existence des exploitants (voir l'annexe IV: Alliance pour le rapprochement entre les exploitations agricoles et les marchés: un partenariat pour améliorer les systèmes alimentaires).
 61. Dans le cadre de certaines opérations menées pour faire face à une crise, en particulier une crise prolongée, le PAM a favorisé l'autosuffisance en intégrant des activités liées à la résilience dans le cadre de l'intervention humanitaire. Les partenariats opérationnels entre les organismes des Nations Unies, la collaboration étroite avec le secteur privé, le double appui des secteurs s'occupant des secours d'urgence et du développement des organismes donateurs et l'adhésion des gouvernements des pays l'y ont aidé (voir l'annexe V: Approches intégrées).
 62. Il ressort de l'examen que les activités du PAM relevant de l'ODD 17 sont trop rares. Peu de bureaux de pays se sont donné une mission autre que la prestation de services et les activités des modules d'action groupée. Certains bureaux de pays ont entrepris avec succès le renforcement des capacités nationales mais ont eu du mal à en évaluer l'impact sur la vie des populations concernées. Les hauts fonctionnaires du PAM ont aussi laissé entendre que les bureaux de pays n'avaient peut-être pas pleinement saisi le rôle potentiel que pouvait jouer le PAM en ce qui concerne l'ODD 17.
 63. Comme l'action du PAM est actuellement fortement concentrée sur la prestation de services liés aux situations d'urgence, ses activités à l'appui de l'ODD 17 sont assez fluctuantes. De fait, les besoins opérationnels du PAM au titre de ce but stratégique ont diminué de 37 pour cent entre 2019 et 2020³³.
 64. L'examen a constaté qu'il est possible pour le PAM de ne pas se limiter à la prestation de services et de s'engager davantage dans le renforcement des capacités. La typologie économique des pays dans lesquels le PAM intervient actuellement n'est plus la même. Plus de 60 pour cent des opérations du PAM concernent désormais des pays à revenu intermédiaire. Le partage des connaissances, des technologies et du savoir-faire dans le cadre de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire est plus adapté aux pays qui sont à la fois des bénéficiaires et des bailleurs de l'aide au développement. De nombreux bureaux de pays offrent déjà une assistance technique aux gouvernements au titre de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire dans de multiples secteurs, notamment la protection sociale, les systèmes alimentaires, l'adaptation aux changements climatiques, ainsi que dans les contextes humanitaires.
 65. L'examen a constaté qu'un large consensus s'est dégagé entre les parties prenantes, au PAM et en dehors, sur le fait que le renforcement des partenariats est essentiel pour mettre en œuvre le Plan stratégique du PAM. Comme le PAM est très présent sur le terrain, les partenariats peuvent servir à accompagner la mise en œuvre des ODD au niveau local.

³² WFP/EB.2/2019/4-C*.

³³ Plan de gestion du PAM.

Ressources

66. En 2019, le PAM a dû faire face à un nombre record de situations d'urgence, dont onze de niveau 3 et sept de niveau 2, et a reçu plus de 8 milliards de dollars de contributions, un niveau jamais atteint auparavant. Environ 80 pour cent de ces contributions étaient versées pour des activités humanitaires.
67. Il ressort de l'audit interne de la phase expérimentale de la feuille de route intégrée³⁴ que le niveau élevé d'affectation à des fins spécifiques, ainsi que la complexité de la structure budgétaire ont entravé les efforts du PAM visant à maximiser l'efficacité opérationnelle. La souplesse des financements est cruciale pour intervenir rapidement dans les situations où les besoins sont criants. L'audit interne a en outre montré que, faute de financements de démarrage pour des activités davantage porteuses de transformations, certains bureaux de pays ont opté pour une approche prudente lors de la formulation de leur PSP.
68. L'évaluation du MOPAN de 2017-2018 indiquait qu'il n'était pas encore certain que les donateurs réagiraient en réduisant l'affectation de leurs contributions à des fins spécifiques parce que des liens plus étroits avaient été établis entre le budget du PAM et ses résultats. Les hauts fonctionnaires du PAM interrogés ont indiqué que la préférence allait aux contributions affectées au niveau plus élevé des PSP ou des effets directs stratégiques, ce qui donnerait aux bureaux de pays la souplesse nécessaire pour utiliser les ressources de manière efficiente et efficace. Toutefois, les systèmes et outils propres au PAM (comme l'outil sur l'état des programmes, dit *pipeline*) pourraient encourager l'affectation des fonds au niveau des activités; par exemple, il est d'usage dans les bureaux de pays de soumettre des propositions de financement pour des composantes d'activités de PSP insuffisamment financées.
69. Avec la planification pluriannuelle, le PAM cherche à obtenir des financements plus prévisibles et à plus long terme, ce qui permettra de programmer plus efficacement ses interventions dans les situations de crise prolongée ou récurrente, tout en facilitant l'obtention d'effets directs propres à renforcer la résilience et à s'attaquer aux causes profondes.
70. La mise à disposition des fonds en temps voulu reste un problème majeur. Trop souvent, les bureaux de pays ne disposent pas au moment voulu des fonds nécessaires pour acheter et prépositionner les produits alimentaires, renforcer les dispositifs logistiques et intensifier les activités afin de réaliser des économies d'échelle³⁵. Les mécanismes internes de préfinancement sont certes utiles mais ne suffisent pas, notamment parce que les donateurs n'autorisent pas tous les avances de fonds sur leurs promesses de contributions. Malheureusement, en 2019, le pourcentage de contributions pluriannuelles était faible et près d'un tiers des contributions ont été reçues au cours du dernier trimestre.
71. Le PAM a expérimenté des modalités novatrices de financement, notamment le financement de l'atténuation des risques climatiques en lançant à titre pilote dans 15 pays le financement fondé sur les prévisions. Des prévisions fiables permettent de concevoir précocement des actions qui sont financées et mises en œuvre avant un choc climatique pour éviter que les populations concernées ne recourent à des stratégies préjudiciables de survie. Les études de rentabilité des investissements ont conclu que le financement fondé sur les prévisions peut être à l'origine d'importantes économies³⁶.

³⁴ <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000070797/download/>.

³⁵ PAM. 2019. Rapport annuel sur les résultats de 2018. WFP/EB.A/2019/4-A/Rev.2. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104619/download/>.

³⁶ <https://www.wfp.org/publications/forecast-based-financing-factsheet>

72. Depuis 2017, en partenariat avec les gouvernements, le PAM a pu accéder à un montant de 90 millions de dollars de fonds multilatéraux pour le climat³⁷. Le PAM est l'entité accréditée pour assurer la garde de ces fonds.

Résultats

73. En 2017 et 2018, le PAM a obtenu de bons résultats³⁸ au regard de l'objectif stratégique 1³⁹. Ses résultats au regard de l'objectif stratégique 2⁴⁰ ont été mitigés et, pour ce qui est de l'objectif stratégique 3⁴¹, des progrès ont été faits en ce qui concerne ses activités concernant les petits exploitants, les systèmes alimentaires et l'adaptation au changement climatique mais le PAM n'a pas entièrement atteint les cibles fixées. Les activités de renforcement de la résilience ont souvent été interrompues pour répondre à des besoins vitaux ou par manque de financement. Bien qu'il ait été admis que le PAM avait beaucoup œuvré au titre de l'objectif stratégique 4⁴² et de l'objectif stratégique 5⁴³, il n'a pas été possible, faute de données suffisantes, d'évaluer les résultats à cet égard.
74. En 2019, le Cadre révisé de résultats institutionnels a permis au PAM de rendre compte de sa performance au niveau des résultats stratégiques mais les changements de méthodologie⁴⁴ ne permettent pas de les comparer à ceux des années précédentes. Le Rapport annuel sur les résultats de 2019 montre que le PAM a atteint⁴⁵ sept de ses résultats stratégiques et que, pour le résultat stratégique 3⁴⁶ uniquement, il n'a pas atteint les cibles fixées.⁴⁷
75. La performance obtenue pour chaque résultat stratégique est une moyenne correspondant à l'ensemble des PSP et des PSP provisoires mis en œuvre en 2019. Certains résultats stratégiques ne sont visés que par quelques bureaux de pays, par exemple le résultat stratégique 6, le Bureau du PAM en Chine est le seul qui mène des activités liées au résultat stratégique 7.
76. L'examen à mi-parcours a passé en revue huit⁴⁸ des 29 PSP dans le cadre desquels le résultat stratégique 5⁴⁹ a joué un rôle important. Il en est ressorti que, dans certains cas, la contribution du PAM à la mise en place et à l'administration de programmes publics de sécurité alimentaire et de filets de sécurité avait entraîné une diminution des besoins d'assistance alimentaire directe du PAM. Dans quelques pays, le nombre total de bénéficiaires indirects avait été estimé et dépassait le nombre de bénéficiaires indiqué par

³⁷ Fonds pour l'adaptation et Fonds vert pour le climat.

³⁸ Rapports annuels sur les résultats de 2017 et de 2018.

³⁹ Éliminer la faim en préservant l'accès à l'alimentation.

⁴⁰ Améliorer la nutrition.

⁴¹ Assurer la sécurité alimentaire.

⁴² Appuyer la mise en œuvre des ODD.

⁴³ Travailler en partenariat pour de meilleurs résultats au regard des ODD.

⁴⁴ Modification des seuils, pondération appliquée à un même indicateur pour différentes catégories d'effets directs stratégiques, résultats désormais communiqués pour les catégories d'effets directs stratégiques sélectionnés par un seul pays.

⁴⁵ La valeur obtenue pour cet indicateur était de 80 pour cent de la cible annuelle, ce qui signifie que le pays a atteint la cible ou qu'il est sur le point de l'atteindre.

⁴⁶ Les petits exploitants ont amélioré leur sécurité alimentaire et leur nutrition en augmentant leur productivité et leurs revenus.

⁴⁷ La valeur donnée pour cet indicateur se situe entre 50 pour cent et 80 pour cent de la cible annuelle, indiquant que les progrès sont lents.

⁴⁸ Burundi, Inde, Indonésie, Kenya, Namibie, Pérou, République-Unie de Tanzanie et Rwanda.

⁴⁹ Les pays en développement ont renforcé leurs capacités de mise en œuvre en ce qui concerne les ODD.

- le PAM (qui était simplement le nombre de personnes ayant reçu une formation dans le cadre d'activités de renforcement des capacités).
77. Les difficultés inhérentes à la mesure de la contribution du PAM quand celle-ci revêt la forme d'un appui technique aux systèmes nationaux ont été signalées dans des évaluations thématiques et dans un examen de l'action menée pour relier les ressources aux résultats⁵⁰. Le manque de directives de programmation et l'absence d'une méthode pour effectuer des estimations et établir des rapports sur les bénéficiaires indirects ont été cités par les hauts fonctionnaires du PAM interrogés dans le cadre de l'examen. En septembre 2019, le PAM a publié une note d'orientation sur l'estimation et le calcul du nombre de bénéficiaires directs pour les trois principales modalités de transfert⁵¹. L'équipe en charge de l'examen a appris que des méthodes d'estimation du nombre de bénéficiaires indirects sont à l'étude. Il s'agit là d'avancées importantes compte tenu du rôle croissant que joue le PAM dans le domaine du renforcement des capacités et de sa volonté de relier les ressources aux résultats.
 78. Un examen interne à mi-parcours du Cadre de résultats institutionnels a conclu que des améliorations étaient nécessaires pour rendre pleinement compte des résultats du PAM dans des domaines tels que le renforcement des capacités, la résilience, la protection sociale et les partenariats. Les bureaux de pays qui interviennent dans des pays à revenu intermédiaire et stables sont ceux qui ont le plus besoin de telles améliorations. Le personnel du PAM estime que les opérations contribuent de manière importante à faire reculer la pauvreté et favorisent la continuité entre action humanitaire, développement et paix, mais que les systèmes internes ne sont pas à même de mesurer cette contribution.
 79. La marge d'amélioration des systèmes utilisés par le PAM pour évaluer les progrès accomplis vers les ODD pourrait être efficacement mise en lumière par un rapport sur l'égalité et l'inclusion dans l'éducation, qui exploite des éléments tirés d'évaluations réalisées par toute une série d'organismes, dont l'UNICEF et le PAM. Ce rapport conclut que les programmes d'alimentation scolaire ont des effets très positifs sur les taux de scolarisation dans le primaire, ce qui atteste de la solidité des résultats obtenus concernant la cible 5 de l'ODD 4⁵².
 80. L'examen interne à mi-parcours du Cadre de résultats institutionnels a recommandé que ce cadre révisé soit renforcé mais également que l'utilisation des données soit rationalisée et simplifiée tout au long de la chaîne de résultats et que d'autres méthodes soient trouvées pour évaluer les résultats.

Réforme interne

81. La **feuille de route intégrée** figure parmi les principales réformes internes que le PAM a adoptées pour appuyer la mise en œuvre du Plan stratégique. L'objet n'est pas ici d'examiner la feuille de route intégrée, mais plutôt les constatations issues de l'audit réalisé dans les quatre pays qui ont mis en œuvre la feuille de route intégrée à titre pilote⁵³.
82. Le nouveau cadre de financement a permis d'améliorer la transparence budgétaire dans les bureaux de pays. La "ligne de visée" est une pierre angulaire de l'engagement en faveur de la transparence, son but étant de relier directement les ressources aux résultats. La mise en place d'un plan en ce sens reste une priorité absolue pour le PAM et constitue un élément essentiel des résultats à atteindre d'ici à 2021.

⁵⁰ TANGO International: *Review of methodologies for linking resources to results*, juillet 2019.

⁵¹ Assistance en nature, transferts de type monétaire et activités de renforcement des activités.

⁵² Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture. 2019. *Making Evaluation Work for the Achievement of SDG 4 Target 5: Equality and inclusion in Education*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000370558>.

⁵³ Bangladesh, Cameroun, Colombie et Soudan.

83. Toutefois, les hauts fonctionnaires du PAM ont estimé que la transition vers le dispositif de la feuille de route intégrée constituait un défi majeur. Le temps manquait pour expérimenter et valider les nouveaux systèmes et les nouveaux outils, alourdissant ainsi la tâche des bureaux de pays.
84. Après l'approbation de leur PSP, la plupart des bureaux de pays ont procédé à des ajustements organisationnels pour que leurs **effectifs** et les aptitudes et les compétences de leurs équipes correspondent aux exigences de leurs stratégies.
85. Les effectifs du PAM se sont accrus de 17 pour cent entre 2017 et 2019. La part du terrain par rapport au Siège n'a pratiquement pas changé et beaucoup de progrès ont été accomplis depuis 2018 pour atteindre les objectifs de parité entre les sexes parmi les employés nationaux, en particulier à la suite des vifs encouragements formulés par le Directeur exécutif, qui a suivi cette question de près. Toutefois, le recrutement de personnel féminin reste très difficile dans certains bureaux de pays.
86. En 2018-2019, le PAM a procédé à un **examen fonctionnel** pour préciser les rôles du Siège et des bureaux régionaux, l'idée étant d'implanter les services là où ils sont le plus efficaces et le plus utile. Les activités de 15 domaines fonctionnels ont été examinées au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays, l'objectif étant que le PAM puisse servir au mieux les intérêts des bénéficiaires.
87. En 2019, le Directeur exécutif a introduit une nouvelle **structure organisationnelle** au Siège pour répondre à l'évolution rapide de l'environnement opérationnel. Cette réforme visait à faire face à la complexité accrue d'opérations qui exigent d'intégrer des stratégies d'aide humanitaire et de développement, et à gérer efficacement une augmentation de 30 pour cent de ses contributions.
88. La nouvelle structure organisationnelle, qui est entrée en vigueur au deuxième semestre de 2019, doit permettre de renforcer les chaînes de responsabilité au sein des départements du Siège et entre eux, de veiller à un bon usage des ressources et de renforcer les services de contrôle, la gestion des risques et les contrôles internes.

Questions transversales

89. Les rapports de 2017 et 2018 du MOPAN soulignent que le PAM doit systématiser la mise en œuvre de ses travaux sur les questions transversales et que des améliorations sont possibles dans les domaines de la protection, du changement climatique et de la durabilité environnementale.

Protection humanitaire, responsabilité à l'égard des populations touchées et principes humanitaires

90. En 2012, le PAM a été l'un des premiers organismes d'aide humanitaire des Nations Unies à officialiser ses responsabilités en matière de protection en adoptant expressément une politique à ce sujet⁵⁴. Une évaluation de cette politique a permis de conclure que le PAM dispensait son assistance dans des conditions qui respectaient la dignité des bénéficiaires. Grâce à un ciblage établi en fonction du sexe, de l'âge, du handicap et de la diversité, les programmes du PAM étaient bien adaptés aux besoins spécifiques des populations.
91. Le PAM traite de la prise en compte du handicap dans le cadre de la révision de sa politique en matière de protection et d'une feuille de route pour la prise en compte du handicap, dont l'élaboration a pour objet de donner suite à la Stratégie des Nations Unies pour l'inclusion du handicap formulée par le Secrétaire général en 2019. Depuis lors, les bureaux de pays du PAM font état dans leurs rapports du nombre de personnes handicapées parmi les

⁵⁴ Politique du PAM en matière de protection humanitaire (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1).

- bénéficiaires, afin de contribuer à respecter l'engagement pris par le PAM de favoriser la prise en compte des personnes handicapées dans le cadre de ses programmes. Mais il faut faire davantage pour adapter l'assistance aux besoins des personnes handicapées.
92. Cette révision de la politique en matière de protection associe expressément protection humanitaire et responsabilité à l'égard des populations touchées, tout en maintenant l'application des principes humanitaires dans les situations complexes.
 93. Le PAM s'est engagé à fournir aux populations touchées des informations précises, rapides et facilement accessibles sur l'assistance qu'il apporte; à leur donner les moyens d'exprimer leurs doléances et de communiquer leurs avis en retour sur ce qui concerne les opérations, en toute sécurité et dans la dignité; à solliciter leur avis et à les inviter à faire part régulièrement de leurs observations.
 94. Le PAM a investi dans des outils numériques pour améliorer la communication avec les populations touchées et sa responsabilité à leur égard. Un mécanisme de réclamation et de remontée de l'information permet aux communautés touchées d'avoir accès à l'information sur l'assistance humanitaire et de faire remonter leurs observations sur l'aide reçue. Toutefois, il ressort des évaluations d'interventions d'urgence de grande envergure que des améliorations sont possibles. Dans de telles situations, même si la fourniture de l'assistance se fait dans le respect des principes humanitaires internationaux, l'ampleur considérable des opérations est susceptible de compromettre la capacité du PAM de tenir pleinement tous ses engagements en matière de protection et de responsabilité à l'égard des bénéficiaires.
 95. L'énoncé des principes humanitaires et de l'accès est conforme aux politiques du PAM en matière de problématique hommes-femmes et de protection humanitaire. Toutefois, le PAM opère dans des situations de plus en plus complexes. Son personnel est confronté à des difficultés croissantes touchant les opérations, la sécurité et la sûreté. Dans certains contextes, ces facteurs risquent de compromettre la capacité du PAM de garantir la neutralité et l'indépendance de ses opérations sur tous les sites où il intervient, en raison des concessions qu'il doit consentir et des problèmes opérationnels auxquels il se heurte.
 96. Comme la connaissance des principes humanitaires varie considérablement au sein du PAM, des outils pédagogiques approfondissant les nouvelles réalités, par exemple les négociations avec des acteurs armés non étatiques, ont été mis à la disposition du personnel du PAM pour l'aider à mieux comprendre les arbitrages qu'il faut opérer en fonction du contexte au moment d'appliquer les principes humanitaires.

Problématique femmes-hommes

97. L'une des grandes priorités du Programme 2030 est de soutenir les efforts visant à promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Le Plan stratégique mentionne expressément l'intégration des questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes dans toutes ses activités.
98. L'évaluation de la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes (2015-2020) a montré qu'elle était conforme à la mission du PAM, au Programme 2030 et à la réforme du système des Nations Unies, dont elle avait dûment tenu compte dans sa conception. Les questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes restent une priorité pour l'équipe de direction du PAM. Le plan d'action concernant la problématique femmes-hommes constitue un cadre solide pour la prise en compte systématique de cette problématique, mais l'intégration des questions d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes dans les programmes du PAM devrait se poursuivre tout en s'améliorant, avec la collaboration du FNUAP et de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans les domaines de la santé reproductive et des violences sexistes.

99. Dans les pays où le PAM met en œuvre des interventions d'urgence de niveau 3, les résultats relatifs à la problématique femmes-hommes ont été mitigés. Ainsi, dans le PSP pour le Nigéria, les investissements réalisés dans les domaines de l'égalité des sexes et des ressources humaines ont été considérables, mais pour qu'ils soient efficaces, il aurait fallu que ces questions soient mieux prises en charge et intégrées dans toutes les activités. En République arabe syrienne, compte tenu du manque de ressources humaines et financières et de l'attention limitée accordée par la direction, le bureau de pays n'a pas pu mettre en œuvre comme il convenait la politique et le plan d'action en matière de problématique femmes-hommes. En République démocratique du Congo, le PAM a eu du mal à imposer les questions de parité femmes-hommes. Toutefois, dans les régions stables du pays, il a pu réaliser, en collaboration avec la FAO, des activités de renforcement de la résilience novatrices comprenant une dimension importante d'autonomisation des femmes.

Partenariats

100. La volonté du PAM de nouer des partenariats et son rôle central dans la réalisation du Programme 2030 sont clairement énoncés dans le Plan stratégique.
101. Les évaluations des PSP de première génération ont souligné que la planification stratégique par pays offrait la possibilité d'établir des relations ambitieuses et variées avec des organismes des Nations Unies, des organisations non gouvernementales (ONG) locales et des homologues gouvernementaux et qu'elle favorisait les partenariats avec le secteur privé. La stratégie récemment adoptée en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé pour 2020-2025⁵⁵ vise à faire évoluer la façon dont le PAM collabore avec les entreprises et d'autres acteurs – en particulier au niveau local – pour sauver davantage de vies et changer l'existence d'un plus grand nombre de personnes.
102. Depuis l'approbation en 2017 de la politique en matière de nutrition⁵⁶, le PAM a développé sa collaboration opérationnelle globale avec les gouvernements, les organismes des Nations Unies et d'autres partenaires pour améliorer l'impact de la nutrition. Un audit interne sur les activités nutritionnelles du PAM⁵⁷ a constaté qu'au vu du contexte actuel des ressources, de tels partenariats étaient indispensables pour atteindre les objectifs collectifs en matière de nutrition. La collaboration que le PAM entretient depuis longtemps avec des partenaires clés tels que l'UNICEF et le rôle qu'il joue dans les instances et les réseaux multisectoriels et multipartites comme le Comité de la sécurité alimentaire mondiale et le réseau des entreprises du mouvement Renforcer la nutrition, sont essentiels pour obtenir les données factuelles nécessaires à la recherche opérationnelle.
103. Le PAM travaille en partenariat avec plus de 1 000 ONG et organisations de la société civile, dont la majorité sont des organisations communautaires. Toutefois, la relation essentiellement contractuelle qui existe entre le PAM et ses partenaires semble limiter les possibilités de synergies. Les consultations annuelles sur les partenariats ont pris une dimension plus stratégique. À l'occasion de l'édition de 2019, les dirigeants des ONG et le PAM ont discuté des problèmes mondiaux urgents et des perspectives qui s'offrent à la communauté d'aide humanitaire et au développement.
104. Lors de l'examen à mi-parcours, des discussions ont eu lieu avec les partenaires coopérants afin de recueillir leurs points de vue sur les activités susceptibles de mettre à profit les forces complémentaires pour changer la vie des gens. La plupart des partenaires ont indiqué qu'il était nécessaire de mettre en place des processus de conception des interventions plus inclusifs, d'améliorer la prévisibilité des ressources et d'adopter des approches à plusieurs

⁵⁵ WFP/EB.2/2019/4-A/Rev.1.

⁵⁶ WFP/EB.1/2017/4-C.

⁵⁷ Rapport d'audit interne AR/20/08 du Bureau de l'Inspecteur général, février 2020.

volets pour faire la jonction entre les interventions humanitaires et les activités de développement.

Durabilité environnementale

105. Dans le cadre de sa politique environnementale de 2017⁵⁸, et de sa politique complémentaire en matière de changement climatique⁵⁹, le PAM s'engage à minimiser l'impact négatif de ses activités. Il s'est attaché à réduire les émissions de gaz à effet de serre des véhicules et des bâtiments grâce à des mesures d'économie d'énergie et de carburant. Dans le cadre de l'action menée à l'échelle du système des Nations Unies pour gérer systématiquement l'impact des programmes sur l'environnement, le PAM fait désormais figure de leader.
106. Le PAM met actuellement en place un système de gestion environnementale conforme à la norme internationale ISO 14001 dans cinq pays. Des processus sont en place pour sélectionner des projets en fonction de leur durabilité environnementale et sociale dans plus de 20 pays. Depuis juin 2018, le programme d'économie d'énergie du PAM a permis d'appuyer 47 projets dans 20 pays, ce qui a entraîné des économies annuelles estimées à plus de 700 000 dollars et une réduction des émissions de CO₂ de plus de 2 000 tonnes grâce à l'utilisation de systèmes d'énergie solaire et d'éclairage à haut rendement énergétique.

Constats généraux

Constat 1. Compte tenu du mandat du PAM et de son expérience, l'accent mis sur les ODD 2 et 17 dans le Plan stratégique est justifié et conforme au rôle attendu du PAM au sein du système des Nations Unies pour le développement et du Comité permanent interorganisations, organe principal de coordination de l'action humanitaire

107. Le Plan stratégique pour 2017-2021 a été conçu pour fournir au PAM une orientation stratégique qui soit pleinement conforme au Programme de développement durable à l'horizon 2030. La vision d'ensemble du Programme 2030 est ambitieuse et porteuse de transformations et exige de "revitaliser le partenariat mondial pour le développement durable"⁶⁰. De ce fait, l'ambition du PAM, qui est de contribuer à la réalisation des ODD, ne se limite pas à atteindre l'objectif Faim zéro (ODD 2) mais consiste aussi à nouer des partenariats pour réaliser le Programme 2030 (ODD 17).
108. Compte tenu du mandat du PAM, de son expérience et de ses compétences, le premier but du Plan stratégique se concentre sur les éléments suivants de l'ODD 2: a) éliminer la faim; b) améliorer la nutrition; et c) assurer la sécurité alimentaire.
109. Travailler en "partenariat" et soutenir les partenaires sont une caractéristique essentielle des travaux du PAM. Comme indiqué dans la stratégie institutionnelle du PAM en matière de partenariat pour 2014-2017, "Aucune organisation ne peut à elle seule venir à bout des problèmes complexes qui se posent aujourd'hui sur le plan de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les partenariats jouent un rôle plus important que jamais". En outre, le PAM dispose d'un avantage comparatif largement reconnu dans la prestation de services d'aide humanitaire, qu'il s'agisse de la coordination et de l'appui logistiques, des services de transport aérien, des télécommunications d'urgence et, avec la FAO, de la coordination du module de la sécurité alimentaire.

⁵⁸ Politique environnementale (WFP/EB.1/2017/4-B/Rev.1*).

⁵⁹ Politique en matière de changement climatique (WFP/EB.1/2017/4-A/Rev.1*).

⁶⁰ Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030, Organisation des Nations Unies. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

110. Il est donc justifié que le deuxième but du Plan stratégique du PAM privilégie l'ODD 17 et s'emploie à contribuer à sa réalisation.

Constat 2. Le rôle et la valeur ajoutée des objectifs stratégiques par rapport aux résultats stratégiques ne sont pas bien compris par les directeurs et le personnel. Les résultats stratégiques du PAM ne sont pas suffisamment quantifiés.

111. Le plan stratégique comprend cinq objectifs stratégiques et huit résultats stratégiques. Lors de l'examen à mi-parcours, il est apparu que les objectifs stratégiques avaient pour but d'assurer la continuité avec l'approche conceptuelle des plans stratégiques précédents, tandis que les résultats stratégiques visaient à assurer la conformité avec les cibles pertinentes des ODD 2 et 17.

112. Il ressort de l'examen à mi-parcours que le personnel du PAM n'est pas vraiment au courant de la différence entre objectifs stratégiques et résultats stratégiques et qu'il ne la comprend généralement pas⁶¹; en outre, certains bureaux de pays s'embrouillent lorsqu'il s'agit de sélectionner les objectifs et les résultats stratégiques. L'incertitude prévaut plus particulièrement lorsqu'il faut choisir entre l'objectif stratégique 1 (Éliminer la faim en préservant l'accès à l'alimentation) et l'objectif stratégique 3 (Assurer la sécurité alimentaire) et entre le résultat stratégique 3 (La sécurité alimentaire et la nutrition des petits exploitants s'améliorent grâce à l'augmentation de la productivité et des revenus) et le résultat stratégique 4 (Les systèmes de production alimentaire sont durables)⁶².

113. Par ailleurs, il est difficile de mesurer les résultats stratégiques du PAM. Alors que les cibles des ODD pour 2030 sont clairement exposées, les résultats escomptés à la fin des cinq ans du Plan stratégique ne sont pas quantifiés, d'où la difficulté d'établir si le PAM est ou non "en bonne voie".

Constat 3. Le concept de domaine d'action privilégié apporte une fragmentation supplémentaire qui complique l'expression d'effets directs stratégiques et globaux.

114. Les PSP transposent sur le terrain le Plan stratégique du PAM; ils font la distinction entre trois domaines d'action privilégiés: les interventions face à une crise, le renforcement de la résilience et les causes profondes. Il est apparu durant l'examen que ces catégories avaient été créées pour permettre la cohérence avec les dispositifs de gouvernance et les pouvoirs d'approbation alors en vigueur.

115. Ces distinctions gênent l'établissement de programmes qui lient étroitement action humanitaire et développement car, souvent, les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité d'une population spécifique exigent la mise en œuvre d'activités multiples qui ne relèvent pas des mêmes domaines d'action privilégiés. Dans ces cas, l'intervention visant la population en question ne peut pas trouver son expression dans un seul effet direct stratégique et global; il faut au contraire formuler des effets directs distincts pour chaque domaine d'action privilégié.

⁶¹ Source: Unité de la gestion de la performance et de l'obligation de rendre des comptes, *Annual Performance Report 2018 Lessons learned*, document interne, juin 2019.

⁶² En 2019, soit trois ans après l'entrée en vigueur du Plan stratégique, plusieurs bureaux de pays ont dû effectuer des révisions budgétaires pour replacer certaines activités sous les objectifs et résultats stratégiques corrects.

Constat 4. Le Cadre de résultats institutionnels gagnerait à être plus simple et plus clair. Certes, le PAM parvient mieux à faire état de sa performance pour chaque résultat stratégique, mais d'autres mesures restent à prendre pour permettre au PAM de respecter plus aisément l'engagement qu'il a pris de rendre compte de la corrélation entre ressources et résultats.

116. Dans le cadre de résultats, les activités et les produits se trouvent juste au-dessous des effets directs stratégiques. Les produits portent sur ce que fait le PAM et qui en bénéficie. Ils sont le résultat direct des activités du PAM et contribuent à la réalisation des effets directs. Le Cadre de résultats institutionnels propose une liste de catégories standard d'effets directs stratégiques (19), de produits (14) et d'activités (13) afin de faciliter le suivi, les rapports et la gestion de la performance.
117. Il ressort des enseignements tirés en interne de la chaîne de résultats⁶³ que les bureaux de pays du PAM utilisent rarement, voire jamais, certaines de ces catégories. En outre, le choix qu'ils en font est parfois arbitraire car les instructions concernant les cas où il convient de recourir à telle ou telle catégorie d'activités manquent de clarté et de précision.
118. En 2019, le PAM a introduit des indicateurs corrélatifs aux ODD dans le Cadre révisé de résultats institutionnels. Ces indicateurs sont conçus pour mesurer la contribution apportée par le PAM à la réalisation des cibles des ODD, ce qui marque une étape vers la quantification des résultats stratégiques.

Constat 5. La conception d'un grand nombre de plans stratégiques de pays de la première génération a été influencée par les préférences et les mécanismes de financement des donateurs. Dans certains cas, cela a gêné la conception des stratégies de pays qui auraient pu contribuer davantage aux priorités nationales de lutte contre la faim et à la réalisation des cibles des ODD. Un changement de paradigme doit s'opérer, au sein du PAM comme chez les donateurs, de promouvoir les partenariats stratégiques et d'investir dans l'obtention de résultats inscrits dans la durée, tout intervenant dans les situations d'urgence.

119. Il ressort de l'examen interne de la première génération de PSP et des entretiens qui ont eu lieu avec les directeurs du PAM sur le terrain et au Siège, que les bureaux de pays ont du mal à concilier l'ambition du Plan stratégique, qui préconise la mise en place de stratégies de pays porteuses de transformations permettant d'accompagner les nations dans leur combat pour l'élimination de la faim, avec les messages et les réactions qu'ils reçoivent des donateurs sur ce qui leur importe en matière de financement. En outre, le fait d'affecter des contributions à des fins particulières au niveau des activités ou sous-activités empêche les directeurs de pays de réaffecter les ressources en cas de rupture d'approvisionnement ou de déséquilibre de financement entre les activités ou les effets directs. Le PAM dispose de capacités techniques et de "financements d'amorçage" limités lorsqu'il s'agit d'appuyer les innovations visant à renforcer les systèmes nationaux ou de développer les partenariats stratégiques dans le cadre de ses programmes.
120. Pour bien mettre en œuvre les PSP approuvés et obtenir les effets directs et les résultats stratégiques escomptés, le PAM doit pouvoir compter sur un niveau suffisant de ressources tant financières qu'humaines.
121. D'après l'examen à mi-parcours, globalement, les effectifs du PAM semblent suffisants; en outre, de nombreux bureaux de pays ont déjà entrepris de revoir les profils du personnel pour les adapter aux compétences requises pour la mise en œuvre des PSP.

⁶³ Division de la gestion de la performance et de l'établissement de rapports, novembre 2019.

122. Toutefois, dans le cadre des programmes, le PAM et les États membres peuvent encore faire davantage pour favoriser, encourager et appuyer les innovations qui prennent appui sur les compétences du PAM et tirent parti des partenariats stratégiques pour renforcer les systèmes nationaux et favoriser les solutions durables.

Constat 6. Face aux tendances mondiales actuelles tels que les changements climatiques, les conflits, les déplacements et les migrations, il faut renforcer la cohérence des interventions dans les sphères interdépendantes de l'action humanitaire, de l'aide au développement, de la paix et de la stabilité. Les plans stratégiques de pays du PAM permettent de concevoir des stratégies à plus long terme cohérentes et intégrées visant à remédier aux causes sous-jacentes de la vulnérabilité et de l'insécurité alimentaire. L'aptitude à réagir face à des chocs imprévus doit aussi rester une priorité pour le PAM.

123. Partout, la réalisation des cibles des ODD a pris du retard par rapport à l'horizon 2030. Les changements climatiques et les phénomènes météorologiques extrêmes, les conflits et les déplacements, les migrations et l'urbanisation ne sont que quelques-unes des grandes tendances mondiales dont le programme mondial, et l'ODD 2 en particulier, subit les conséquences. Une accélération de l'exécution du Plan stratégique est indispensable pour renforcer l'action menée par le PAM en faveur des ODD et lui permettre de jouer pleinement son rôle dans la Décennie d'action voulue par le Secrétaire général. Pour ce faire, il faut miser sur des stratégies de dépassement, sur l'innovation et sur un processus de transformation systématique. La réduction de la vulnérabilité et des besoins des populations passe par un renforcement de la cohérence des interventions dans les sphères interdépendantes de l'action humanitaire, du développement, de la paix et de la stabilité.
124. Face aux graves problèmes que posent ces tendances mondiales, le PAM et les autres organismes des Nations Unies sont tenus de renforcer leurs travaux de programmation, d'intégrer systématiquement leurs programmes dans les domaines de l'aide humanitaire, de la résilience et du développement et, ce faisant, de fournir des solutions durables plutôt qu'à court terme.
125. Pour atteindre les cibles des ODD, il faudra aussi disposer des solides capacités nécessaires pour faire face à des chocs imprévus comme la crise de la COVID-19 en 2020. L'aptitude à mettre en place des mesures socioéconomiques efficaces et à fournir des services de logistique et d'approvisionnement à l'échelle mondiale pour faire face au déclenchement de pandémies doit rester une compétence essentielle du PAM.

Constat 7. Le deuxième but stratégique du PAM (Nouer des partenariats pour faciliter la mise en œuvre des ODD) ménage un environnement propice à l'établissement de partenariats stratégiques et opérationnels avec des acteurs très variés comme le secteur privé ou celui des finances. Depuis toujours, les directives du PAM privilégient les partenariats transactionnels. En améliorant les directives opérationnelles sur les partenariats au niveau des programmes, le PAM devrait pouvoir exprimer tout son potentiel.

126. En choisissant l'ODD 17 comme deuxième but stratégique, le PAM met en évidence le rôle vital que jouent les partenariats dans la réalisation des effets directs stratégiques au niveau des pays et leur contribution au Programme 2030. Le but stratégique 2 a permis au PAM de mettre en relief l'importance de l'action qu'il mène au titre des services communs et des plateformes. L'examen à mi-parcours a mis au jour plusieurs exemples prometteurs de partenariats stratégiques, confirmant ainsi que le PAM a beaucoup à offrir. Toutefois, la plupart des travaux préconisés au titre du but stratégique 2 ne sont pas à la hauteur de ce qu'ils pourraient être.

127. Dans un contexte où les besoins dépassent les ressources, il est indispensable de mettre l'accent sur la complémentarité et d'agir en partenariat avec plusieurs organisations bien choisies, notamment les organismes ayant leur siège à Rome, mais aussi l'UNICEF, le PNUD, le HCR, la Banque mondiale et des ONG. Les partenariats deviennent la condition préalable sans laquelle le PAM ne pourra pas jouer pleinement de rôle décisif dans l'élimination de la faim. Une amélioration des directives opérationnelles pourrait contribuer à concrétiser le potentiel du PAM.

Constat 8. La réforme du système des Nations Unies donne au PAM l'occasion d'améliorer encore sa contribution à la réalisation du Programme 2030.

128. Le 1^{er} janvier 2019, la mise en œuvre de la réforme du système des Nations Unies a été entamée. Une série de réformes systémiques ont été engagées pour repositionner le système des Nations Unies pour le développement et lui permettre de mieux réaliser le Programme 2030. D'après le Secrétaire général de l'ONU, la réforme vise à alléger la bureaucratie et à renforcer la transparence, la responsabilisation, la décentralisation et l'efficacité des Nations Unies.
129. Le PAM est en train d'ajuster l'analyse, la conception, la mise en œuvre et le suivi de ses opérations pour qu'elles contribuent plus efficacement aux résultats collectifs envisagés dans les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Les PSP de deuxième génération permettront au PAM de mettre en œuvre ces ajustements, à commencer par ceux qui seront présentés pour approbation en 2020.
130. Bien qu'il soit encore trop tôt pour dire quels avantages la réforme du système des Nations Unies pourrait apporter pour améliorer la contribution du PAM au Programme 2030, plusieurs aspects retiennent déjà l'attention: la possibilité de forger des partenariats stratégiques dans les domaines interdépendants de l'action humanitaire et de l'aide au développement, un meilleur financement des ODD, une participation accrue du secteur privé et une amélioration de la coordination et de la reddition de compte au niveau des pays.

Constat 9. Bien qu'il soit trop tôt pour tirer les conclusions des réformes internes et du processus de changement de culture en cours au PAM, il semble qu'ils aient une raison d'être solide et aillent dans le sens des engagements qu'a pris le PAM pour améliorer l'efficacité de ses opérations, renforcer l'obligation de rendre des comptes aux donateurs et instaurer une culture du respect sur le lieu de travail.

131. Face aux tendances mondiales, notamment à la faim qui gagne du terrain, le rôle du PAM devient plus important que jamais et l'augmentation de la taille et de la complexité de ses opérations a exigé de prendre de nouvelles mesures pour continuer de répondre aux attentes des États membres et des dirigeants. Une révision de la structure organisationnelle du Siège, introduite en juin 2019, et un examen des domaines fonctionnels du PAM ont abouti à une révision des mandats du Siège et des bureaux régionaux, l'objectif étant d'apporter un meilleur appui aux opérations sur le terrain et de renforcer le contrôle des ressources du PAM. En outre, la plupart des bureaux de pays se sont réorganisés afin de faire en sorte d'adapter les ressources humaines, les savoir-faire et les compétences aux besoins de leur plan stratégique de pays.
132. Ces réformes internes doivent intégrer deux éléments clés, à savoir la promotion d'une culture du changement et l'instauration d'un environnement de travail qui bannisse toute forme de harcèlement, de harcèlement sexuel, d'abus de pouvoir et de discrimination, ou y remédie rapidement.

Constat 10. La volonté du PAM d'avancer sur des questions transversales telles que le respect des principes humanitaires, la durabilité environnementale, l'égalité des sexes, la prise en compte du handicap, la protection des bénéficiaires et la responsabilité à l'égard des populations touchées reste forte et les directives du PAM sont régulièrement mises à jour. Toutefois la complexité croissante des contextes opérationnels risque de compromettre le respect des principes dans ces domaines.

133. Le PAM opère dans des contextes de plus en plus complexes. Le nombre de personnes affectées par des crises humanitaires pendant de longues périodes ne cesse de croître. Plusieurs situations de conflit ont été aggravées par des chocs climatiques, des déplacements et des migrations. Dans de telles circonstances, il est de plus en plus difficile pour le personnel du PAM d'assurer la fourniture de l'assistance et les problématiques transversales, telles que la promotion de l'égalité des sexes, le respect des principes humanitaires, la prise en compte du handicap, la protection de l'environnement et la responsabilité à l'égard des bénéficiaires, deviennent de plus en plus ardues à mettre en œuvre.
134. Les travaux visant à intégrer les thématiques transversales avancent bien, les politiques et les directives faisant l'objet d'une mise à jour régulière, même s'il est ressorti de l'examen à mi-parcours que ces questions ne sont pas toujours bien comprises et mises en œuvre dans les opérations du PAM. Les moyens nécessaires pour financer la mise en œuvre des activités se rapportant aux questions transversales de la protection et des principes de l'action humanitaire sont dans une large mesure apportés sous forme de ressources extrabudgétaires par les donateurs intéressés; il conviendrait que ces questions soient désormais considérées comme des thèmes d'activité essentiels. Par ailleurs, concernant la prise en compte du handicap, une initiative particulière a été engagée, avec l'élaboration d'une feuille de route pour la prise en compte du handicap. Il sera nécessaire de définir des orientations et de débloquent des crédits budgétaires pour faire en sorte que l'assistance du PAM soit adaptée aux besoins des personnes handicapées.

Recommandations

135. L'accent mis par le Plan stratégique sur les ODD 2 et 17 est pertinent et cadre bien avec le mandat, les savoir-faire et l'avantage comparatif du PAM. Il faudrait conserver cette orientation qui, avec des directives et un appui adéquats, est compatible avec l'objectif de maximiser les contributions qu'apporte le PAM aux autres ODD. Le PAM devrait faire en sorte que toutes les politiques portant sur des questions transversales soient pleinement prises en compte dans la formulation du nouveau plan stratégique, et qu'il soit possible de rechercher le respect systématique de ces principes, même dans des contextes opérationnels complexes. Le rôle du PAM dans la préparation et les interventions face aux grands défis mondiaux comme le déclenchement de pandémies devrait être explicité dans le nouveau plan stratégique (constats 1 et 10).
136. Le nouveau plan stratégique du PAM devrait démarrer en janvier 2022, comme ceux des autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies. Partenariats et coordination, sont au cœur de la réforme du système des Nations Unies et de la Décennie d'action, sous la conduite des Coordonnateurs résidents, dont les moyens d'action ont été renforcés. Le développement des actions concertées s'impose également en raison de la complexité des tendances mondiales comme les changements climatiques, les conflits, les migrations, le déclenchement de pandémies, etc. Les difficultés que pose la COVID-19 sont une illustration frappante du fait que les problèmes planétaires ne peuvent être surmontés que grâce à l'action concertée des gouvernements et des partenaires de l'aide au développement et de l'aide humanitaire. Le PAM devrait prendre l'initiative d'établir des coalitions de partenaires stratégiques, à l'image de ce qui se passe avec les programmes du PAM en milieu scolaire, dont les résultats dans les domaines de la santé et de la nutrition scolaires ont été évalués

grâce à des analyses détaillées menées en collaboration avec des partenaires clés (constats 6, 7 et 8).

137. Le PAM devrait réexaminer ses résultats stratégiques, les réviser et les calibrer en fonction de la durée du Plan stratégique. Ils devraient être quantifiés, y compris sur le plan des coûts, et exprimer clairement la proposition de valeur du PAM. Comme le meilleur moyen d'atteindre les résultats stratégiques est de recourir aux partenariats et à des interventions complémentaires, les cibles des résultats devraient prendre en compte les contributions directes et indirectes du PAM. Pour le prochain plan stratégique, le PAM pourrait éventuellement revoir la notion de domaine d'action privilégié (peut-être en classant plus simplement ses activités en deux catégories selon qu'elles concernent ou non une situation de crise). Sans plus attendre, le PAM devrait remanier son offre de programmes sur la base des enseignements tirés des premières années d'exécution des PSP. Tout cela devrait faciliter l'agrégation des résultats au niveau des pays et les travaux en cours sur la corrélation entre ressources et résultats. En outre, l'usage des chaînes de résultats institutionnels ou des théories du changement, sur lesquelles reposent les résultats stratégiques, faciliterait les prises de décisions du PAM et du Conseil d'administration ainsi que l'évaluation et la gestion de la performance (constats 2, 3, 4 et 7).
138. Le PAM et ses États membres devraient encourager et faciliter la mise en place de stratégies de pays qui répondent aux besoins et aux priorités nationaux et favorisent l'instauration de solutions durables tout en pourvoyant aux besoins humanitaires. Cela implique de guider et d'appuyer davantage les activités menées par les bureaux de pays pour renforcer les capacités locales, par exemple en transmettant les savoir-faire aux entités nationales, en renforçant la résilience et en facilitant l'autosuffisance. Cela nécessite également d'aider les bureaux de pays à tester les solutions prometteuses et à les financer, notamment à se procurer les ressources nécessaires pour mettre en place les initiatives et activités pilotes réussies et les transposer à plus grande échelle. Les réformes entreprises au sein du PAM au niveau du Siège et des bureaux régionaux ont pour but de renforcer l'appui apporté aux stratégies et opérations mises en œuvre sur le terrain. Au niveau des pays, le PAM devrait poursuivre son adaptation structurelle afin de faire en sorte que les ressources humaines recrutées sur le plan international ou national, les savoir-faire et les compétences correspondent aux exigences dictées par les priorités nationales de lutte contre la faim et les orientations stratégiques du PAM. Si les PSP du PAM offrent un environnement propice à la formulation de stratégies de pays porteuses de transformations qui intègrent interventions humanitaires, activités de renforcement de la résilience et de développement, celles-ci ne peuvent pleinement se concrétiser qu'avec un appui technique et financier suffisant (constats 5 et 9).
139. Le présent rapport a été établi pour guider la formulation du prochain plan stratégique, mais certains des constats et des recommandations présentés appellent des mesures durant la période restant à courir du Plan stratégique actuel. Il serait notamment nécessaire de renforcer le financement et la mise en œuvre d'activités portant sur les questions transversales, d'étudier les possibilités de partenariat stratégique, de continuer de tirer les enseignements de l'application du Cadre révisé de résultats institutionnels et d'expérimenter des solutions permettant d'encourager des stratégies de pays davantage axées sur la transformation, au moment de passer à la deuxième génération de PSP.

Annexe I: Partenariat sur les données relatives à la faim recueillies et communiquées en temps réel

1. À la fin de 2018, le PAM et le Groupe Alibaba ont conclu un partenariat stratégique sur l'utilisation de technologies innovantes pour contribuer au développement durable et à l'élimination de la faim. Depuis 2019, le PAM travaille avec Alibaba Cloud afin de développer un nouveau système mondial de suivi de la faim permettant de prévoir pratiquement en temps réel la situation de la faim à travers les pays et les continents.
2. Alibaba Cloud, un leader mondial de l'industrie de l'informatique en nuage et de l'analyse des données, apporte ses connaissances techniques et son savoir-faire en matière d'intelligence artificielle, de gestion des données et d'infrastructure technologique. Le PAM apporte quant à lui plus de 50 ans de connaissances spécialisées en matière d'analyse de la sécurité alimentaire et de la nutrition.
3. Le fruit de cette collaboration est une carte interactive de la faim dans le monde, appelée *HungerMapLIVE*, qui fournit des indicateurs clés sur la sécurité alimentaire à partir de données accessibles à tous et provenant de différentes sources, dont le PAM. Des modèles d'apprentissage automatique sont utilisés pour anticiper la situation en matière de sécurité alimentaire dans les zones pour lesquelles il existe peu d'informations. Les données sont affichées sur une carte interactive et facile à utiliser. Cette carte est aujourd'hui le nouveau système de suivi de la faim dans le monde utilisé par le PAM; elle l'aide à prendre rapidement et en toute connaissance de cause des décisions d'ordre humanitaire et permet ainsi une meilleure utilisation des ressources dans ce domaine.

Annexe II: EMPACT: collaborer avec le secteur privé pour trouver des solutions

EMPACT est une initiative du PAM qui aide les jeunes des communautés de réfugiés et des communautés d'accueil à se construire un avenir meilleur.

Problème: Partout dans le monde, la plupart des réfugiés trouvent refuge dans des pays en développement qui sont eux-mêmes en proie à de graves problèmes socio-économiques et peinent à donner des emplois aux jeunes. Dans un tel contexte, les réfugiés ont peu de chances de devenir autonomes.

Options: La technologie fait évoluer les perspectives d'emploi. Les personnes dotées de compétences numériques ont de meilleures chances de profiter des possibilités d'emploi à distance qui se développent dans le numérique. Partout dans le monde on assiste à une hausse de la demande de services numériques exigeant moins de qualifications et une forte intensité de main-d'œuvre. Les micro-emplois en ligne peuvent offrir la perspective de nouveaux moyens d'existence.

Solution: Grâce à des programmes de formation professionnelle adaptés, EMPACT apporte aux jeunes réfugiés et membres des communautés d'accueil les compétences numériques dont ils ont besoin. Les participants apprendront tout du numérique, depuis la navigation sur le Web et l'annotation d'images jusqu'aux principales applications commerciales, qui feront l'objet de formations spécialisées. Grâce aux partenariats établis avec les grandes entreprises de technologie, EMPACT permet de trouver des emplois en ligne pour les participants.

Résultats: Depuis 2016, EMPACT a formé plus de 7 000 jeunes, pour la plupart des femmes, au Liban, en Iraq et au Kenya. Un nombre important d'étudiants ont ensuite pu tirer un revenu des emplois à distance. On estime à 33 000 le nombre de personnes dont l'existence a été améliorée par cette initiative.

Montée en puissance: Après le succès de la phase pilote dans ces trois pays, le PAM s'attache activement à élargir le réseau des sociétés du secteur privé pour ouvrir les perspectives d'emploi à distance dans d'autres pays. Avec le HCR, le PAM plaide aussi en faveur du droit des réfugiés à l'emploi, à l'accès aux services financiers et aux paiements en ligne. Le but est de venir en aide à 20 000 jeunes d'ici à la fin de 2020 et à 100 000 au cours des cinq années à venir.

Annexe III: Partenariat pour la mise en valeur du capital humain

1. Investir dans la mise en valeur du capital humain des enfants est l'un des moyens les plus efficaces et les plus productifs qui soient pour les pays de mettre à profit leurs ressources. Selon l'indice du capital humain, l'Afrique ne réalise que 40 pour cent de son potentiel. Le PIB du continent pourrait être 2,5 fois plus élevé si les critères relatifs à la santé et à l'éducation étaient remplis.
2. La stratégie du PAM en matière d'alimentation scolaire pour 2020-2030 repose sur une approche fondée sur le partenariat pour renforcer le capital humain.
3. En janvier 2020, à l'occasion du Forum économique mondial, le Directeur exécutif du PAM et la Directrice générale de l'UNICEF ont lancé un partenariat afin que 35 millions d'enfants dans 30 des pays les plus pauvres puissent bénéficier d'un ensemble de prestations en matière de santé et de nutrition dans les écoles.
4. Le PAM revoit en outre ses partenariats avec d'autres organismes, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le FNUAP, la FAO, le Partenariat mondial pour l'éducation, la Banque mondiale et Éducation sans délai, afin de diversifier ses compétences spécialisées et ses contributions à l'approche multipartenaire pour obtenir des résultats d'ici à 2030.

Annexe IV: Alliance pour le rapprochement entre les exploitations agricoles et les marchés: un partenariat pour améliorer les systèmes alimentaires

1. L'Alliance pour le rapprochement entre les exploitations agricoles et les marchés est un consortium public-privé de six agro-entreprises et organismes s'intéressant au secteur agricole, dont le PAM, qui se sont réunis pour permettre aux petits exploitants agricoles de mieux tirer parti des marchés. Grâce à cette alliance, les agriculteurs bénéficient d'informations pertinentes, d'investissements et d'un soutien pour leurs activités, de la plantation des cultures à la vente des produits de la récolte. Les membres de cette alliance partagent leur expérience et leurs connaissances du secteur qui, combinées, offrent un ensemble de solutions aux agriculteurs.
2. Pendant la saison agricole 2018/2019, l'alliance a pu travailler avec près de 90 000 agriculteurs au Kenya, au Rwanda, en République-Unie de Tanzanie et en Zambie. Elle a développé un réseau de centres de services aux agriculteurs qui servent de relais entre les agriculteurs et les prestataires de services.
3. Depuis 2015, l'alliance a permis de générer plus de 30 millions de dollars de recettes provenant de la vente des produits agricoles des petits exploitants à des acheteurs commerciaux. Plus de 65 acteurs locaux du secteur privé ont participé à ces transactions, qui ont débouché sur une augmentation considérable des ventes des petits exploitants sur les marchés formels.

Annexe V: Approches intégrées

Renforcer la résilience au Sahel

1. Depuis septembre 2018, le PAM et le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement collaborent avec 71 partenaires pour renforcer la résilience¹ dans les pays membres du G5 Sahel². Le projet, qui vient en aide à près de 1 million de personnes, propose une batterie d'interventions intégrées portant sur la mise en valeur des terres dégradées, la création d'une infrastructure de gestion de l'eau, l'agriculture tenant compte de la nutrition, l'alimentation scolaire ainsi que des activités de transmission des savoirs et des compétences.
2. À la fin de la première année, le projet avait déjà permis d'améliorer sensiblement l'accès aux aliments et leur utilisation ainsi que la diversité de l'alimentation, notamment chez les enfants de moins de 2 ans.
3. L'harmonisation des activités complémentaires réalisées par les partenaires et les services techniques gouvernementaux et l'existence de mécanismes de coordination efficaces ont été décisifs pour le succès du projet.

Favoriser l'autosuffisance des réfugiés au Kenya

4. Depuis 2016, le PAM, l'UNICEF et la FAO sont associés au HCR pour favoriser l'autosuffisance des réfugiés et des communautés d'accueil vivant dans le nord-ouest du Kenya.
5. Tirant parti des ressources destinées tant à l'aide humanitaire qu'à l'aide au développement et s'appuyant sur les activités intégrées des quatre organismes, le modèle traditionnel d'assistance aux réfugiés s'est transformé et propose désormais des perspectives propices à l'autosuffisance. Pour cela, il a fallu introduire une aide novatrice³, renforcer l'inclusion financière des bénéficiaires, développer les marchés locaux de détail pour qu'ils soient plus durables et structurés, renforcer la capacité des opérateurs des marchés et surtout, travailler en étroite collaboration avec le gouvernement local.
6. Le rôle des donateurs a été tout aussi important. Le Fonds fiduciaire de l'Union européenne a apporté des financements pluriannuels afin qu'il soit possible d'investir à plus long terme en faveur de l'autonomie des réfugiés et des populations d'accueil. D'autres donateurs qui participaient à des activités d'assistance aux réfugiés se sont joints à cette initiative en puisant dans les crédits des budgets de développement. Ainsi, la FAO et le PAM ont pu mettre en place des infrastructures pour le bétail et la production vivrière, ce qui a facilité l'accès à des technologies agricoles intelligentes face au climat, atténué la concurrence autour de maigres ressources et ouvert des perspectives de création de revenus.

¹ *Scaling-up Resilience in the G5 Sahel Countries: A WFP-BMZ Partnership, First annual report (September 2018 to August 2019)*, novembre 2019.

² Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad.

³ Programme d'aide en espèces du HCR pour des logements permanents.

Liste des acronymes utilisés dans le présent document

BAfD	Banque africaine de développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MOPAN	Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales
ODD	objectif de développement durable
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSP	plan stratégique de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance