



Programme Alimentaire Mondial

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration
Rome, 8–10 février 2016**

Distribution: Générale

Date: 11 janvier 2016

Original: Anglais

Point 4 de l'ordre du jour

WFP/EB.1/2016/4-A

Questions de politique générale

Pour examen

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

Examen à mi-parcours du Plan stratégique du PAM pour 2014–2017

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Examen à mi-parcours du Plan du stratégique du PAM pour 2014-2017" (WFP/EB.1/2016/4-A) en tenant compte des questions qu'il a soulevées lors de ses débats.

Remarque: La version originale anglaise de ce rapport, établi par un consultant indépendant, n'a pas été revue par le service chargé de l'édition; le texte, fidèle au style et à la présentation de l'auteur, pourrait donc, par endroits, ne pas être conforme au style et à la terminologie en usage au Conseil.

* 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.

Coordonnatrice responsable:

Mme Doaa Abdel Motaal
Consultante indépendante
courriel: doaa.abdelmotaal@wfp.org

EXAMEN À MI-PAROURS DU PLAN STRATÉGIQUE DU PAM POUR 2014–2017**PLAN**

- I. Constatations**
- II. Méthodologie adoptée pour conduire l'examen à mi-parcours**
- III. Contexte mondial**
- IV. Orientations fixées dans le Plan stratégique pour 2014-2017**
- V. Cadre conceptuel du PAM**
 - A. Mandat du PAM et passage aux objectifs de développement durable
 - B. De l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire
 - C. Le PAM ne se contente pas de nourrir des personnes
- VI. Mise en œuvre du Plan stratégique pour 2014-2017**
 - A. Bilan de la performance du PAM présenté dans le Rapport annuel sur les résultats de 2014
 - B. Constatations d'ordre général issues des rapports d'évaluation récents sur la performance globale du PAM
 - C. Mesure du coût et du rayonnement de l'assistance alimentaire
 - D. Situations d'urgence
 - E. Secteurs de l'aide au développement dans lesquels le PAM a un rôle à jouer
 - i. Développement des capacités et coopération Sud-Sud et triangulaire
 - ii. Nutrition
 - iii. Réduction des risques de catastrophe, changement climatique, résilience et assistance alimentaire pour la création d'actifs
- VII. Modifications apportées au modèle opératoire**
 - A. Transferts de type monétaire
 - B. Achats et initiative Achats au service du progrès
- VIII. Mesure des résultats**
- IX. Réformes internes**
- X. Questions transversales**
 - A. Prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes
 - B. Protection et responsabilité à l'égard des populations touchées
 - C. Partenariats
- XI. Mobilisation des ressources**
- XII. Récapitulatif des recommandations**

I. CONSTATATIONS

1. L'examen à mi-parcours du Plan stratégique pour 2014-2017 est conçu pour poser les jalons d'un nouveau Plan stratégique qui donnera corps aux objectifs de développement durable. Il se propose de passer en revue la performance du PAM depuis l'adoption du Plan en vigueur, et de mettre en lumière un certain nombre de considérations de fond dont l'examen pourrait être utile à la préparation du prochain plan.
2. L'examen à mi-parcours s'ouvre sur une analyse du cadre conceptuel du PAM qui préconise de le préciser davantage. Dans le cadre du Plan stratégique en vigueur, le PAM s'efforce d'exercer les divers mandats que lui assignent: premièrement, la Définition de sa propre mission, qui remonte à 1994; deuxièmement, les objectifs du Millénaire pour le développement; troisièmement, l'initiative Défi Faim zéro du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies; et quatrièmement, son Plan stratégique pour 2014-2017.
3. L'examen relève qu'actuellement, il est difficile d'établir si le Plan stratégique constitue la somme de tous ces mandats ou un instrument additionnel destiné à les compléter. Lors des divers entretiens conduits avec les membres du personnel, plusieurs d'entre eux ont indiqué que l'organisation s'employait en premier lieu à relever le Défi Faim zéro. Par ailleurs, l'on constate qu'à l'heure actuelle, le mandat du PAM a tendance à s'élargir plutôt qu'à se resserrer lorsque les Objectifs stratégiques sont convertis en buts, et lorsque ces buts sont à leur tour définis plus avant dans le Cadre de résultats stratégiques.
4. L'examen vise aussi à vérifier si le PAM poursuit bien la transition entamée par son Plan stratégique pour 2008-2011, lequel devait "marquer un tournant historique pour le PAM, qui passait de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire", dans le cadre de son double mandat axé à la fois sur l'aide humanitaire et sur l'aide au développement. L'étude de rapports d'évaluation récents et du Rapport annuel sur les résultats de 2014 a permis de constater que le PAM est "une organisation en transition".
5. L'examen met par ailleurs en évidence que l'opinion publique n'est pas suffisamment informée du rôle et des capacités considérables du PAM en matière de logistique humanitaire, grâce auxquels il est devenu l'organisme chef de file des modules de la logistique et des télécommunications d'urgence des Nations Unies, où il assume un rôle qui va au-delà de l'assistance alimentaire.
6. Fort des constatations ci-dessus, l'examen présente des recommandations visant à resserrer le cadre conceptuel du PAM en saisissant l'occasion offerte par la transition vers les objectifs de développement durable et le prochain Plan stratégique; à renforcer la transition qu'il opère de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire et à expliciter davantage son avantage comparatif dans le domaine de l'aide au développement; et à mieux faire connaître au public toutes les facettes de son action.
7. L'examen présente l'analyse de la performance du PAM au regard du Plan stratégique en vigueur et relève que le PAM est parvenu à atteindre de multiples objectifs tant dans le domaine de l'assistance humanitaire que de l'aide au développement. En 2014, en collaboration avec 1 100 organisations non gouvernementales (ONG), le PAM a fourni une assistance alimentaire directe à quelque 80 millions de personnes vulnérables dans 82 pays dans le cadre d'opérations d'urgence, d'interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) et d'activités de développement. Indirectement, l'organisation a porté secours à une population bien plus nombreuse.

8. Toutefois, il ressort de l'examen que, si le PAM a bien rempli son rôle fondamental en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise – et qu'il a même dépassé les attentes étant donné l'augmentation vertigineuse des crises dans le monde – les résultats obtenus au regard des Objectifs stratégiques à plus long terme ont été inégaux. Cette situation tient en grande partie aux déficits de financement, mais tend à montrer qu'un cadre conceptuel plus circonscrit, mieux défini et qui serait mieux connu du public pourrait attirer davantage de financements.
9. L'examen fait également apparaître que le PAM devrait continuer de renforcer les prestations déjà excellentes qu'il fournit en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise. Pour la première fois de son histoire, l'organisation a dû faire face à six crises simultanées de niveau 3. Malgré le professionnalisme et le dévouement extraordinaires de son personnel – que d'innombrables évaluations du PAM, tant internes qu'externes, saluent – ces crises ont sollicité à l'extrême la capacité de l'organisation.
10. Ayant analysé la manière dont le PAM optimise ses interventions sur le terrain, l'examen relève que si les opérations entreprises au niveau des régions et des pays se fondent essentiellement sur les besoins et le dialogue avec les gouvernements des pays hôtes, il serait intéressant de continuer à affiner les méthodes de mesure du coût et du rayonnement de l'assistance. Celles-ci pourraient faciliter la prise de décisions tant au niveau institutionnel que national, et contribuer à améliorer l'évaluation de la performance.
11. Il ressort de l'examen que deux changements importants apportés au modèle opératoire continuent de s'opérer: il s'agit, d'une part, de l'utilisation accrue des transferts de type monétaire au détriment des distributions directes d'aide alimentaire et, d'autre part, de la hausse des achats locaux. Cela appelle une réflexion suivie sur ce que cette évolution signifie pour la structure et la fonction du PAM à long terme, c'est-à-dire à l'horizon 2025 et au-delà. Ces changements sont aussi à mettre en relation avec les discussions qui auront lieu au Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016 à propos de la place croissante que prend l'aide monétaire dans le domaine humanitaire et de la collaboration qui s'est récemment instaurée entre le PAM et d'autres organismes des Nations Unies pour la création de plateformes d'exécution communes, qui appellent aussi une réflexion sur les rôles nouveaux que ces changements pourraient faire assumer à l'organisation.
12. L'examen révèle que le PAM doit continuer à renforcer son corpus de données probantes pour que l'évaluation de ses résultats soit plus solide et concluante.
13. L'examen se termine par des remarques concernant le modèle de financement du PAM. Il met en exergue les multiples incertitudes générées par un modèle actuellement tributaire de contributions volontaires dont la majorité est affectée à des fins spécifiques et pour une seule année. Ce modèle va à l'encontre d'une planification et d'une visibilité financières efficaces, et l'ensemble des parties prenantes du PAM devraient s'efforcer de l'améliorer.

II. MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE POUR CONDUIRE L'EXAMEN À MI-PARCOURS

14. Lors de la réunion du Bureau du Conseil d'administration tenue le 3 septembre 2015, les participants ont discuté du nouveau Plan stratégique qui devait être mis en place avec une année d'avance pour permettre au PAM de le faire cadrer avec les nouveaux objectifs de développement durable, les décisions issues de la Conférence de Paris sur le changement climatique de 2015 et celles du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016.
15. L'examen à mi-parcours du Plan stratégique du PAM pour 2014-2017 a donc été lui aussi anticipé. Comme le PAM s'achemine vers un nouveau Plan stratégique en phase avec les objectifs de développement durable, le présent examen s'efforce de faciliter le processus en procédant à une analyse de haut niveau de l'action menée par l'organisation depuis 2014.
16. L'examen à mi-parcours s'appuie sur l'étude de l'ensemble des documents ci-après publiés durant la mise en œuvre du Plan stratégique actuel, à savoir:
 - 1) le Rapport annuel sur les résultats de 2014;
 - 2) le Plan de gestion du PAM pour 2015-2017, et les principaux éléments du projet de plan de gestion pour 2016-2018;
 - 3) des rapports d'évaluation;
 - 4) des rapports d'audit;
 - 5) les rapports annuels de l'Inspecteur général;
 - 6) les nouveaux documents de politique générale;
 - 7) les nouvelles publications du PAM; et
 - 8) des entretiens avec des hauts fonctionnaires du PAM.
17. L'examen à mi-parcours a parfois dû remonter au-delà de 2014 afin d'avoir le recul nécessaire pour appréhender la transition opérée par le PAM de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire dans le cadre de son double mandat fondamental, axé à la fois sur l'action humanitaire et le développement. Il tire également parti de certaines des évaluations externes les plus récentes consacrées au PAM, comme celle conduite en 2013 par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN).

III. CONTEXTE MONDIAL

18. Le PAM est l'organisme des Nations Unies situé en première ligne de la lutte contre la faim dans le monde. Il mène ses opérations dans des contextes extrêmement difficiles, qu'il s'agisse de pays en proie à des conflits violents ou subissant les conséquences de catastrophes naturelles graves ou encore les effets du changement climatique. Son personnel et ses opérations sont concentrés dans des environnements instables et imprévisibles.
19. Les rapports de 2015 sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde et sur la nutrition dans le monde montrent que malgré les progrès notables accomplis vers la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement portant sur la réduction de la faim et de la malnutrition, il reste encore beaucoup à faire. Côté positif, l'indice des prix des produits alimentaires de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) montre que les prix des denrées accusent une baisse sensible depuis l'an passé, tendance qui risque toutefois d'être remise en question avec la réapparition récente du phénomène El Niño.

Figure 1: Évolution de la sécurité alimentaire, de la nutrition et des prix des produits alimentaires

Rapport de 2015 sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde: Environ 795 millions de personnes sont en situation de sous-alimentation dans le monde, soit une diminution de 167 millions sur la dernière décennie et de 216 millions par rapport à 1990-92. Cette baisse est plus marquée dans les régions en développement, malgré une forte croissance démographique. Toutefois, ces dernières années, le ralentissement de la croissance économique, son caractère moins inclusif et l'instabilité politique qui touchent certaines régions en développement telles que l'Afrique centrale et l'Asie occidentale ont entravé cette progression.

Rapport de 2015 sur la nutrition dans le monde: La dénutrition, et notamment le retard de croissance, a de graves répercussions sur la santé, le développement cognitif, l'éducation, le développement économique et la productivité. Des avancées importantes ont été enregistrées dans la lutte contre la malnutrition en Égypte, en Éthiopie, au Kenya, au Népal, au Rwanda, en République-Unie de Tanzanie et dans pratiquement tous les États de l'Inde. Toutefois, les progrès accomplis restent trop lents et inégaux, et certaines formes de malnutrition, comme l'obésité chez les adultes, progressent.

L'indice FAO des prix des produits alimentaires – basé sur un assortiment alimentaire de céréales, graines oléagineuses, produits laitiers, viande et sucre – s'établissait en moyenne à 156 points en septembre 2015, soit une baisse de près de 19 pour cent par rapport à l'année précédente. L'indice FAO des prix des céréales affichait quant à lui une valeur moyenne de 155 points en septembre, soit 13 pour cent de moins qu'en septembre 2014.

20. Depuis la mise en place de son Plan stratégique pour 2014-2017, le PAM a dû faire face à un nombre record d'opérations d'urgence de niveau 3: six en 2014 et cinq en 2015. En 2015, le niveau d'alerte en République centrafricaine est passé de 3 à 2, mais dans le même temps, la crise au Yémen a été déclarée de niveau 3 par le système des Nations Unies. La liste de l'ensemble des situations d'urgence de niveau 2 et 3 où le PAM a dû intervenir durant la période d'activité de son plan stratégique actuel est indiquée ci-après:

Figure 2: Opérations d'urgence du PAM de niveau 2 et 3 (2014–2017)

2014	2015
<p><u>Niveau 3</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. République centrafricaine et opération d'urgence régionale à l'appui des réfugiés 2. Cameroun (réfugiés de République centrafricaine) 3. Iraq 4. Soudan du Sud 5. République arabe syrienne et réfugiés syriens 6. Épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest <p><u>Niveau 2</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Iraq (juin–août) 2. Philippines (typhon) 3. République démocratique du Congo 4. Libye 5. Mali 6. Corne de l'Afrique (sécheresse) 7. Ukraine 8. Yémen 	<p><u>Niveau 3</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Iraq 2. Soudan du Sud 3. République arabe syrienne et réfugiés syriens 4. Yémen 5. Ebola en Afrique de l'Ouest <p><u>Niveau 2</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. République centrafricaine et opération d'urgence régionale à l'appui des réfugiés 2. République démocratique du Congo 3. Népal (tremblement de terre) 4. Libye 5. Mali 6. Corne de l'Afrique (sécheresse) 7. Ukraine 8. Yémen (jusqu'en juillet 2015)

21. En 2014, l'aide humanitaire internationale a atteint pour la deuxième année consécutive un niveau record, à savoir 24,5 milliards de dollars, ce qui représente une hausse de 19 pour cent par rapport à 2013. Face aux Printemps arabes, l'aide humanitaire internationale fournie par les gouvernements donateurs des pays du Moyen-Orient a augmenté de 120 pour cent.

22. Il y a désormais davantage de personnes déplacées au Moyen-Orient qu'en Afrique, et il y en a plus dans des pays à revenu intermédiaire que dans des pays à faible revenu. Aujourd'hui, le nombre de personnes déplacées dans le monde est le plus élevé depuis la Deuxième Guerre mondiale; les déplacements prolongés deviennent de plus en plus fréquents et durent en moyenne près de 20 ans, contre neuf ans au début des années 1990. Les conflits se multiplient mais ils sont aussi de plus en plus complexes et persistants, et 24 pays d'Afrique ont actuellement à faire face à des crises alimentaires – soit deux fois plus qu'en 1990.
23. Le danger le plus redoutable vient peut-être du changement climatique, qui exacerbe les menaces pesant déjà sur la sécurité alimentaire et aggrave la faim et la malnutrition. À cause de lui, la faim et la malnutrition infantile pourraient peut-être même progresser de 20 pour cent d'ici à 2050. L'exemple le plus récent de risque climatique est le phénomène El Niño, qui est réapparu en mars 2015 et approche de son intensité maximale. Il pourrait menacer la sécurité alimentaire d'un grand nombre de personnes vulnérables tributaires de l'agriculture et de l'élevage en Amérique centrale, en Asie du Sud-Est et dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne.
24. Avec la transition vers les nouveaux objectifs de développement durable, l'action du PAM ne pourra que gagner en importance. Il va lui falloir continuer à faire face aux crises aiguës et chroniques et à apporter une aide aux personnes qui souffrent de la faim et de malnutrition – lesquelles vivent aujourd'hui en grande majorité dans des pays à revenu intermédiaire.
25. Sa participation aux grandes conférences internationales de 2015 et 2016 va permettre au PAM de mieux se positionner sur la scène humanitaire. En 2015, il a participé aux travaux de la Conférence mondiale sur la réduction des risques de catastrophe, de la Conférence internationale sur le financement du développement, du Sommet qui a abouti à l'adoption des priorités de développement pour l'après-2015 et de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques. En 2016, il prendra part au Sommet mondial sur l'action humanitaire et à la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III). Ces manifestations ont pour objet de jeter les bases de l'aide au développement et de l'assistance humanitaire pour les années qui viennent, et de mieux dessiner le paysage politique à l'intérieur duquel le PAM devra opérer.

IV. ORIENTATIONS FIXÉES DANS LE PLAN STRATÉGIQUE POUR 2014-2017

26. Le Plan stratégique pour 2014-2017 définit la mission du PAM qui consiste à contribuer à éliminer la faim dans le monde, en veillant à ce qu'aucun enfant n'aille se coucher le ventre vide et à ce que les plus pauvres et les plus vulnérables, en particulier les femmes et les enfants, puissent avoir accès à l'alimentation nutritive dont ils ont besoin.
27. Le Plan stratégique proposait une approche nouvelle consistant à déterminer l'action du PAM en fonction de trois grands axes prioritaires: *intervenir*, *reconstituer* et *réduire*. À ce titre, le PAM devait préparer aux chocs et *intervenir* pour y faire face, remettre sur pied les communautés et *reconstituer* leurs moyens d'existence, et *réduire* la vulnérabilité et renforcer durablement la résilience. Quatre objectifs stratégiques y étaient définis en fonction de leur contribution à ce cadre:

"Intervenir": Sauver des vies et préserver les moyens d'existence dans les situations d'urgence (Objectif stratégique 1);

"Reconstituer": Soutenir ou rétablir la sécurité alimentaire et la nutrition et créer ou reconstituer les moyens d'existence dans des milieux fragiles et à la suite de situations d'urgence (Objectif stratégique 2);

"Réduire": Réduire les risques et mettre les personnes, les communautés et les pays à même de couvrir leurs besoins alimentaires et nutritionnels (Objectif stratégique 3); et

"Réduire": Réduire la dénutrition et rompre le cycle intergénérationnel de la faim (Objectif stratégique 4).

28. Il y était indiqué que le PAM exercerait sa mission dans le respect du droit international humanitaire, qu'il s'attacherait à continuer de rendre des comptes ainsi qu'à suivre et à évaluer l'impact de son action au moyen de son Cadre de résultats.

V. CADRE CONCEPTUEL DU PAM

A. Mandat du PAM et passage aux objectifs de développement durable

29. Depuis le début de 2014, le PAM s'efforce d'exercer les divers mandatsⁱ que lui assignent: premièrement la Définition de sa mission, qui remonte à 1994ⁱⁱ; deuxièmement les objectifs du Millénaire pour le développementⁱⁱⁱ; troisièmement, l'initiative Défi Faim zéro du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies; et quatrièmement, son Plan stratégique pour 2014-2017 et les quatre Objectifs stratégiques qui y sont énoncés. Par ailleurs, dans le prochain Plan stratégique, le PAM opérera une transition vers les nouveaux objectifs de développement durable.
30. Pour l'heure, il est difficile d'établir si le Plan stratégique constitue la somme de tous ces mandats ou un instrument additionnel destiné à les compléter. Lors des divers entretiens conduits avec des membres du personnel du PAM, plusieurs d'entre eux ont indiqué que, selon eux, l'organisation s'employait en premier lieu à relever le Défi Faim zéro.
31. Cette multiplicité de mandats risque de nuire à la capacité de l'organisation de définir clairement ses priorités, le créneau qui est le sien, et l'avantage comparatif qu'elle détient face aux autres organisations spécialisées dans l'aide alimentaire et l'aide au développement, et de rendre la mesure des résultats plus difficile.
32. Chacun des mandats actuellement exercés par le PAM se concentre sur des éléments différents et a des incidences distinctes sur le rôle et les fonctions de l'organisation. Ainsi, la Définition de la mission du PAM s'articule encore autour de "l'aide alimentaire", et désigne avant tout le PAM comme "dans le système des Nations Unies, l'organe chargé de l'aide alimentaire". Le Défi Faim zéro, pour sa part, appelle à la mise en œuvre de cinq piliers allant de "Zéro enfant de moins de 2 ans souffrant d'un retard de croissance" jusqu'à "Tous les systèmes agroalimentaires sont durables"^{iv}. S'il est indiscutable que la Définition de la mission du PAM et l'initiative Défi Faim zéro se recoupent, cette dernière semble cependant bien plus vaste. Par ailleurs, les quatre Objectifs du Plan stratégique pour 2014-2017 vont bien au-delà de "l'aide alimentaire" et ne sont pas faciles à harmoniser rapidement avec les piliers du Défi Faim zéro. Compte tenu de la transition vers les objectifs de développement durable que le PAM effectuera dans le prochain Plan stratégique, il se peut qu'un examen attentif de cette question soit nécessaire.
33. Dans le processus de planification stratégique, le mandat du PAM se définit plus précisément à mesure que les Objectifs stratégiques se subdivisent en buts, et que ceux-ci se traduisent à leur tour en effets directs dans le Cadre de résultats stratégiques. Or, le mandat du PAM semble

parfois s'élargir, au lieu de se resserrer, à mesure que l'on se rapproche du Cadre de résultats stratégiques; il faudra donc également accorder une attention particulière à cette question.

34. Dans la figure 3, on a pris comme exemple l'Objectif stratégique 2 et ses buts. Le premier but consiste à "soutenir ou rétablir la sécurité alimentaire et la nutrition au profit des personnes et des communautés et contribuer à la stabilité, à la résilience et à l'autonomie". Cette phrase, qui fait référence à la fois à la sécurité alimentaire, à la nutrition, à la stabilité, à la résilience et à l'autonomie, pourrait porter à penser que ce but définit la mission du PAM tout entier, non qu'il apporte des précisions à un Objectif stratégique particulier. Le deuxième but prévoit d'"aider les gouvernements et les communautés à créer ou reconstituer les moyens d'existence, à établir des liens avec les marchés et à gérer les systèmes alimentaires". Là encore, la reconstitution des moyens d'existence est un concept très large qui, lorsqu'il est associé aux liens à établir entre exploitants et marchés et à la notion assez large de gestion des systèmes alimentaires, amène à douter qu'un tel but apporte effectivement des indications supplémentaires.

Figure 3: L'Objectif stratégique 2 et ses buts

<p>Objectif stratégique 2 Soutenir ou rétablir la sécurité alimentaire et la nutrition et créer ou reconstituer les moyens d'existence dans les milieux fragiles et à la suite de situations d'urgence.</p>	<p>Exemples de buts (1 et 2):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Soutenir ou rétablir la sécurité alimentaire et la nutrition au profit des personnes et des communautés et contribuer à la stabilité, à la résilience et à l'autonomie. 2) Aider les gouvernements et les communautés à créer ou reconstituer les moyens d'existence, à établir des liens avec les marchés et à gérer les systèmes alimentaires. <p>Exemple d'effet direct relevant du but 2 de l'Objectif stratégique 2 dans le Cadre de résultats stratégiques:</p> <ol style="list-style-type: none"> 2.2) Amélioration de l'accès aux avoirs et aux services de base, y compris les infrastructures communautaires et commerciales.
--	--

35. Il est donc nécessaire de mieux préciser la manière dont les différents mandats du PAM se recoupent; de déterminer si le Plan stratégique est conçu pour regrouper tous ces mandats ou s'il constitue un instrument supplémentaire; d'actualiser la Définition de la mission du PAM; et de veiller à ce que le mandat du PAM soit bien circonscrit, et non élargi, à mesure que l'on passe des Objectifs stratégiques aux buts puis au Cadre de résultats stratégiques. La transition vers les objectifs de développement durable pourrait offrir une excellente occasion de procéder à cet examen.
36. En outre, dans le prochain Plan stratégique du PAM, il serait sans doute opportun, comme dans le Plan stratégique pour 2008-2013, que chaque Objectif stratégique soit immédiatement suivi par les types d'*activité* – nutrition, alimentation scolaire, etc. – et les *modalités* – par exemple transferts de type monétaire ou développement des capacités – qui en relèvent directement. Cela permettrait de suivre plus facilement la voie que l'organisation entend emprunter pour mettre en œuvre ses objectifs déclarés. Dans le Plan stratégique pour 2014-2017, les objectifs stratégiques sont séparés de ce que l'on nomme les "principaux outils", qui doivent servir à les atteindre et qui sont regroupés dans un chapitre distinct. L'établissement de liens directs permettrait de définir beaucoup plus clairement le mandat du PAM au niveau opérationnel.

B. De l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire

37. Le Plan stratégique pour 2008-2011 devait marquer un tournant historique pour le PAM, qui passait de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, dans le cadre du double mandat fondamental qu'il exerce, axé à la fois sur l'action humanitaire et le développement. Il convient

donc de vérifier ici si le processus de transition se poursuit dans le cadre du Plan stratégique actuel d'une manière qui est conceptuellement fidèle au plan original et quelles seront les conséquences pour l'avenir.

38. Dans le Plan stratégique pour 2008-2011, le terme "assistance alimentaire" n'était pas défini, mais il y était stipulé que "l'objectif prééminent" du PAM était "de réduire la dépendance et de contribuer aux efforts déployés aux niveaux gouvernemental et mondial pour trouver des solutions durables au problème de la faim". Pour se préparer à ce tournant historique, l'organisation a remanié les objectifs du Plan stratégique précédent (2004-2007) pour y inclure, par exemple, les objectifs visant la réduction de la faim chronique et de la dénutrition, et le renforcement de la capacité des gouvernements à trouver des solutions spécifiques à leur pays. Le Plan stratégique pour 2008-2011 a été prolongé jusqu'en 2013 par le Conseil d'administration.
39. En mai 2012, le Bureau de l'évaluation a publié un rapport intitulé "*Four Strategic Evaluations on the Transition from Food Aid to Food Assistance: A Synthesis*"^{vi} (Quatre évaluations stratégiques sur la transition opérée de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire: Rapport de synthèse), qui indiquait que la perpétuation de la faim justifiait la poursuite de la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Toutefois, ce rapport affirmait la nécessité d'adopter une démarche globale pour vaincre la faim plutôt qu'une approche fragmentée s'appuyant sur une série d'interventions à court et long termes distinctes et indépendantes.
40. Les quatre évaluations affirmaient la nécessité d'un cadre conceptuel plus clair pour définir l'action de l'organisation dans le domaine de l'assistance alimentaire, d'une définition plus précise de l'avantage comparatif du PAM en matière de lutte contre la perpétuation de la faim, et de l'adaptation du modèle de financement à ces perspectives à long terme. Elles faisaient par ailleurs valoir que le PAM n'était pas encore un acteur reconnu dans le domaine de l'aide au développement.
41. Le rapport annuel sur l'évaluation en 2014, qui analyse la performance globale du PAM à travers l'étude de l'ensemble des évaluations effectuées cette année-là, a fait observer que le chantier de la réorientation stratégique du PAM de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire n'était pas encore achevé. Il a signalé qu'il n'était pas aisé de déterminer l'efficacité, l'efficacé et les avantages comparatifs du PAM dans les nouveaux domaines de ses plans stratégiques et opérationnels, tels que la résilience, la nutrition et le renforcement des capacités. Selon le rapport, le PAM devait continuer d'adapter ses outils, ses services, ses stratégies de financement et de dotation en personnel, de même que ses pratiques en matière de mesure des résultats et de rapports pour assurer le succès de la transition vers l'assistance alimentaire.
42. Il convient de remarquer que le Rapport de synthèse des évaluations de 2012 mentionné plus haut a fait apparaître que la logique de planification stratégique par pays aidait le PAM à élaborer une approche plus systématique et analytique pour remédier au problème de la faim. En 2014, le PAM a effectivement mis au point et expérimenté une méthode plus solide d'élaboration des plans stratégiques de pays reposant sur des examens stratégiques réalisés dans six pays^{vii}. Les plans stratégiques de pays sont conçus pour donner une vue globale du contexte dans lequel le PAM intervient, des besoins des pays, et de tout ce que le PAM peut réellement parvenir à faire dans le cadre de son double mandat. Leur but ultime est de positionner les interventions du PAM de manière plus stratégique au niveau national.

43. Le PAM a récemment remanié une partie de son cadre de financement pour l'adapter aux modifications de taille intervenues au fil des ans dans ses modes opératoires; ces changements sont à l'origine d'une nouvelle phase de l'examen du cadre de financement qui doit se dérouler de 2014 à 2016. L'objectif est de mieux faire concorder les ressources et les résultats, en proposant une perspective à plus long terme des ressources dont dispose le Programme. Aussi cet examen est-il perçu comme un complément essentiel au nouveau processus de planification stratégique par pays.
44. Compte tenu de ce qui précède, on peut affirmer qu'il est nécessaire de renforcer la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire opérée par le PAM, et de bien expliciter son avantage comparatif s'agissant du développement à plus long terme. Les plans stratégiques de pays, qui sont encore en phase expérimentale, offrent la possibilité d'affermir cette transition. L'examen du cadre de financement, à son tour, renforcera les plans stratégiques de pays en établissant une corrélation plus forte entre objectifs financiers et objectifs opérationnels à court et à long termes. La transition, pour être réussie, doit par définition prévoir un renforcement du rôle du PAM dans le domaine du développement des capacités – sujet qui est abordé dans d'autres sections du présent rapport.

C. Le PAM ne se contente pas de nourrir des personnes

45. Outre le rôle de premier plan qu'il joue dans la lutte contre la faim, le PAM est devenu, grâce à son savoir-faire et à ses solides capacités logistiques dans le domaine humanitaire, l'organisme chef de file des modules de la logistique et des télécommunications d'urgence du système des Nations Unies. Si ce rôle lui permet de faciliter l'accès des populations vulnérables à la nourriture et de contribuer directement à la réalisation des quatre Objectifs du Plan stratégique pour 2014-2017, la participation du PAM à ces modules dépasse la dimension alimentaire.
46. Ainsi, dans le cadre de la lutte contre l'épidémie d'Ebola, le PAM a mis son savoir-faire en logistique au service de la communauté d'aide humanitaire, qu'il s'agisse de la planification logistique, de l'entreposage, des achats, du transport ou encore de la création de pôles logistiques majeurs dans la capitale des pays touchés par l'épidémie ou aux alentours. Onze bases logistiques avancées ont été installées en Guinée, en Sierra Leone et au Libéria. Le PAM a également géré les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies qui assurent les liaisons à l'intérieur des pays touchés, et entre ceux-ci et les pôles régionaux. Dans le cadre du module des télécommunications d'urgence, le PAM et ses partenaires ont installé des lignes radio et Internet sur 115 sites, permettant ainsi à plus de 3 300 agents d'aide humanitaire d'avoir un accès fiable à l'Internet. Le PAM a aussi construit plus de 30 000 m² d'entrepôts pour stocker les fournitures médicales et les équipements de protection indispensables.
47. En 2014, après de nombreuses années de collaboration, le PAM a signé avec le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme un mémorandum d'accord visant à faciliter l'accès à des produits tels que les antirétroviraux et les préservatifs au moyen des réseaux d'entreposage, de logistique et de transport, notamment maritime, du PAM.
48. Si le rôle que joue le PAM dans le secteur de la logistique et des télécommunications est bien connu de son personnel, des membres et de la communauté d'aide humanitaire au sens large, il est en revanche largement méconnu de l'opinion publique. En outre, les plans stratégiques n'évoquent guère ce rôle et les rapports annuels sur les résultats ne donnent pas de détails sur les opérations spéciales. Ce rôle crucial dans lequel le PAM est apparu comme un leader doit être davantage reconnu.

Recommandations

- 1) Dans le prochain plan stratégique, resserrer le cadre conceptuel du PAM en saisissant l'occasion offerte par la transition vers les objectifs de développement durable;
- 2) Mieux définir l'avantage comparatif du PAM s'agissant de l'aide au développement;
- 3) Mieux faire connaître les services d'importance vitale que le PAM fournit à l'ensemble de la communauté d'aide humanitaire en tant qu'organisme responsable des modules de la logistique et des télécommunications d'urgence.

VI. MISE EN ŒUVRE DU PLAN STRATÉGIQUE POUR 2014-2017

A. Bilan de la performance du PAM présenté dans le Rapport annuel sur les résultats de 2014

49. En 2014, au titre de ses opérations d'urgence, de ses IPSR et de ses activités de développement, et en collaboration avec 1 100 ONG, le PAM a apporté dans 82 pays une assistance alimentaire directe à quelque 80 millions de personnes parmi les plus vulnérables au monde. Indirectement, c'est une population bien plus nombreuse qui a bénéficié de l'assistance du PAM.
50. En 2014, les situations d'urgence ont représenté le gros des opérations du PAM, comme l'indique la figure 4 ci-dessous. L'Objectif stratégique 1 a représenté 79 pour cent des dépenses de l'organisation, 74 pour cent des distributions de vivres, 78 pour cent des rations et 55 pour cent des bénéficiaires, chiffres qui témoignent clairement de la place primordiale qu'occupent les interventions d'urgence dans les opérations du PAM. Cela étant, en valeur absolue, les Objectifs stratégiques 2, 3 et 4 constituent des secteurs d'activité notables. Ainsi, environ 400 millions de dollars ont été alloués au seul Objectif stratégique 4. En outre, quelque 45 pour cent des bénéficiaires ont reçu une assistance du PAM non liée à des secours d'urgence. Cela signifie que le PAM assiste également un très grand nombre de personnes dans le cadre de ses activités hors urgence ou consécutives à une crise.

Figure 4: Opérations du PAM en 2014, par Objectif stratégique

Objectif stratégique	Dépenses	Valeur (en milliards de dollars)	Distributions de vivres	Rations	Bénéficiaires
1	79%	3,35	74%	78%	55%
2	7%	0,3	9%	8%	15%
3	5%	0,23	8%	3%	8%
4	9%	0,37	10%	11%	22%

Source: Rapport annuel sur les résultats de 2014

51. Dans la mesure où la comparaison entre les quantités de vivres prévues et celles effectivement distribuées peut constituer un indicateur de performance utile, la figure 5 ci-après montre que si l'Objectif stratégique 1 a été atteint et même dépassé, les résultats des autres Objectifs stratégiques ont été inégaux. En 2014, les quantités de vivres effectivement distribuées au titre de l'Objectif stratégique 1 ont dépassé les prévisions en raison principalement de la hausse sans précédent du nombre des situations d'urgence dans le monde. Néanmoins, pour ce qui est des Objectifs stratégiques 2, 3 et 4, le PAM n'a pu distribuer que 43 à 52 pour cent de l'assistance prévue. Cette contre-performance s'explique essentiellement par des déficits de financement, d'où l'importance de parvenir à un consensus plus solide à propos du rôle du PAM dans l'aide au développement – et d'adapter son modèle de financement en conséquence. Comme indiqué dans le Plan de gestion du PAM pour 2015-2017, "quand le financement est limité, les directeurs privilégient des activités qui permettent de sauver des vies, lesquelles relèvent de l'Objectif stratégique 1, plutôt que d'autres activités."

Figure 5: Quantités de vivres prévues et effectivement distribuées en 2014, par Objectif stratégique (en tonnes)

Objectif stratégique	Quantités prévues	Quantités effectivement distribuées	Pourcentage
1	2 206	2 282	103%
2	624	268	43%
3	440	230	52%
4	626	280	45%

Source: Rapport annuel sur les résultats de 2014

52. À partir des données des projets, le Rapport annuel sur les résultats de 2014 dresse un bilan général de chaque objectif, d'où il ressort (voir la figure 6 ci-dessous) que les résultats du PAM au titre des Objectifs stratégiques 1 et 2 sont excellents, qu'il n'existe pas suffisamment de données concernant l'Objectif stratégique 3 et que des améliorations sont nécessaires pour l'Objectif stratégique 4. La figure 6 aide à mieux comprendre la performance du PAM pour chaque Objectif stratégique car elle inclut des éléments d'appréciation qui vont plus loin que l'indicateur des distributions de vivres utilisé dans la figure 5. Elle présente le bilan de la performance dressé par l'organisation, indiquant si les projets ont atteint ou non les objectifs souhaités dans des domaines tels que les programmes de nutrition, l'amélioration de l'accès aux actifs et aux services, l'accroissement des débouchés commerciaux pour les producteurs locaux de denrées alimentaires et le renforcement des capacités gouvernementales. La figure 6 porte à la même conclusion que la figure 5, à savoir que c'est dans les situations d'urgence et immédiatement après que la performance du PAM est la plus évidente et la plus solide.

Figure 6: Bilan général par Objectif stratégique tel qu'il apparaît dans le Rapport annuel sur les résultats de 2014

Objectif stratégique	Bilan
1: Sauver des vies et préserver les moyens d'existence dans les situations d'urgence	Les projets ont atteint leur objectif ou sont sur le point de l'atteindre
2: Soutenir ou rétablir la sécurité alimentaire et la nutrition et créer ou reconstituer les moyens d'existence dans des milieux fragiles et à la suite de situations d'urgence	Les projets ont atteint leur objectif ou sont sur le point de l'atteindre
3: Réduire les risques et mettre les personnes, les communautés et les pays à même de couvrir leurs besoins alimentaires et nutritionnels	Les données disponibles sont insuffisantes pour permettre de suivre les progrès à l'échelle de tout le PAM
4: Réduire la dénutrition et rompre le cycle intergénérationnel de la faim	Les projets ont fait quelques progrès mais les objectifs escomptés n'ont pas été atteints ou la progression vers ces objectifs est jugée lente

Source: Rapport annuel sur les résultats de 2014

53. Le Rapport annuel sur les résultats de 2014 montre les efforts importants consentis par le PAM pour atteindre chacun de ses Objectifs stratégiques et les progrès considérables qu'il a réalisés dans l'accomplissement de sa mission en général. En 2014 par exemple, 74 pour cent des produits alimentaires du PAM et 91 pour cent des transferts de type monétaire ont été consacrés à des activités relevant de l'Objectif stratégique 1 – ce qui témoigne du rapide succès de l'usage des transferts de type monétaire dans les situations d'urgence. En outre, le PAM a réalisé dans 18 pays, au titre de 32 opérations, des activités conçues pour éviter une dégradation de la situation nutritionnelle et la mortalité accrue liée à cette situation, et pour venir en aide aux personnes souffrant de malnutrition aiguë dans le cadre de crises. Il a aussi mené des activités destinées à faciliter l'accès à des services et des actifs dans le cadre de 11 opérations de secours mises en œuvre dans 12 pays. L'accent a été mis sur les programmes d'alimentation scolaire, qui ont contribué à accroître le nombre d'enfants scolarisés et d'élèves poursuivant leurs études.

54. Le Rapport annuel sur les résultats de 2014 montre également que les distributions générales de vivres et les transferts de type monétaire effectués dans 28 pays dans des contextes de sortie de crise au titre de l'Objectif stratégique 2 ont généralement permis d'améliorer la sécurité alimentaire des populations vulnérables. Les programmes nutritionnels ont permis de venir en aide à 95 pour cent des bénéficiaires ciblés, et ont contribué à stabiliser et à réduire les taux de dénutrition dans des contextes fragiles. L'amélioration de l'accès aux actifs et aux services a en revanche été relativement modeste. Les résultats mitigés obtenus au niveau des effets directs s'expliquent principalement par les coupes budgétaires qui ont provoqué une réduction de 43 pour cent du volume des livraisons d'assistance alimentaire prévues.
55. Par ailleurs, il ressort du Rapport annuel sur les résultats de 2014 que l'Objectif stratégique 3 est celui qui s'est vu attribuer le moins de ressources, ce qui a nécessairement eu des répercussions sur le nombre de bénéficiaires secourus et les quantités de produits alimentaires distribuées. Le manque de données sur les effets directs a empêché le PAM de dresser le bilan de cet objectif. Le rapport annuel a toutefois conclu que le PAM avait contribué à améliorer les débouchés commerciaux des producteurs et des commerçants locaux, nationaux et régionaux en leur achetant des produits alimentaires.
56. S'agissant de l'Objectif stratégique 4, le Rapport annuel sur les résultats de 2014 montre que les pénuries de ressources ont là aussi eu des répercussions sur les résultats obtenus au niveau des produits, notamment ceux concernant le développement des capacités. Il démontre que le PAM a contribué à réduire la malnutrition et à améliorer l'accès à l'enseignement, mais que les résultats relatifs au renforcement des capacités locales et nationales ne sont pas concluants. Les programmes de nutrition réalisés au titre de cet objectif ont permis de venir efficacement en aide aux populations concernées et de traiter les bénéficiaires souffrant de malnutrition aiguë modérée. Les programmes d'alimentation scolaire ont permis d'apporter une aide à 13,8 millions d'enfants, soit près du double des effectifs prévu, ce qui a contribué à inciter un nombre croissant d'élèves à poursuivre leurs études.
57. En outre, dans le cadre de plusieurs Objectifs stratégiques, le PAM a continué en 2014 d'aider les personnes vivant avec le VIH et la tuberculose. Dans sa stratégie pour 2011-2015, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) a établi que 38 pays – représentant 70 pour cent de la charge de morbidité – bénéficieraient en priorité de l'assistance des coparrains. En 2014, le PAM a aidé les gouvernements à faire face aux besoins alimentaires et nutritionnels des patients dans 24 de ces pays; il a entamé des activités spécifiquement axées sur le VIH dans 19 d'entre eux et assisté environ 0,8 million de bénéficiaires. En 2014, le PAM est parvenu à accroître l'utilisation des bons dans ses programmes portant spécifiquement sur le VIH et la tuberculose, notamment au Congo.
58. Les programmes d'alimentation scolaire étant parmi les plus vastes du PAM et l'un des fleurons de l'organisation, il convient de s'y attarder un instant. En 2014, le PAM mettait en œuvre des programmes de ce type dans 63 pays, au profit de 16,7 millions d'enfants. Toujours en 2014, il a adopté une politique révisée en matière d'alimentation scolaire prévoyant la poursuite de son partenariat avec la Banque mondiale et le Partenariat pour le développement de l'enfant; il a également établi un groupe de travail sur l'alimentation scolaire en vue d'examiner les questions relatives aux politiques et aux programmes avec neuf ONG partenaires. Afin d'appuyer les programmes nationaux d'alimentation scolaire, le PAM a adopté l'approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation dans 12 bureaux de pays et formé le personnel recruté sur le plan national à son application. De plus, 32 bureaux de pays ont mis en œuvre des programmes d'alimentation scolaire faisant appel à la production locale, qui prévoient l'utilisation de denrées produites localement. En 2014, l'usage des transferts de type monétaire dans les activités d'alimentation scolaire a continué de croître.

59. Le PAM fait fond sur les programmes d'alimentation scolaire pour faire évoluer les relations hommes-femmes et les rapports sociaux. Au Yémen par exemple, il a poursuivi le programme dans le cadre duquel seules les filles fréquentant régulièrement les cours sont admises à recevoir des rations familiales. En Égypte, il a continué de collaborer avec l'Agence centrale pour la mobilisation publique et les statistiques, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation internationale du Travail (OIT) en utilisant l'alimentation scolaire comme moyen d'éliminer le travail des enfants. Il a mis en place un filet de sécurité grâce auquel les enfants reçoivent une collation à l'école et une ration à emporter à condition que leur taux d'assiduité atteigne 80 pour cent.
60. Le Rapport de synthèse des évaluations d'opérations effectuées en 2014-2015 a conclu que "les chiffres obtenus pour l'alimentation scolaire étaient bons au regard des cibles fixées en matière de couverture". Ainsi, l'expérience acquise par le PAM au Honduras montre que l'alimentation scolaire peut être prise en charge et contribuer au renforcement des capacités; le Gouvernement hondurien finance aujourd'hui 85 pour cent du programme d'alimentation scolaire lancé par le PAM il y a 14 ans.

B. Constatations d'ordre général issues des rapports d'évaluation récents sur la performance globale du PAM

61. Depuis la mise en œuvre du Plan stratégique actuel, deux synthèses de rapports d'évaluation couvrant 28 opérations du PAM ont été publiées. Le Rapport de synthèse des évaluations d'opérations effectuées en 2013 et 2014 – réalisé à partir des évaluations de 12 opérations – faisait observer que le PAM "s'appuie sur ses atouts traditionnels" mais qu'il demeure à bien des égards "une organisation en transition". Il relevait également que le PAM dispense à ses bénéficiaires une assistance alimentaire globalement adaptée, la plupart des opérations répondant aux besoins des pays en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. Parallèlement, il conseillait d'éviter de mettre en œuvre des programmes trop ambitieux dépassant les capacités techniques de l'organisation.
62. L'évaluation du PAM conduite en 2013 par le MOPAN allait dans le même sens, puisqu'elle faisait observer que l'organisation s'était taillée une solide réputation en intervenant rapidement face aux crises, et que la preuve était établie de la solidité des pratiques et des systèmes qu'elle avait mis en place pour lancer ses interventions humanitaires et les poursuivre. L'évaluation préconisait toutefois de poursuivre la réflexion sur le rôle du PAM dans le secteur de l'aide au développement.
63. Le Rapport de synthèse sur les évaluations d'opérations effectuées en 2014-2015 – réalisé à partir des évaluations de 16 opérations – montrait que des progrès importants étaient en cours concernant le passage à l'assistance alimentaire. Il signalait que "la réorientation qui fait du PAM non plus un exécutant mais un catalyseur [...] semble s'accélérer. Le PAM a rapidement investi de nouveaux espaces et joue désormais le rôle d'organisateur, de modélisateur, de fournisseur d'informations, de mobilisateur, de diffuseur de connaissances et de testeur d'innovations de façon à promouvoir les stratégies d'assistance alimentaire prises en main par les instances nationales".
64. Les rapports de synthèse appellent à porter une attention soutenue aux domaines suivants: ciblage des bénéficiaires, prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes, gestion des ressources humaines (en veillant notamment à ce que le personnel dispose des compétences nécessaires), partenariats, renforcement des bureaux régionaux, durabilité, renforcement des capacités, élargissement du corpus de données probantes et élaboration d'une théorie du changement. Plusieurs de ces points sont repris dans le Rapport annuel sur les

résultats de 2014, qui mentionne également que le PAM doit réfléchir plus avant à la manière dont il collabore avec les pays à revenu intermédiaire. Le rapport préconise que le PAM se concentre davantage sur le renforcement des politiques et des systèmes nationaux de ces pays, sur le développement des capacités et sur le travail en partenariat.

65. Depuis la mise en place du Plan stratégique pour 2014-2017, des évaluations ont été menées dans plusieurs pays et une région. Il s'agit des évaluations des portefeuilles d'activités du PAM en République démocratique du Congo, en Indonésie, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie, et de la première évaluation de portefeuille d'activités régionales, réalisée en Amérique centrale. Trois grandes constatations se dégagent de ces évaluations:

- 1) *Signes tangibles d'une persistance des déficits de ressources.* Par exemple, l'évaluation en République démocratique du Congo a relevé que "les moyens disponibles n'étaient pas suffisants pour répondre aux besoins", et l'évaluation en Indonésie que l'ampleur des opérations du PAM s'était considérablement réduite durant la période considérée et que "le bureau de pays fonctionnait en deçà du mode survie."
- 2) *Signes tangibles d'une grande pertinence des interventions du PAM et de leur concordance avec les priorités nationales.* La plupart des évaluations ont constaté que les interventions du PAM étaient en harmonie avec les politiques nationales et qu'elles s'inscrivaient dans le prolongement des programmes du gouvernement; par exemple, le PAM avait contribué à améliorer la nutrition en Amérique centrale, ainsi que l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) et l'alimentation scolaire en Indonésie.
- 3) *Signes tangibles que les stratégies nationales ou régionales doivent être renforcées ou que leur mise en œuvre doit être plus fidèle à ce qui était prévu.* Par exemple, l'évaluation en République démocratique du Congo a montré que la couverture du programme d'alimentation scolaire avait été 3,5 fois plus vaste que prévu, ce que les évaluateurs ont jugé excessif au regard des secours nécessaires dans le pays pour venir en aide aux personnes déplacées. La raison invoquée a été que le PAM devait concentrer ses opérations sur les zones plus faciles d'accès. L'évaluation en République-Unie de Tanzanie a constaté un "dérapage stratégique" par rapport à certains buts fixés dans la stratégie de pays, et a recommandé un nouvel examen complet ainsi qu'une justification de l'avantage comparatif du PAM et de son futur rôle dans le pays. L'évaluation en Amérique centrale a fait observer que "le PAM n'avait pas de stratégie uniforme pour la région ni de document énonçant clairement comment les opérations régionales complétaient son action au niveau des pays ou en amélioraient la cohérence." L'évaluation en Ouganda a constaté que "la performance du bureau de pays avait été mitigée en ce qui concernait l'aptitude à prendre des décisions stratégiques" et que la mise en œuvre n'était pas toujours aussi cohérente que la stratégie.

C. Mesure du coût et du rayonnement de l'assistance alimentaire

66. Actuellement, la combinaison des interventions du PAM au niveau régional et national est essentiellement fonction des besoins et du dialogue avec les gouvernements hôtes. Néanmoins, disposer de méthodes précises d'évaluation du coût et du rayonnement de l'assistance alimentaire doterait la direction du PAM et les donateurs d'un outil des plus utiles pour évaluer quels domaines des opérations du Programme utilisent au mieux les ressources, ce qui se traduirait par une gamme d'interventions plus efficaces sur le terrain.

67. Bien que la figure 4 présente clairement les niveaux de dépenses et le pourcentage de bénéficiaires par Objectif stratégique, on ne peut en déduire immédiatement quelles interventions du PAM utilisent au mieux les ressources, que ce soit par Objectif stratégique ou par programme spécifique sur le terrain – par exemple, les programmes d'alimentation scolaire ou les activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs.
68. Au niveau institutionnel, il est encore difficile de procéder à une analyse coût/avantage précise de l'action du PAM pour les raisons suivantes: 1) la définition que donne l'organisation du terme "bénéficiaire" est assez vague – "des personnes ciblées qui reçoivent une assistance alimentaire"^{viii}; 2) les méthodes de calcul des bénéficiaires indirects des opérations du PAM sont encore à l'étude; et 3) toutes les rations ne sont pas comparables, que ce soit en taille ou en valeur nutritionnelle. Au niveau des pays, une méthode d'analyse coût/avantage visant à déterminer la gamme d'interventions optimale exigerait d'évaluer les coûts en fonction du contexte national (par exemple, le coût de livraison d'une même ration alimentaire sera plus élevé dans un pays en proie à la guerre que dans un pays où l'environnement est plus sûr).
69. Le Rapport annuel sur les résultats de 2014 signale qu'à partir de 2015, le PAM déterminera le nombre de "bénéficiaires indirects" au moyen d'une approche fondée sur la planification communautaire participative. Les plans de gestion du PAM indiquent également que la direction entend continuer à affiner sa méthode d'évaluation du coût et du rayonnement de l'assistance alimentaire.
70. Étant donné l'instabilité des environnements dans lesquels le PAM opère et la rapidité avec laquelle il doit souvent intervenir, les méthodes d'évaluation du coût et du rayonnement de l'assistance alimentaire ne sauraient être le seul élément à prendre en compte lorsqu'une décision doit être prise, mais elles devraient néanmoins être davantage prises en considération dans le processus décisionnel tant au niveau institutionnel qu'au niveau des pays.
71. Ces méthodes faciliteraient aussi l'évaluation de la performance. Au demeurant, le Rapport de synthèse sur les évaluations d'opérations effectuées en 2013-2014 indiquait que si la plupart des produits obtenus durant la période considérée par l'évaluation se référaient au nombre de bénéficiaires et aux transferts effectivement réalisés par rapport à ceux prévus, "ces paramètres masquaient de grandes variations en ce qui concernait le type, la qualité et la durée de l'assistance".

D. Situations d'urgence

72. Depuis la mise en place du Plan stratégique actuel, le PAM a dû faire face à un nombre sans précédent de crises simultanées de niveau 2 et 3 (voir la liste des opérations d'urgence à la figure 2 plus haut). En 2014, il a eu à affronter six situations d'urgence simultanées de niveau 3: quatre dans des pays en proie à des conflits, une pour fournir une aide après le passage d'un typhon et une autre pour lutter contre la flambée de la maladie à virus Ebola. Il est également intervenu dans le cadre de nombreuses crises prolongées et graves, comme en Afghanistan, dans l'État de Palestine, au Mali, au Myanmar, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan et dans d'autres pays.
73. L'intervention face à l'épidémie d'Ebola a exigé du PAM des efforts exceptionnels, de la créativité et l'instauration de nouvelles formes de partenariat. Pour éviter qu'une crise sanitaire ne se transforme en crise alimentaire, le PAM et ses partenaires sont intervenus rapidement auprès des communautés en détresse en Guinée, au Libéria et en Sierra Leone. Par ailleurs, et comme indiqué précédemment, le PAM a apporté un soutien indispensable à toute la communauté d'aide humanitaire dans le cadre des divers modules des Nations Unies dont il a la responsabilité.

74. Le Rapport annuel sur les résultats de 2014 précise que le modèle d'intervention d'urgence du PAM repose sur sa capacité à affronter simultanément deux crises de niveau 3 et une crise soudaine. Les principaux facteurs ci-après ont cependant facilité la tâche du PAM face à la multiplication des crises:
- Premièrement, le recours accru aux transferts de type monétaire, qui ont atteint un niveau inimaginable il y a encore cinq ans. Ainsi, en 2014, cette modalité a permis de cibler 2,7 millions de bénéficiaires syriens, pour un budget de 870 millions de dollars.
 - Deuxièmement, les améliorations apportées aux activités de préparation aux crises depuis 2011. On peut citer pour exemple la réserve des agents du PAM mobilisables en cas d'urgence qui a été constituée en 2014 et prévoit une formation pour les agents composant la première et la deuxième vague d'envoi de personnel, lesquels doivent partir dans les trois jours suivant le déclenchement d'une opération d'urgence.
 - Troisièmement, une gestion solide des préfinancements et de la chaîne d'approvisionnement. En 2014, le Conseil d'administration a créé le système de prêts internes en faveur de projets en remplacement du Mécanisme de financement anticipé, et le plafond a été relevé de 257 millions de dollars à 570 millions de dollars; le Mécanisme d'achat anticipé, d'un montant de 350 millions de dollars, a été rebaptisé Mécanisme de gestion globale des vivres et a été renforcé; et le financement des services internes, y compris le Mécanisme de budgétisation des investissements, est devenu un dispositif distinct dont le plafond a été établi à 70 millions de dollars.
 - Quatrièmement, l'amélioration de l'analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité. Les analyses de la sécurité alimentaire et les évaluations des marchés ont permis au PAM de choisir les modalités de transfert les plus adaptées à ses opérations. En 2014, 24 études de ce type ont été menées: neuf portaient sur les marchés et la situation économique, sept sur les cultures et la sécurité alimentaire, trois sur les niveaux de référence en matière de sécurité alimentaire et cinq sur les besoins alimentaires d'urgence.
 - Cinquièmement, les réformes engagées pour adapter la structure organisationnelle du PAM à sa mission. Elles continuent de recentrer l'attention sur les bureaux de terrain, contribuant ainsi à améliorer la programmation, la gestion du personnel et les procédures opératoires.
75. Un autre facteur qui n'est pas mentionné dans le rapport – mais qui ressort des entretiens avec des fonctionnaires clés – est que la capacité de l'organisation à affronter ces situations d'urgence était due en grande partie au fait que nombre de celles-ci duraient depuis plusieurs années, et que des programmes avaient déjà été mis en place pour y faire face. Si toutes les crises avaient éclaté simultanément, il est probable que le PAM n'aurait pas pu assumer une telle charge.
76. Au demeurant, l'organisation a été tellement surchargée que cette question a été ajoutée au registre central des risques en 2015. Si l'on considère uniquement le secteur des ressources humaines, en 2014, 600 agents travaillant à des opérations ont été temporairement redéployés pour participer à des interventions d'urgence, bien souvent avec un préavis de quelques jours seulement.
77. L'ampleur du conflit en Syrie a ponctionné les ressources du PAM comme jamais: en 2014, le portefeuille d'activités en Syrie a représenté 26 pour cent de l'ensemble des opérations du PAM. Le PAM a secouru 4 millions de bénéficiaires en moyenne par mois dans le pays, bien que le conflit entrave gravement l'accès des secours humanitaires. En partenariat avec les Gouvernements égyptien, iraquien, jordanien, libanais et turc, le PAM a également pu venir en aide à jusqu'à 1,9 million de réfugiés syriens en 2014.

78. Le Rapport succinct de l'évaluation de l'intervention lancée par le PAM pour faire face à la crise syrienne a relevé que les opérations du PAM avaient entraîné une amélioration de la situation humanitaire sur le terrain, qu'elles avaient pu être intensifiées rapidement et que les programmes de bons électroniques avaient pris des dimensions jamais atteintes auparavant. Le rapport a néanmoins appelé l'attention sur le problème chronique que représentent les déficits de financement pour le PAM, préconisant un renforcement des plans de secours pour parer aux pénuries de ressources. Quoiqu'il en soit, le modèle de financement du PAM reposant largement sur des contributions volontaires et multilatérales à emploi spécifique, on voit mal quelle solution à long terme un plan de secours pourrait offrir.
79. D'une manière générale, le Rapport annuel sur les résultats de 2014 met en évidence la solidité des prestations du PAM dans les situations d'urgence, malgré les problèmes de taille qui se posent en interne – sur le plan des ressources humaines, du financement et autres – et en externe, comme la difficulté d'accès aux bénéficiaires et la nécessité d'assurer la sécurité du personnel dans des environnements opérationnels très instables.
80. En 2014, le PAM a su faire la preuve de sa capacité à introduire d'importantes innovations pour mieux gérer les crises tant au niveau national que régional. Ainsi, alors que l'épidémie d'Ebola faisait des ravages en Guinée, au Libéria et en Sierra Leone, il a mis en service simultanément dans les trois pays le premier système mobile d'ACV (mVAM) jamais utilisé pour saisir en temps réel l'évolution de la sécurité alimentaire dans les zones de quarantaine. Ces outils ont été affinés en cours d'opération et sont maintenant utilisés pour suivre la situation des réfugiés maliens au Niger, des personnes déplacées ayant fui Boko Haram et des communautés réfugiées de longue date au Tchad.
81. Toujours dans le domaine de l'innovation, le PAM a poursuivi la mise en place de procédures d'identification biométrique pour la distribution de produits alimentaires. Le projet avait été initialement mis en œuvre avec succès par le PAM et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dans deux camps de réfugiés au Kenya en octobre 2013; premier projet de ce type jamais expérimenté, il a permis d'économiser 1,4 million de dollars par mois pour l'ensemble des opérations dans le pays. En 2014, un accord a été conclu pour appliquer les procédures de vérification biométrique dans l'ensemble de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique centrale.
82. Il convient de remarquer que le Rapport de synthèse des évaluations consacrées au travail du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise a fait apparaître que le PAM avait considérablement amélioré sa manière de réagir aux situations d'urgence. Son investissement dans les modules des Nations Unies était jugé utile, les réformes apportées aux opérations d'urgence de niveau 3 avaient contribué à améliorer les résultats et les préfinancements lui avaient permis d'intervenir plus rapidement. Toutefois, le rapport préconisait d'apporter d'autres aménagements dans les domaines suivants: gestion des ressources humaines, relations avec les partenaires, renforcement des capacités nationales et mise en œuvre plus rapide des transferts de type monétaire dans le cadre de situations d'urgence. Le rapport recommandait également d'éviter que les crises de niveau 3 ne détournent l'attention des situations d'urgence de moindre gravité.
83. En outre, le Rapport de 2015 du Commissaire aux comptes sur la gestion des situations d'urgence majeures coordonnées au niveau central a attiré l'attention sur un certain nombre de questions. Par exemple, le Commissaire aux comptes a observé que les dispositions du Protocole d'activation des interventions d'urgence de 2012 n'étaient pas appliquées de manière suffisamment systématique. Il a également signalé la nécessité de renforcer la gestion interne des crises par l'Équipe spéciale chargée de la stratégie, et a préconisé que les enseignements

tirés de chaque crise soient compilés de façon plus systématique une fois celle-ci terminée, ainsi que le prévoit le protocole.

84. Un examen des hypothèses sur lesquelles repose la préparation aux situations d'urgence est en cours, qui exploitera l'acquis d'une évaluation récente et de plusieurs rapports d'audit^{ix}. Le Rapport annuel sur les résultats de 2014 donnait le détail des questions actuellement prises en considération dans l'examen, comme la simplification des dispositions du Guide pour la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de catastrophe à l'usage des bureaux de pays ou encore la mise en place de nouveaux programmes de formation. Au vu de ce qui précède, et compte tenu du nombre sans précédent de situations d'urgence dans le monde, le PAM devrait continuer à renforcer les prestations déjà excellentes qu'il fournit en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise.

E. Secteurs de l'aide au développement dans lesquels le PAM a un rôle à jouer

85. En mai 1999, un document clé de politique générale intitulé "Favoriser le développement" a été présenté au Conseil d'administration. Ce document définissait quelle serait l'approche du PAM en matière de développement. Il indiquait, par exemple, que le PAM devait fournir une assistance uniquement lorsque la consommation vivrière était insuffisante pour assurer une bonne santé et une bonne productivité, qu'il recourrait à l'assistance alimentaire pour encourager l'investissement et laisser derrière elle des actifs durables, et que le ciblage géographique devait être utilisé pour concentrer les ressources sur les zones d'insécurité alimentaire. Ce document pourrait aider le PAM à mieux définir son avantage comparatif dans le domaine de l'aide au développement.
86. À l'heure actuelle, le PAM cherche au titre de tous ses Objectifs stratégiques à obtenir des effets directs relevant du développement, au moyen d'activités relatives au développement des capacités, à la nutrition, à la réduction des risques de catastrophe, à la préparation au changement climatique, au renforcement de la résilience, à l'alimentation scolaire, aux Achats au service du progrès (P4P) et à l'assistance alimentaire pour la création d'actifs. Les sections ci-dessous font état des progrès réalisés dans plusieurs de ces domaines durant la période à l'examen.
87. Plus avant, il conviendrait que le PAM détermine mieux les principaux secteurs de l'aide au développement dans lesquels il a un rôle à jouer et définisse précisément les effets directs qu'il souhaite obtenir en matière de développement. Le PAM devrait intensifier ses activités de développement des capacités – qui figurent dans tous les Objectifs stratégiques – s'il veut parvenir à ce que les gouvernements soient en mesure de briser eux-mêmes le cycle de la faim. On notera qu'une évaluation de la politique du PAM en matière de développement des capacités sera conduite au début de 2016.

i. Développement des capacités et coopération Sud-Sud et triangulaire

88. Selon le Rapport annuel sur les résultats de 2014, la performance du PAM en matière de développement des capacités a été mitigée. Toutes les évaluations nationales envisagées et 91 pour cent des formations en nutrition destinées au personnel des services gouvernementaux et des activités de conseil technique prévues ont été réalisées. Néanmoins, l'amélioration des systèmes nationaux de suivi a été modeste et les données concernant la mise en place de politiques et de cadres réglementaires sont insuffisantes pour tirer des conclusions sur la performance générale du PAM.
89. Cela étant, le Rapport de synthèse sur les évaluations d'opérations effectuées en 2014-2015, réalisé à partir de données plus récentes, fait remarquer que la réorientation opérée par le

PAM, qui passe du rôle d'exécutant à celui de catalyseur, a commencé à contribuer à donner ce qu'il qualifie de "bons résultats [...] au niveau de l'élaboration des politiques". Dans le domaine de l'éducation par exemple, l'intervention du PAM a donné lieu à une amélioration des instruments de politique et de reddition de comptes dans le domaine de l'alimentation scolaire au Bangladesh, au Ghana, au Malawi, au Mozambique, en Tunisie et en Zambie. En matière de protection sociale, des protocoles et des modalités d'exécution ont été mis au point au niveau national en suivant des orientations fournies par le PAM au Bangladesh, au Mozambique et en Zambie. Le PAM a aidé les Gouvernements du Ghana, du Malawi et de la Zambie à élaborer de meilleurs instruments de politique nutritionnelle conformes aux normes internationales. Il a également contribué à élaborer et à améliorer les instruments de planification et de gestion des risques de catastrophe au Malawi, au Mozambique, au Pakistan et en Zambie.

90. Néanmoins, le rapport de synthèse a mis en garde contre des approches fragmentées du développement des capacités, des modèles applicables isolément plutôt qu'à l'échelle du système, une confusion entre développement et augmentation des capacités et le non-respect des engagements pris au stade de la conception – tous problèmes qui ont été signalés dans cinq des évaluations d'opérations de 2014 et 2015. Il est également ressorti des entretiens avec le personnel du PAM que celui-ci s'inquiète que l'organisation n'ait pas les capacités techniques appropriées pour jouer un rôle efficace dans le renforcement des capacités, tant en ce qui concerne l'éventail de compétences du personnel que le savoir-faire ou encore des cadres adaptés.
91. Au vu de ce qui précède, il semble que le PAM devrait adopter une approche plus globale concernant le renforcement des capacités, et définir plus clairement le résultat qu'il escompte au final de cette activité ainsi que les ressources et les capacités techniques nécessaires pour sa bonne exécution.

Renforcer les capacités pour réduire les pertes après récolte en Ouganda et au Burkina Faso

D'août 2013 à avril 2014, le PAM a mené un essai de type recherche-action afin de réduire les pertes après récolte chez les petits exploitants en Ouganda et au Burkina Faso. Les gouvernements, des ONG et des partenaires du secteur privé ont participé à cette expérience, qui a mis à profit les programmes existants, le réseau des Achats au service du progrès, et des travaux réalisés auparavant par la FAO et le Fonds international de développement agricole (FIDA) pour améliorer les pratiques après récolte au niveau des exploitations agricoles. Quatre cents petits exploitants ont participé au projet, mettant en application des pratiques éprouvées utilisées dans des pays économiquement développés, les enseignements récents tirés d'essais concluants menés dans d'autres régions en développement et les recommandations théoriques issues de la recherche.

La réussite de ce projet du PAM montre bien que les pertes après récolte peuvent être considérablement réduites dans les pays en développement avec des activités de développement des capacités adaptées et un équipement agricole amélioré. Pour tous les exploitants participant au projet, sans exception, les nouvelles procédures et technologies ont permis de réduire les pertes de produits alimentaires de plus de 98 pour cent, indépendamment du type de culture ou de la durée de l'entreposage. Au résultat considérable que constituait déjà en soi la quasi-élimination des pertes après récolte sur l'exploitation se sont ajoutés d'autres avantages, comme la hausse du revenu familial (puisque les récoltes pouvaient être entreposées et vendues lorsque la situation du marché était plus favorable), l'amélioration du bien-être familial (grâce à une meilleure nutrition et une moindre exposition à la contamination des aliments) et, pour les communautés, davantage d'excédents alimentaires de qualité à consommer. Les technologies utilisées ont également permis d'alléger la charge de travail des femmes en éliminant le processus quotidien de nettoyage et de décorticage des céréales qui leur prenait beaucoup de temps. Le PAM a récemment lancé une opération spéciale pour transmettre ces technologies et pratiques améliorées à un plus grand nombre d'exploitants.

92. À cet égard, les plans stratégiques de pays pourraient offrir au PAM la possibilité de jouer un rôle plus important en matière de renforcement des capacités, plus particulièrement au niveau de l'examen stratégique qui précède leur élaboration. Ils pourraient résoudre le problème de "fragmentation" relevé dans les rapports d'évaluation.
93. Un examen stratégique est une analyse indépendante et consultative de tous les différents problèmes auxquels un pays se trouve confronté pour relever le Défi Faim zéro – tels que des lacunes dans le cadre de politique et les programmes nationaux, des déficits de financements publics et privés pour la sécurité alimentaire et la nutrition, ou un manque de capacité d'exécution des institutions gouvernementales; il s'accompagne de propositions quant à la manière dont le PAM et ses partenaires pourraient aider le pays. Il a pour but de permettre au PAM d'élaborer un plan stratégique de pays capable de répondre à l'ensemble des besoins du pays de manière moins fragmentée. Comme cet examen est indépendant, qu'il relève des autorités nationales et qu'il est conduit en étroite collaboration avec le gouvernement du pays hôte, il pourrait constituer une première étape importante pour ce qui est du rôle du PAM en matière de renforcement des capacités.
94. La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire constituent une autre dimension importante du rôle du PAM dans le domaine du renforcement des capacités. Elles reposent sur l'idée que de nombreux pays en développement ont déjà mis au point des solutions au problème de la faim et que le PAM peut faciliter la coopération Sud-Sud pour leur donner davantage de retentissement.
95. En 2015, la première politique du PAM en matière de coopération Sud-Sud et de coopération triangulaire a été élaborée puis approuvée par le Conseil d'administration. Depuis lors, le travail du PAM dans ce domaine s'est concentré sur deux éléments clés: la préparation d'un guide pratique sur la coopération Sud-Sud à l'usage des bureaux de pays et la mise au point d'une stratégie d'assistance technique qui servira de cadre général au PAM pour faciliter sa collaboration avec les pays en développement.
96. Selon le Rapport annuel sur les résultats de 2014, des progrès importants ont été accomplis dans ce domaine; 48 pour cent des bureaux de pays ont facilité la coopération Sud-Sud ou triangulaire, en étroite collaboration avec des institutions régionales ou infrarégionales. Le Centre d'excellence du PAM pour la lutte contre la faim, en service depuis trois ans en 2014, a travaillé avec 40 pays dans le domaine de la collaboration Sud-Sud et aidé 34 pays en développement à formuler des politiques et programmes de lutte contre la faim et la pauvreté.

ii. Nutrition

97. Un examen de la performance du PAM en matière de nutrition montre qu'en 2014, des efforts considérables ont été consentis dans ce secteur fondamental des opérations du PAM. Durant l'année, 83 projets comportant une composante de nutrition ont été mis en œuvre dans 53 pays, relevant des six bureaux régionaux du PAM. Plus de 10,3 millions de jeunes enfants, de femmes enceintes et de mères allaitantes ont bénéficié de programmes spécifiquement axés sur la nutrition. La moitié des enfants âgés de 6 à 59 mois pris en charge dans le cadre de ces programmes ont reçu un traitement contre la malnutrition aiguë modérée, tandis que l'autre moitié bénéficiait de programmes de prévention de la dénutrition. Néanmoins, le Rapport annuel sur les résultats de 2014 indique que la performance du PAM a été ralentie par des déficits de ressources, s'agissant notamment de l'Objectif stratégique 4.
98. En 2014, le PAM a continué à investir pour améliorer sa capacité d'exécution des programmes de prévention nutritionnelle et produire de meilleures données probantes dans ce domaine. Au Malawi, le programme de prévention du retard de croissance financé par le Child Investment

Fund Foundation (*The Right Foods at the Right Time: Improving Nutrition of Children Under Two*) a poursuivi la collecte de données programmatiques fondamentales, à l'échelle voulue et presque en temps réel pour mieux guider les opérations et les améliorer (le PAM a eu recours à divers partenaires pour exécuter ce programme). Il a fourni des enseignements sur la production de meilleures données probantes, le suivi et l'évaluation qui seront utiles à l'ensemble de l'organisation.

99. Le PAM a également continué d'investir dans de nouvelles techniques d'évaluation de la nutrition. Il a mis en application l'analyse des besoins en nutriments, et notamment élargi l'usage du "coût du régime alimentaire", qui permet de calculer le coût du régime nutritif le plus économique à partir des informations dont le PAM dispose sur les marchés locaux et les modes d'alimentation. Les responsables des programmes peuvent ainsi estimer la proportion de la communauté qui n'a pas les moyens d'avoir une alimentation nutritive, ainsi que l'écart qui existe entre le revenu moyen effectif des ménages et celui dont ils devraient disposer pour pourvoir à leurs besoins en nutriments.
100. En collaboration avec les organismes partenaires, les gouvernements, les instituts de recherche et le secteur privé, le PAM s'est efforcé d'accélérer la dynamique d'enrichissement du riz pour remédier aux carences en micronutriments. Au titre de cette initiative importante en matière de renforcement des capacités, le Bureau régional du PAM pour l'Asie et le Pacifique, en collaboration avec de nombreux partenaires, a organisé le premier atelier régional sur le thème "Intensifier l'enrichissement du riz en Asie". Cet atelier a rassemblé différents acteurs clés pour discuter des dernières innovations techniques, de l'évolution des politiques et des bases de données probantes, et se livrer à des échanges d'expérience et d'enseignements en matière de programmes.
101. En 2014, le PAM a fait preuve d'innovation dans les programmes de nutrition qu'il mène dans les pays. Par exemple, il a lancé avec l'UNICEF un plan conjoint de renforcement de la nutrition au Soudan du Sud. Depuis lors, les deux organismes ont su démontrer qu'en travaillant ensemble et en collaboration avec les membres du module de la nutrition et les partenaires gouvernementaux, il était possible de traiter des niveaux graves de malnutrition, même dans un environnement très complexe et dangereux comme celui du Soudan du Sud. Ainsi, les deux organismes ont traité durant le premier semestre de 2015 beaucoup plus d'enfants souffrant de malnutrition aiguë que pendant toute l'année 2014.
102. En 2014, le PAM a également renforcé ses partenariats clés avec l'UNICEF et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP); il a mis en place un partenariat multidonateurs visant à soutenir la production locale et a organisé la réunion mondiale des membres du mouvement Renforcer la nutrition (SUN). Au début de 2015, il a été convenu que le partenariat Efforts renouvelés contre la faim et la dénutrition chez les enfants (REACH)^x assurerait le secrétariat du Réseau des Nations Unies pour le mouvement SUN. Les activités de nutrition mises en œuvre par le PAM s'inscrivent de manière générale dans le droit fil de la Déclaration de Rome sur la nutrition et du Cadre d'action issus de la deuxième conférence internationale de 2014 sur la nutrition.
103. Le Rapport de synthèse des évaluations d'opérations effectuées en 2014 et 2015 a indiqué, après analyse de 10 opérations concernant la nutrition, que le PAM était sur la bonne voie. Ainsi, le nombre de bénéficiaires des activités de nutrition avait augmenté considérablement depuis 2012 et au niveau des produits, "la performance était comparativement constante d'une opération à l'autre, peut-être en raison d'une planification plus réaliste et/ou de la confiance accrue des donateurs dans les capacités du PAM".

104. Le Rapport succinct de l'évaluation de la politique en matière de nutrition (2012-2014), basée sur l'examen de 38 opérations dans le monde, a jugé que cette politique de 2012 était pertinente et d'actualité, et qu'elle était bien comprise et acceptée au sein de l'organisation. Toutefois, la diffusion des directives destinées à faciliter sa mise en œuvre ne suivait pas le rythme de la demande du personnel et les programmes de nutrition n'avaient pas été intensifiés dans les proportions envisagées dans la politique. L'évaluation a présenté un certain nombre de recommandations, consistant notamment à prévoir des objectifs de nutrition dans le prochain plan stratégique, à améliorer les directives en vue de faciliter la mise en œuvre de la politique, à renforcer le suivi et l'évaluation des opérations de nutrition, à renforcer les capacités internes dans ce domaine, et à mobiliser suffisamment de ressources pour la mise en œuvre de la politique en matière de nutrition.

iii. Réduction des risques de catastrophe, changement climatique, résilience et assistance alimentaire pour la création d'actifs

105. Au cours des cinq dernières années, 40 pour cent de l'ensemble des opérations du PAM ont intégré des activités liées à la réduction des risques de catastrophe, à la résilience et à l'adaptation au changement climatique. En 2014, le PAM a instauré le Mécanisme destiné à renforcer la sécurité alimentaire et la résilience face aux aléas climatiques (FoodSECuRE), un fonds renouvelable destiné à aider les communautés à renforcer leur capacité de résilience face aux risques climatiques. FoodSECuRE utilise les prévisions climatiques saisonnières pour mobiliser des ressources et déclencher une action avant qu'un choc ne survienne.

106. En 2015, le Conseil d'administration a approuvé la nouvelle politique du PAM en matière de renforcement de la résilience au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition. En outre, les organismes ayant leur siège à Rome ont mis au point un cadre conceptuel pour "Renforcer la résilience au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition". La mise en place des nouveaux plans stratégiques de pays aidera le PAM à intégrer systématiquement une logique de résilience dans la formulation des stratégies et des programmes.

107. En 2014, le PAM a continué à mener des actions de réduction des risques de catastrophe, de renforcement de la résilience et d'adaptation au changement climatique dans le cadre de son programme d'assistance alimentaire pour la création d'actifs (3A). Ces activités ont permis la réalisation de travaux de reconstruction de l'infrastructure, de restauration des ressources naturelles et d'amélioration de la gestion de l'eau. Le Rapport de synthèse des évaluations de l'impact des programmes Vivres pour la création d'avoires (2002–2011) a relevé que "le PAM parvenait efficacement à fournir des vivres et du travail aux membres de communautés mal desservies pendant des périodes marquées par des troubles civils ou une catastrophe naturelle, et à construire ce faisant des avoires utiles". Il a également mis en évidence que les femmes étaient nombreuses à bénéficier du programme 3A, que la proportion des actifs en état de marche variait de 40 à 90 pour cent suivant le type d'actif, et que le programme contribuait de manière généralement positive aux travaux du PAM en matière de réduction des risques de catastrophe et de résilience.

108. Cependant, l'évaluation a recommandé de continuer à porter une attention particulière aux avantages à plus long terme procurés par les activités 3A en matière de sécurité et de diversité alimentaires, et au ciblage des groupes les plus pauvres et les plus laissés pour compte, suggérant qu'une meilleure conception et une meilleure planification pourraient améliorer le programme 3A. Elle a également recommandé que suffisamment de fonds soient alloués au niveau institutionnel. En 2014 et 2015, la direction du PAM a donc renforcé les directives du programme 3A.

Recommandations:

- 4) Affiner les méthodes utilisées pour estimer le coût et le rayonnement de l'assistance afin de faciliter l'évaluation de la performance et la prise de décisions aux niveaux institutionnel et national;
- 5) Préserver les excellentes capacités du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise, et les renforcer si nécessaire, compte tenu du nombre sans précédent de situations d'urgence dans le monde;
- 6) Renforcer le rôle du PAM en matière de développement des capacités sans sortir des limites de ses domaines de compétence reconnus.

VII. MODIFICATIONS APPORTÉES AU MODÈLE OPÉRATOIRE

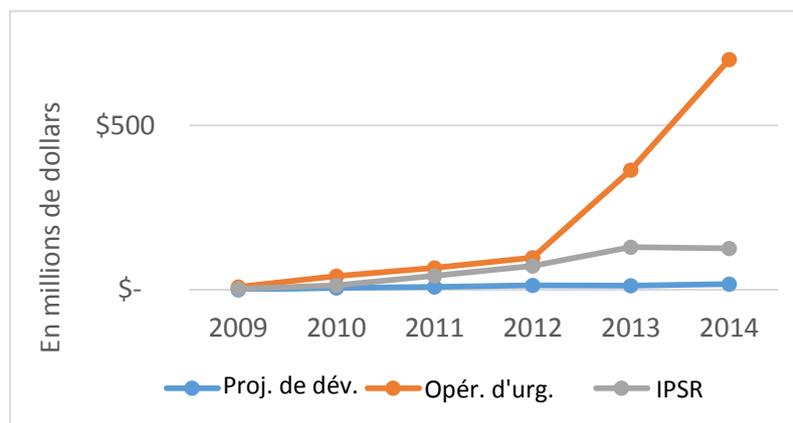
109. Il convient de remarquer que le Plan stratégique pour 2014-2017 est mis en œuvre alors même que le PAM continue d'apporter des modifications importantes à son modèle opératoire, à savoir: 1) le recours aux transferts de type monétaire pour fournir une assistance alimentaire lorsque les circonstances s'y prêtent; et 2) l'augmentation de la part des achats locaux de produits alimentaires par rapport aux achats internationaux. Parallèlement à ces changements, l'organisation a vu ses modalités de financement également évoluer. Au moment de l'adoption du Plan stratégique précédent, le PAM recevait 18 pour cent de ses ressources en nature; aujourd'hui, celles-ci ont diminué de moitié (9 pour cent). Ces transformations du modèle opératoire devraient susciter une réflexion sur ce que sera le PAM à l'horizon 2025 et au-delà.
110. Les achats locaux de produits alimentaires ont bien sûr un potentiel extraordinaire pour stimuler l'économie locale et contribuer aux objectifs du PAM en matière de renforcement des capacités. Par ailleurs, l'utilisation accrue qu'il fait des transferts de type monétaire place le PAM en bonne position pour intervenir dans les débats qui devraient avoir lieu lors du Sommet mondial de 2016 sur l'action humanitaire à propos du rôle et de l'avenir de l'aide monétaire dans l'assistance humanitaire.
111. Quoi qu'il en soit, ces deux changements risquent d'avoir des répercussions considérables sur la structure du PAM et sa manière d'opérer et doivent faire l'objet d'un suivi constant. Par exemple, comme on l'explique ci-dessous dans la section sur les transferts de type monétaire, le PAM s'est allié à d'autres organismes humanitaires pour établir des plateformes communes permettant d'opérer des transferts de ce type: quelles sont les implications de ces plateformes sur l'orientation de l'assistance humanitaire dans le futur et sur le rôle du PAM? L'utilisation accrue de l'aide en espèces et des achats locaux aura-t-elle des incidences sur la capacité logistique que le PAM s'est constituée au fil du temps, sur l'éventail de compétences attendu de son personnel, sur les outils de suivi et d'évaluation utilisés sur le terrain et sur les partenariats? Toutes questions qui méritent d'être mûrement réfléchies et analysées par le PAM et les parties prenantes.

A. Transferts de type monétaire

112. La possibilité d'avoir recours aux transferts de type monétaire donne au PAM la flexibilité voulue pour pouvoir adapter son assistance alimentaire aux besoins des bénéficiaires, notamment dans les cas où l'aide alimentaire en nature ne constitue pas la meilleure solution. L'usage des transferts monétaires et des bons au profit des ménages et des personnes en situation d'insécurité alimentaire s'est diffusé très rapidement en quelques années: en 2009, 26 opérations avaient eu recours aux transferts de type monétaire dans 19 pays, contre 72 opérations dans 53 pays en 2013. En 2014, 8,9 millions de personnes ont bénéficié de transferts de ce type, pour un budget approuvé de 1,49 milliard de dollars – soit 21 pour cent des coûts opérationnels du PAM pour l'assistance alimentaire cette même année.

113. La figure 8 ci-après illustre la hausse considérable des dépenses liées aux transferts de type monétaire depuis 2009, notamment au titre des interventions d'urgence; celles-ci ont en effet représenté 91 pour cent des transferts de type monétaire en 2014. Avec 2,7 millions de bénéficiaires ciblés en 2014 et un budget de 870 millions de dollars, l'intervention de niveau 3 mise en œuvre pour secourir les réfugiés syriens a été l'opération de plus grande envergure à avoir fait largement usage des transferts de ce type.

Figure 8: Croissance des transferts de type monétaire, par catégorie d'activité (2009-2014)



114. Le PAM apporte actuellement des modifications importantes au ciblage des bénéficiaires, notamment dans le contexte des transferts de type monétaire. Ainsi, dans le cadre du processus ordinaire de conception et d'examen des projets et d'ici à la fin de 2017, les bureaux de pays devront prévoir d'appliquer le système SCOPE aux opérations de transferts de type monétaire afin de normaliser les procédures de gestion de l'information sur les bénéficiaires et des cycles de distribution. SCOPE est une plateforme en ligne qui a pour caractéristiques d'enregistrer les bénéficiaires avec leurs données biométriques et de générer des listes de distribution pour les partenaires ainsi que des factures pour les détaillants. Cette plateforme sera également mise en place pour appuyer les opérations prévoyant des distributions en nature dans 15 grands pays au maximum, répartis dans toutes les régions, dans le cadre du processus ordinaire de conception et d'examen des projets, d'ici à la fin de 2016.
115. En 2014, le PAM a longuement collaboré avec le HCR, l'UNICEF et d'autres partenaires pour mettre en place des plateformes communes pour les transferts de type monétaire dans l'État de Palestine, en Jordanie et au Liban. Ces plateformes doivent permettre aux bénéficiaires de se procurer de la nourriture, mais aussi leur donner la possibilité d'acheter des biens et des services dans divers domaines – hébergement, santé ou éducation par exemple. Elles rassemblent les organismes d'aide humanitaire d'une manière inédite et feront probablement partie des sujets qui seront abordés lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire en 2016.
116. Le Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM relative aux transferts monétaires et aux bons (2008-2014) a établi que la politique aidait bien le PAM à négocier le passage stratégique de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, qu'il n'était pas nécessaire d'élaborer une nouvelle politique, mais que le PAM devait se concentrer davantage sur sa mise en œuvre. L'évaluation recommandait d'élaborer des guides et des documents d'orientation, de mettre en place des systèmes solides de suivi et d'évaluation et de préciser le fonctionnement des mécanismes de préfinancement s'agissant de cette modalité de transfert afin de raccourcir les délais d'exécution, notamment durant les crises.

117. Il faut aussi ajouter que dans son dernier rapport d'avril 2015, l'Inspecteur général a recommandé de porter une attention accrue aux risques que comporte cette nouvelle modalité en constante expansion. L'audit a également mis en lumière des possibilités de renforcement de l'environnement de contrôle, avec notamment l'apport continu d'améliorations aux processus d'enregistrement et de vérification des bénéficiaires, ce qui est l'un des objectifs de SCOPE.

B. Achats et initiative Achats au service du progrès

118. Les services d'achat du PAM ont pour double fonction d'acquérir en temps voulu et au meilleur prix des produits alimentaires, des biens et des services et d'utiliser le pouvoir d'achat de l'organisation pour contribuer au développement des marchés – comme le Conseil d'administration leur en a donné mandat en 2006. Chaque année, le PAM achète environ 2,2 millions de tonnes de produits alimentaires, d'une valeur de 1,2 milliard de dollars et en 2014, il a acquis des biens et des services pour une valeur de 575 millions de dollars. À l'heure actuelle, plus de 65 pour cent des dépenses annuelles de la chaîne d'approvisionnement du PAM sont encourues dans les pays ou les régions où il intervient, produisant ainsi un effet multiplicateur sur l'économie locale.
119. Dans le cadre de la phase pilote de l'initiative Achats au service du progrès, le PAM a testé plusieurs moyens de tirer parti de son pouvoir d'achat local. En 2014, 200 000 petits exploitants ont reçu un appui pour améliorer la qualité de leurs produits et augmenter les quantités qu'ils vendent au PAM et à d'autres acheteurs par le biais de l'initiative Achats au service du progrès. Devant les résultats prometteurs de ce projet expérimental, le PAM a inscrit dans ses programmes des activités de développement des marchés au profit des petits exploitants dans 35 pays. Son objectif est de parvenir à ce que les quantités achetées aux petits agriculteurs atteignent 10 pour cent des achats annuels d'ici à 2017.
120. Il ressort du Rapport succinct de l'évaluation stratégique de la phase pilote de l'initiative Achats au service du progrès du PAM (2008-2013) que ce programme a renforcé la crédibilité du PAM en tant que partenaire de développement et qu'il faut continuer à l'améliorer. L'évaluation a observé un accroissement des ventes réalisées par les organisations paysannes dans presque tous les pays pour lesquels on dispose de données. Toutefois, au niveau des petits exploitants, on ne dispose pas d'éléments indiquant que ces ventes ont entraîné une augmentation des revenus imputable à l'initiative. Par ailleurs, les activités de renforcement des capacités sont insuffisantes tant au niveau des organisations paysannes que des petits agriculteurs. L'évaluation a préconisé que le PAM apporte des améliorations dans plusieurs domaines, notamment qu'il élabore des directives pour de futurs projets pilotes Achats au service du progrès, indiquant que certains aspects de l'initiative pouvaient être intégrés. Les recommandations de l'évaluation sont en cours d'application et les achats auprès des petits exploitants sont actuellement intégrés dans les opérations.
121. En 2014, le PAM a économisé 38 millions de dollars sur les achats de produits alimentaires grâce à trois facteurs déterminants: i) une meilleure capacité de regroupement de la demande se traduisant par une baisse des prix; ii) la mise en place de contrats d'achat innovants permettant aux fournisseurs de se couvrir contre les risques et de diminuer leurs prix de vente; et iii) une optimisation de l'assortiment alimentaire permettant au PAM de se procurer les denrées au meilleur prix pour le même impact nutritionnel, en respectant les préférences de la population.
122. Les accords d'approvisionnement alimentaire susmentionnés sont des contrats d'achat novateurs, mis en place en 2014, qui ont contribué à raccourcir les délais et à réduire les coûts. Ils permettent aux fournisseurs de mieux planifier, d'émettre des options quand les prix sont

bas et de répercuter les gains d'efficacité sur le PAM. En 2014, ils ont généré des économies de l'ordre de 21 millions de dollars pour le PAM. En outre, grâce au Mécanisme de gestion globale des vivres d'un montant de 350 millions de dollars, les bureaux de pays ont pu effectuer des achats à l'avance. En 2014, ce mécanisme leur a permis d'acheter 800 000 tonnes de produits alimentaires provenant de ses stocks, pour une valeur de 290 millions de dollars, et de raccourcir le délai moyen d'approvisionnement de 87 jours.

123. En mai 2014, dans son rapport sur les achats de produits alimentaires, le Commissaire aux comptes a adressé plusieurs recommandations au PAM, notamment faire en sorte que les achats soient réalisés dans une perspective plus stratégique que réactive, faire jouer la concurrence à tous les niveaux des procédures d'achat et réduire au minimum les recours aux dérogations, améliorer la gestion des fournisseurs, veiller à ce que les opérations d'achat soient efficaces et effectuées en temps voulu, continuer à intégrer aux opérations d'achat les plateformes Achats au service du progrès et de préfinancement, et être attentif à la qualité des produits alimentaires. Comme on a pu le voir plus haut, des changements et des améliorations considérables ont d'ores et déjà été constatés.
124. Par ailleurs, en 2015, le PAM a utilisé les résultats de l'examen de la gestion de la chaîne d'approvisionnement réalisé dans le cadre de l'initiative visant à adapter sa structure organisationnelle à sa mission pour établir une division regroupant l'ensemble des services de la chaîne. La gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement, qui existe depuis plusieurs années au PAM, a déjà fait la preuve de son utilité lors de la crise en Syrie ou face à l'épidémie de la maladie à virus Ebola par exemple, en réduisant considérablement les délais d'acheminement et les coûts de l'assistance.
125. La nouvelle division continuera de promouvoir une approche plus globale dans les domaines de la planification, de l'approvisionnement et de la livraison des denrées alimentaires en utilisant les différentes modalités de transfert du PAM. Le regroupement des services d'achat et d'appui logistique au sein de la division contribuera à améliorer la synchronisation des opérations tout au long de la chaîne d'approvisionnement, à éliminer les doubles emplois, à promouvoir une approche davantage axée sur la satisfaction des besoins du client, et à apporter une aide plus efficace au module de la logistique des Nations Unies. Par ailleurs, la division sera mieux à même de veiller à la qualité des aliments tout au long de la chaîne d'approvisionnement grâce au Système du PAM pour la sécurité sanitaire des aliments et la gestion de la qualité. Cette gestion intégrée de la chaîne d'approvisionnement a déjà porté ses fruits: sur les plus de 400 000 tonnes de produits alimentaires achetées en 2014 pour faire face à la crise syrienne, le PAM n'a perdu que 0,17 pour cent de denrées en raison de problèmes de qualité au niveau des fournisseurs et des opérations portuaires.

Recommandation

- 7) Poursuivre la réflexion sur les incidences que peuvent avoir les changements apportés au modèle opératoire sur la structure et la fonction du PAM.

VIII. MESURE DES RÉSULTATS

126. Plusieurs rapports d'évaluation ont signalé qu'il fallait renforcer le corpus de données probantes pour toute la gamme des activités du PAM afin que les décisions puissent être prises en pleine connaissance de cause et que la gestion des résultats s'améliore. Ainsi, l'évaluation de 2013 conduite par le MOPAN relevait qu'à l'heure actuelle, les rapports sur la performance du PAM ne rendaient pas compte des résultats du Programme dans leur globalité, car le corpus de

données probantes était trop étié pour démontrer avec certitude une évolution au niveau des effets directs.

127. Un certain nombre de mesures ont été prises pour remédier à ces problèmes. Ainsi, une série d'indicateurs clés d'effets directs a été définie lors de l'élaboration du Cadre de résultats stratégiques pour 2014-2017. Chaque année, ils font l'objet d'un suivi et de rapports où les données collectées sont comparées aux données de référence et aux cibles préalablement fixées. L'organisation a également mis au point des procédures opératoires normalisées pour le suivi des projets, et établi des prescriptions minimales en matière de suivi concernant la fréquence de celui-ci, les besoins en statistique et les sources des données pour chacun des indicateurs du Cadre de résultats stratégiques.
128. Cette série d'instruments, mise en place en 2014 et 2015 dans toute l'organisation, comprend entre autres le Cadre normatif du PAM en matière de suivi, lequel définit les attentes dans ce domaine au niveau de toute l'organisation. En outre, l'outil de suivi et d'évaluation des bureaux de pays (COMET) – qui aide ces derniers à concevoir, planifier, suivre et évaluer leurs opérations et à rendre compte de leurs résultats – a été mis en service comme prévu à moyen terme.
129. Toutefois, la mesure des résultats requiert encore certaines améliorations. Le Rapport annuel sur les résultats de 2014 fait observer au titre de l'Objectif stratégique 1 que "les constats sur les effets directs des activités du PAM dans le domaine de l'appui à la préparation aux urgences ont été limités en 2014 car peu de projets ont fourni les informations voulues". À propos de l'Objectif stratégique 2, il relève que "les contributions du PAM au développement des capacités nationales en matière de sécurité alimentaire n'ont pas pu être évaluées en raison du manque de mesures effectuées au niveau des projets". Concernant l'Objectif stratégique 3, il indique que "l'insuffisance de données sur les effets directs a empêché le PAM d'évaluer les résultats d'ensemble obtenus au titre de cet objectif". Toutefois, il convient de remarquer que certains de ces problèmes pourraient être dus à la mise en place du nouveau Cadre de résultats stratégiques et de plusieurs nouveaux indicateurs à l'appui du Plan stratégique actuel. La situation devrait donc s'améliorer à partir de 2015.
130. La fonction d'évaluation a fait l'objet en 2014 d'une analyse à l'échelle du système des Nations Unies. À partir de ses constatations, et après de longues consultations, la direction du PAM, le Bureau de l'évaluation et les membres du Conseil sont convenus d'un nouveau modèle pour la fonction d'évaluation du PAM, associant évaluation centralisée et évaluation décentralisée régie par la demande. La politique d'évaluation révisée pour 2016-2021 est conforme à cette nouvelle approche.

Recommandation

- 8) Continuer à renforcer le corpus de données probantes pour qu'il permette d'établir des rapports d'évaluation de la performance institutionnelle plus solides et plus concluants.

IX. RÉFORMES INTERNES

131. Depuis l'adoption du Plan stratégique pour 2014-2017, le PAM a poursuivi les grandes réformes internes préconisées pour la plupart par l'initiative de 2013 visant à adapter sa structure à sa mission. Les principales réformes ayant porté leurs fruits à partir de 2014 couvrent quatre secteurs: les ressources humaines, l'examen des procédures opératoires, la structure de l'organisation et les partenariats.
132. La stratégie du PAM en matière de personnel, adoptée en 2014, présente la manière dont le PAM entend renforcer ses ressources humaines. Les quatre impératifs de cette stratégie sont

les suivants: renforcer la culture de la performance; développer les talents du PAM; réorienter l'investissement au profit du personnel recruté sur le plan national; et préparer des dirigeants très performants.

133. Pour renforcer la culture de la performance, le PAM a élargi la couverture de l'évaluation des prestations professionnelles pour y inclure les consultants, le personnel recruté pour des périodes de courte durée et les volontaires. En outre, il a révisé sa politique de promotion du personnel pour en améliorer l'objectivité et la transparence. Il a misé sur le développement des talents en définissant mieux les profils de carrière au sein de l'organisation, afin de donner aux membres du personnel une meilleure perception de la manière dont leur rôle peut évoluer. Il a entamé un examen de tous les profils d'emploi, en partie pour s'assurer qu'il dispose de l'éventail des compétences dont il a besoin. C'est ainsi qu'un nouveau profil a été mis au point pour la nutrition. Par ailleurs, le PAM a mis en place: un vivier de talents pour accélérer le recrutement; une initiative de développement des capacités pour faciliter l'apprentissage en ligne, notamment à l'intention du personnel en poste dans les zones les plus reculées; et l'initiative Inspire, dont le but est d'aider le personnel féminin à accéder à des postes de direction.
134. Dans l'optique d'un recentrage sur le personnel recruté sur le plan national, qui représente 80 pour cent de ses effectifs, le PAM a intensifié les activités de renforcement des compétences à leur intention; pour simplifier la gestion des salaires et des avantages sociaux, les contrats de 3 400 agents recrutés sur le plan national ont été transférés et relèvent désormais du régime administratif de la FAO. Par ailleurs, l'enquête mondiale menée en 2015 auprès du personnel montre que le nombre d'agents recrutés sur le plan national ayant déclaré avoir reçu une formation adaptée à leurs fonctions est en hausse de 10 points de pourcentage.
135. Pour préparer des dirigeants très performants, un programme de pilotage pour le Défi Faim zéro a été spécialement conçu pour le PAM, afin d'améliorer les compétences en matière de direction et de gestion. Actuellement, 35 pour cent des participants sont des administrateurs nationaux. Une série de modifications des procédures et une plus grande transparence ont par ailleurs permis de renforcer le processus de promotion aux postes de direction.
136. La plupart des évaluations font état de deux grands problèmes au niveau des ressources humaines: 1) certaines compétences ne sont pas faciles à trouver dans l'organisation, notamment dans les secteurs plus nouveaux de la nutrition et du renforcement des capacités, et dans d'autres domaines primordiaux pour la mission du PAM, comme le suivi et les rapports; et 2) le modèle des ressources humaines est mis à rude épreuve si plusieurs crises se déclenchent qui exigent de déployer du personnel dans de brefs délais.
137. Davantage doit être fait pour renforcer les compétences, plusieurs bureaux de pays ayant signalé à diverses reprises qu'ils manquaient de personnel qualifié. S'agissant des situations d'urgence, le PAM prépare actuellement une réserve externe d'agents mobilisables en cas de crise qui sera mise en place en 2016 et viendra s'ajouter à la réserve interne établie en 2014, dont il est fait mention plus haut. L'objectif est de pouvoir compter sur environ 300 candidats extérieurs présélectionnés. Des mesures sont par ailleurs en cours pour renforcer la réserve interne en veillant, entre autres, à y inclure des agents ayant le profil adapté (expérience, éventail de compétences, etc.). Ces deux problèmes, signalés dans les rapports d'évaluation, doivent être tenus à l'étude.
138. Concernant les réformes des procédures opératoires prévues dans le cadre de l'initiative visant à adapter la structure du PAM à sa mission, des progrès ont été accomplis, notamment: la réorganisation de la chaîne d'approvisionnement commentée plus haut, la mise en place des

plans stratégiques de pays et l'examen du cadre de financement. S'agissant de la structure de l'organisation, le PAM a continué en 2014 de déplacer son centre de gravité vers les bureaux de pays et les bureaux régionaux, en réaffectant davantage de ressources humaines et financières à leur profit. Les bureaux de pays continuent d'être réorientés vers l'appui en première ligne aux bénéficiaires, les bureaux régionaux étant eux-mêmes aux avant-postes pour appuyer les bureaux de pays. Toutefois, étant donné les constatations issues des évaluations de portefeuilles d'activités et de la première évaluation d'un portefeuille régional déjà mentionnée dans ce document, qui toutes signalent le manque chronique de ressources des bureaux de pays et la nécessité de renforcer leur orientation stratégique, davantage d'efforts devront être consentis. Enfin, les résultats de l'initiative visant à adapter la structure du PAM à sa mission dans le domaine des partenariats sont abordés plus loin dans ce rapport.

X. QUESTIONS TRANSVERSALES

139. Les trois questions transversales recensées dans le Cadre de résultats stratégiques pour 2014-2017 sont les suivantes: 1) prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes; 2) protection et responsabilité à l'égard des populations touchées; et 3) partenariats. Elles sont analysées ci-dessous. Le Plan stratégique pour 2014-2017 ne comprend aucune question transversale, et celles recensées dans le Cadre de résultats stratégiques divergent de celles relevées dans l'examen à mi-parcours pour 2008-2013 à savoir: 1) protection sociale; 2) transferts monétaires et bons; et 3) problématique hommes-femmes. Dès lors que le cadre conceptuel aura été précisé conformément à l'analyse présentée plus haut, il pourra être utile de réexaminer ces questions transversales. Plusieurs d'entre elles sont évoquées dans les Objectifs stratégiques ou dans les buts qui leur sont associés; il faudrait étudier s'il convient de continuer à les présenter séparément.

A. Prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes

140. Dans le Plan stratégique pour 2014-2017, l'organisation s'est engagée à répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels urgents de manière cohérente, coordonnée et tenant compte de la problématique hommes-femmes. Pour progresser sur cette voie et suivre les résultats, le PAM doit inclure dans ses nouveaux projets un marqueur de l'égalité hommes-femmes. Sur les 38 opérations d'urgence, IPSR et programmes de pays approuvés en 2014, 30 appliquaient ce marqueur, lequel doit permettre au PAM d'assurer le suivi des données sur la planification et les dépenses par sexe. Le PAM partage cette pratique optimale avec d'autres organismes des Nations Unies afin de favoriser la cohérence au niveau de l'utilisation et de la comparaison des résultats dans ce domaine important des opérations.
141. Le PAM a mis en place en 2014 un mécanisme de suivi des ressources dénommé Analyse des dépenses liées à la problématique hommes-femmes – pour établir le nombre d'activités menées dans ce domaine, le montant des besoins prévus et celui des dépenses effectives. Il a également dressé un catalogue des activités liées à la problématique hommes-femmes généralement menées dans le cadre de ses opérations, à des fins de cohérence et de compréhension commune. L'Analyse des dépenses liées à la problématique hommes-femmes a fait apparaître qu'en 2014, les projets du PAM avaient consacré environ 12 pour cent de leur budget à des activités de ce type, et a permis de recenser divers exemples de bonnes pratiques.
142. Toujours en 2014, le PAM a renouvelé son engagement en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes dans le domaine de l'assistance alimentaire en élaborant une nouvelle politique en matière de problématique hommes-femmes; cette politique, qui est le fruit d'une année de travail, s'inspire des quatre Objectifs stratégiques et vient compléter d'autres politiques du PAM. Le Rapport succinct de l'évaluation de la politique en matière de

problématique hommes-femmes (2008-2013) avait jugé que celle-ci n'était pas adaptée à la situation. La nouvelle politique pour 2015-2020 se fonde sur un cadre de responsabilité détaillé visant la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes; d'ici à la fin de 2015, chaque bureau régional aura élaboré une stratégie régionale en matière de problématique hommes-femmes qui définira les grandes orientations et guidera les bureaux de pays dans la formulation de leurs propres plans d'action dans ce domaine.

143. Le PAM a instauré une initiative pilote prévoyant de récompenser la promotion de l'égalité des sexes, en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le développement et en collaboration avec trois bureaux de pays (Myanmar, Pérou et Soudan du Sud). La prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes est une stratégie importante depuis longtemps adoptée par le PAM pour faire progresser la question de l'égalité des sexes. Le prix d'excellence pour la promotion de l'égalité des sexes vise à développer davantage le travail réalisé par les bureaux régionaux et les bureaux de pays dans ce domaine.
144. Cette initiative permet de traduire la politique en matière de problématique hommes-femmes et les exigences fixées à l'échelle du système en normes très concrètes axées sur le travail des bureaux de pays. Les bureaux satisfaisant à ces normes verront leur mérite reconnu et récompensé. Le prix est décerné en fonction d'éléments démontrant la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes et l'application de mesures ciblées dans les domaines de la programmation, des ressources humaines, du développement des capacités, des partenariats, du partage des connaissances et des résultats.
145. En dépit des bons résultats enregistrés en 2014, le PAM doit encore beaucoup progresser dans le domaine de la problématique hommes-femmes, comme l'indiquent de récents rapports d'évaluation. D'après le Rapport de synthèse des évaluations d'opérations effectuées en 2013-2014, la prise en compte de cette problématique était limitée quelle que soit l'opération; la question avait même été totalement occultée dans deux opérations. Plusieurs évaluations, notamment celles au Mozambique, aux Philippines, au Tadjikistan et au Tchad, ont souligné la nécessité de mieux prendre en compte la problématique hommes-femmes dès le stade de la conception des projets. Six évaluations ont par ailleurs révélé que les progrès enregistrés dans l'accomplissement des effets directs étaient faibles, voire inexistant, principalement dans les domaines de l'alimentation scolaire et de la nutrition.
146. Plus récemment, le Rapport de synthèse des évaluations d'opérations effectuées en 2014-2015 a fait observer quant à lui que les résultats continuaient d'être mitigés et, pour la plupart, de nature quantitative. Ainsi, sur les 16 évaluations examinées dans le rapport, seules quatre attestaient que la problématique hommes-femmes avait bien été prise en compte durant la phase de la conception. Au vu des constatations des évaluations, il semble qu'un certain nombre de progrès restent à accomplir dans cette sphère d'activité fondamentale.

B. Protection et responsabilité à l'égard des populations touchées

147. La politique du PAM en matière de protection, adoptée par le Conseil d'administration en 2012, a pour objectif d'apporter des solutions à l'insécurité alimentaire et à la faim dans des conditions plus satisfaisantes en termes de sécurité, de transparence et de respect de la dignité. Dans le Plan stratégique pour 2014-2017, le PAM s'est engagé à mettre en œuvre ses Objectifs stratégiques conformément au droit humanitaire international, en respectant les principes humanitaires d'humanité, de neutralité et d'impartialité.
148. En juin 2014, le PAM a fait le point sur la mise en œuvre de cette politique dans un document présenté au Conseil d'administration. Dans l'ensemble, le rapport validait les principes généraux de la politique, montrait que le PAM avait progressé dans tous les domaines concernés, et

concluait qu'aucun changement fondamental n'était requis pour l'heure. Il mettait par ailleurs en exergue un certain nombre d'enjeux et d'enseignements à prendre en compte dans la phase ultérieure de mise en œuvre de la politique.

149. Depuis 2012, une formation en matière de protection a été dispensée à quelque 1 800 membres du personnel du PAM et de ses partenaires dans 29 bureaux de pays. Une étude préliminaire analysant les liens entre migration, violence et insécurité alimentaire en Amérique centrale a été achevée et publiée en septembre 2015. Des projets de directives sur la protection de la confidentialité et des données personnelles ont été mis au point; la version définitive devrait paraître à la fin de 2015. Les questions de protection et de responsabilité ont récemment été intégrées au nouveau cadre de programmation des opérations d'urgence du PAM.
150. D'après l'enquête de référence menée en février 2015 sur la responsabilité à l'égard des populations touchées, 49 pour cent des bureaux de pays du PAM ont mis en place des mécanismes de réclamation et de remontée de l'information; en outre, au moins 67 pour cent des bureaux de pays prennent les décisions touchant des programmes après consultation des personnes touchées, dans toute la mesure possible. Par ailleurs, deux indicateurs sur la protection et la responsabilité ont été ajoutés au nouveau Cadre de résultats stratégiques pour 2014-2017.
151. De manière générale, le Rapport annuel sur les résultats de 2014 témoigne des résultats relativement solides obtenus dans les domaines de la protection et de la responsabilité à l'égard des populations touchées: "Les atteintes à la sécurité des bénéficiaires se rendant sur les sites des programmes du PAM ou en revenant ont été dans une large mesure atténuées, y compris celles se produisant dans le cadre d'interventions d'urgence de niveau 3. Les valeurs cibles établies pour l'indicateur relatif aux personnes informées au sujet des programmes dont elles bénéficient ont été atteintes dans plus de 75 pour cent des projets communiquant leurs résultats, mais le PAM doit veiller à ce que les bénéficiaires soient correctement informés des modalités de distribution des vivres".

C. Partenariats

152. La nouvelle stratégie institutionnelle du PAM en matière de partenariat, adoptée en juin 2014, définit un cadre détaillé et propose les outils à utiliser pour choisir les partenariats qui pourront être les plus utiles au PAM et en favoriser la réussite. La mise en œuvre est axée sur la cohérence et l'efficacité de la démarche adoptée à l'égard des partenariats, soutenue par des actions de formation, la diffusion d'outils et de directives et la gestion de l'information sur les partenariats, avec notamment la mise en service en 2015 d'un centre de ressources consacré aux partenariats. L'objectif de la nouvelle stratégie est en partie de mieux définir le concept de partenariat au PAM, compte tenu du passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire – c'est-à-dire de l'élargir afin qu'il suscite l'engagement et l'appui dont le PAM a vraiment besoin aujourd'hui.
153. Dans le cadre de cette stratégie, les bureaux du PAM ont continué à collaborer intensément avec les gouvernements pour établir des partenariats durables, efficaces et à longue échéance, et faire du PAM un partenaire de choix. Le PAM a par ailleurs continué à tisser des partenariats novateurs avec le secteur privé pour mobiliser des ressources et disposer du savoir-faire et des compétences dont il a besoin. Ainsi, son partenariat avec Royal DSM a permis au PAM d'obtenir le savoir-faire qui lui servait dans le domaine des produits à haute teneur en nutriments et une assistance financière.

Le partenariat du PAM avec MasterCard

Le PAM a établi un partenariat avec MasterCard en vue de répondre de façon innovante aux besoins des populations vulnérables et souffrant de la faim partout dans le monde. Le partenariat met en lien les compétences spécialisées de MasterCard en matière de technologie et de systèmes de paiement et le savoir-faire du PAM concernant la distribution de l'assistance alimentaire; il est évalué aujourd'hui à plus de 7 millions de dollars. Ce partenariat comprend deux volets:

- **Le programme numérique d'alimentation:** MasterCard aide le PAM à renforcer les distributions "numériques" de vivres qu'il effectue au moyen de cartes électroniques permettant aux réfugiés et autres personnes vulnérables de se procurer plus facilement sur les marchés locaux la nourriture dont ils ont besoin. Avec l'appui de MasterCard, des cartes électroniques ont été remises aux réfugiés en Jordanie et au Liban pour faire face à la crise syrienne. Depuis janvier 2014, 244 000 réfugiés syriens et autres personnes vulnérables se sont vu remettre une carte au Liban, et 195 000 en Jordanie.
- **Dons intégrés:** MasterCard utilise sa force commerciale et sa marque pour sensibiliser l'opinion publique et mobiliser des fonds pour le PAM sur les principaux marchés.
 - Réalisations en 2014 et 2015: MasterCard a entrepris 35 campagnes commerciales pour mobiliser des fonds et faire connaître l'action du PAM dans 18 pays. MasterCard a également donné 2 244 128 dollars – soit l'équivalent de près de 9 millions de repas scolaires – à des programmes d'alimentation scolaire, plus particulièrement en Afrique de l'Est.
 - MasterCard a mis en service la plateforme Priceless Causes en octobre 2014 avec la banque italienne Banco Posta. Première plateforme de ce type, elle permet aux détenteurs d'une carte MasterCard de faire un don au PAM chaque fois qu'ils utilisent leur carte. À ce jour, plus de 2 000 détenteurs de cartes se sont inscrits à ce programme.

154. Une stratégie spécifique est en cours d'élaboration concernant la collaboration avec le secteur des ONG. Elle comprend trois volets: une réflexion de l'Overseas Development Institute sur le devenir du partenariat du PAM avec les ONG; un travail de simplification de la collaboration durant les crises grâce à la mise en place d'un protocole d'accord de partenariat sur le terrain pour les situations d'urgence; et une révision systématique des directives institutionnelles du PAM sur les partenariats avec les ONG. Le principal objectif de cette stratégie est d'élargir les perspectives de partenariat avec les ONG, qui se fonderaient sur la coopération et des activités de sensibilisation et non plus sur la simple exécution des opérations, c'est-à-dire sur des relations purement transactionnelles. La stratégie a également pour but de permettre au PAM de suivre et de mesurer l'impact des partenariats avec les ONG.

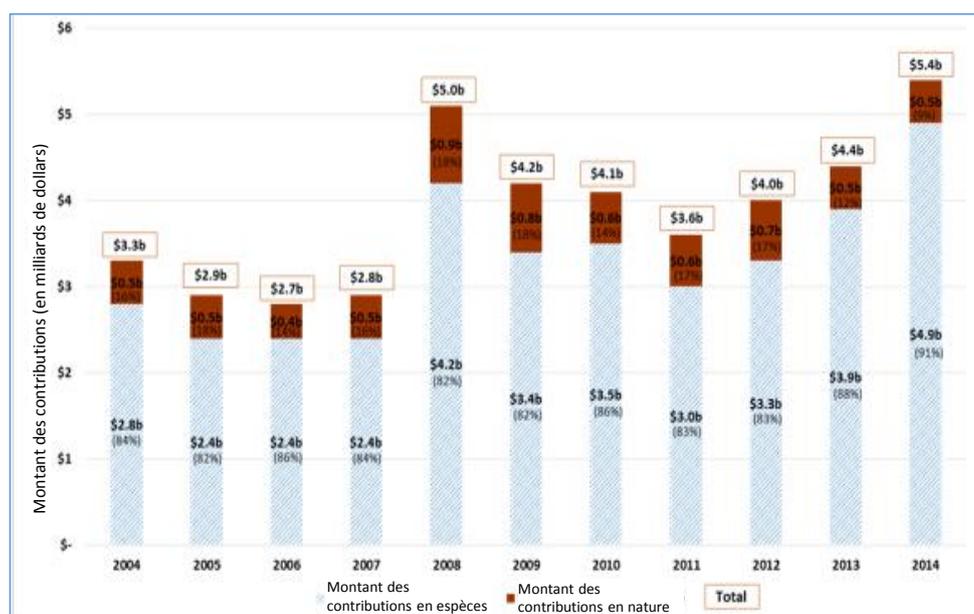
155. Il convient d'observer que le Rapport de synthèse des évaluations d'opérations effectuées en 2014–2015 a qualifié les partenariats d'exécution du PAM de "généralement solides". Il a toutefois mis en garde contre une tendance à "opérer en solo" au niveau opérationnel, indiquant que certaines occasions avaient été manquées et que plusieurs promesses faites au stade de la conception n'avaient pas été respectées. Six des évaluations analysées dans le rapport indiquaient que l'excès d'optimisme concernant les capacités des partenaires, tant techniques que financières, avait abouti à des programmes trop ambitieux; d'autres évaluations ont relevé que la communication était insuffisante et l'obligation de rendre des comptes peu respectée. Ces questions devront être réexaminées à l'occasion de la préparation de la nouvelle stratégie de collaboration du PAM avec les ONG.

156. En janvier 2015, la Directrice exécutive a entériné le premier cadre de sensibilisation du PAM. Ce cadre, qui sera mis à jour tous les trimestres, servira à donner la position du PAM sur une série de questions clés d'ordre humanitaire ou de développement liées au Défi Faim zéro. Il permettra à tout le personnel, qu'il soit au Siège, dans les bureaux de liaison ou dans les régions, de jouer le rôle d'ambassadeurs de l'organisation en faisant mieux connaître la position du PAM sur des questions importantes, et en faisant progressivement élargir la place accordée sur le plan politique à l'action humanitaire.
157. Aux niveaux mondial, régional et national, le PAM a continué de collaborer avec les autres organismes ayant leur siège à Rome – la FAO et le FIDA – dans le cadre de partenariats couvrant une multitude d'aspects allant des politiques et de la sensibilisation à la programmation et l'administration. Les trois organismes ont apporté un appui important aux États membres durant le processus d'élaboration du Programme 2030, notamment en ce qui concerne l'objectif 2 de développement durable. Ensemble, ils ont apporté leur concours au Comité de la sécurité alimentaire mondiale dans plusieurs domaines: les directives d'application volontaire définissant les principes d'un investissement responsable dans l'agriculture; le cadre d'action visant à favoriser la sécurité alimentaire et la nutrition dans des situations de crise prolongées; et les recommandations de politique générale visant à réduire les pertes et les gaspillages de nourriture. Le groupe de travail des trois organismes sur la résilience a préparé un cadre d'action commun, qui a été adopté en 2015.
158. La FAO, le FIDA et le PAM ont également intensifié leur collaboration sur le terrain. Ensemble, ils ont participé à 21 projets dans 18 pays en 2014, contre seulement 11 projets dans 10 pays en 2012. Près de 80 pour cent des bureaux de pays du PAM ont collaboré avec au moins un des deux autres organismes en 2014. On rappellera bien entendu que le PAM travaille en étroite collaboration avec la FAO au module de la sécurité alimentaire, qu'ils dirigent ensemble^{xi}.

XI. MOBILISATION DES RESSOURCES

159. En 2014, les ressources du PAM ont atteint 5,38 milliards de dollars, ce qui lui a permis de faire face aux besoins d'urgence nouveaux et en cours. Face à des crises humanitaires de plus en plus importantes, les 10 principaux donateurs ont versé en 2014 des contributions s'élevant au total à 4,5 milliards de dollars, soit une augmentation de 925 millions de dollars (26 pour cent) par rapport à 2013. Le PAM a établi une base de donateurs plus stable dans la région du Golfe durant la période considérée. Avec 210 millions de dollars versés en 2014, les gouvernements hôtes ont également fourni leur plus grosse contribution – un record dans l'histoire du PAM. Celui-ci continue de s'efforcer d'élargir et de diversifier sa base de donateurs.
160. La vaste majorité des ressources de l'organisation est désormais de type monétaire, les contributions en nature restant relativement stables ces dernières années. L'augmentation de la proportion des contributions fournies en espèces a donné au PAM la souplesse dont il avait besoin pour pouvoir recourir à la meilleure modalité de distribution possible (produits alimentaires, bons ou transferts monétaires).

Figure 6: Ressources en espèces et en nature



161. Le manque de souplesse des financements est un problème considérable et persistant inhérent au modèle de financement du PAM, certains flux de financement étant de courte durée et d'autres étant destinés directement à des projets, des activités ou des communautés spécifiques (contributions à emploi spécifique). Actuellement, environ 11 pour cent seulement des contributions au PAM sont pluriannuelles, ce qui contraint l'organisation à requérir des avances (appels de fonds répétés et prêts internes en faveur des projets). En outre, les contributions non pré-affectées (contributions multilatérales), qui permettent au PAM d'affecter les ressources là où les besoins sont les plus importants, sont en diminution depuis 2011. Leur proportion est tombée de 12 pour cent en 2011 à 8,1 pour cent en 2014. Les contributions assorties de restrictions pèsent sur les partenariats avec les gouvernements et les ONG, gênent la planification et la mise en œuvre de solutions à long terme ainsi que le développement des capacités, et limitent la mesure de l'impact à plus long terme.

Figure 7: Contributions à emploi spécifique et contributions multilatérales

	Contributions à emploi spécifique (%)	Contributions multilatérales (%)
2010	90,6	9,4
2011	88,0	12,0
2012	89,4	10,6
2013	91,1	8,9
2014	91,9	8,1

162. Au cours de la période à l'examen, plusieurs rapports d'évaluation ont pointé du doigt les déficiences du modèle de financement de l'organisation et ses déficits de ressources. Le Rapport de synthèse sur les évaluations d'opérations effectuées en 2013 et 2014 signalait que les problèmes de financement étaient la deuxième plus grosse contrainte à avoir pesé sur les opérations du PAM durant la période.

163. Les exemples de problèmes créés par ce modèle de financement abondent. Durant la période à l'étude, on a relevé les illustrations suivantes:
- a) Le cas de la maladie à virus Ebola, où les fonds étaient pré-affectés à des activités ou à des pays spécifiques, rendant difficile toute réaffectation de fonds pour faire face à l'évolution des besoins. Cela s'est soldé par un surfinancement des opérations du PAM au Libéria et un sous-financement des opérations en Guinée. En outre, les demandes de réaffectation de fonds vers d'autres pays ou activités ont parfois été refusées, ou des activités ont été retardées en raison des délais requis pour obtenir les dérogations;
 - b) Le cas des réfugiés au Cameroun, où la pré-affectation rigide de fonds en faveur des réfugiés de République centrafricaine s'est faite au détriment des réfugiés du Nigéria au plus fort de la période de déplacement, en été 2015, et a fortement nui à la capacité du PAM de fournir une assistance vitale à tous ceux qui en ont besoin;
 - c) Le cas des activités de nutrition en Ouganda, où des restrictions imposées par des donateurs aux prêts de produits alimentaires d'autres opérations ou d'autres pays ont abouti à la suspension de plusieurs activités. Alors que les livraisons de SuperCereal subissaient des retards en Ouganda, les stocks disponibles dans des pays voisins n'ont pu être acheminés vers cette opération en raison de restrictions imposées par les donateurs.
164. L'accès aux fonds thématiques continue d'être très important pour le PAM, car ceux-ci permettent de financer au titre du Plan stratégique des actions en faveur de la résilience face au changement climatique, de la santé, de la problématique hommes-femmes ou du soutien à l'agriculture, activités qui sont indispensables au bon déroulement de la mission du PAM. Le PAM a aussi accès à toute une gamme de fonds de financement commun. Toutefois, il est ressorti du Rapport succinct de l'évaluation de l'utilisation par le PAM des fonds de financement commun pour la préparation et l'organisation des interventions humanitaires (2009-2013) que ces fonds pouvaient aussi être pré-affectés: "Le fait d'affecter ces financements à certaines activités des opérations du PAM augmente les coûts de transaction, et limite la souplesse des interventions sans guère en améliorer la qualité."
165. Comme indiqué précédemment, l'examen du cadre de financement est en cours. On teste actuellement des approches qui pourraient transformer la planification des projets, permettre d'avoir accès à des financements au moment le plus opportun, améliorer le coût-efficacité et faciliter l'accès des donateurs à l'information. En 2015 et 2016, l'examen du cadre de financement donnera au PAM la possibilité de restructurer son cadre financier et de l'intégrer au Cadre de résultats stratégiques. Une meilleure correspondance et une corrélation plus directe entre ressources et résultats permettra d'améliorer les capacités de décision, notamment sur le terrain. Ces questions ainsi que d'autres devront être prises en compte dans une nouvelle approche de la mobilisation des ressources élargie à l'ensemble du PAM, pour faire en sorte que l'organisation dispose des fonds dont elle a besoin pour travailler en partenariat avec les gouvernements, améliorer ses programmes et ses interventions d'urgence, et continuer à rechercher des solutions durables au problème de la faim.
166. Enfin, il convient de remarquer que dans son Rapport annuel de 2015, l'Inspecteur général a conclu que l'environnement de contrôle du PAM était stable, ce qui est une réussite importante étant donné la taille de l'organisation et la complexité de ses opérations.

Recommandation

- 9) S'efforcer de transformer le modèle de financement pour qu'il soit mieux adapté à la mission à court et long termes du PAM telle que convenue.

XII. RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Cadre conceptuel

- 1) Dans le prochain plan stratégique, resserrer le cadre conceptuel du PAM en saisissant l'occasion offerte par la transition vers les objectifs de développement durable.
- 2) Mieux définir l'avantage comparatif du PAM s'agissant de l'aide au développement.
- 3) Mieux faire connaître les services d'importance vitale que le PAM fournit à l'ensemble de la communauté d'aide humanitaire en tant qu'organisme responsable des modules de la logistique et des télécommunications d'urgence.

Coût et rayonnement de l'assistance alimentaire

- 4) Affiner les méthodes utilisées pour estimer le coût et le rayonnement de l'assistance afin de faciliter l'évaluation de la performance et la prise de décisions aux niveaux institutionnel et national.

Opérations

- 5) Préserver les excellentes capacités du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise, et les renforcer si nécessaire, compte tenu du nombre sans précédent de situations d'urgence dans le monde.
- 6) Renforcer le rôle du PAM en matière de développement des capacités sans sortir des limites de ses domaines de compétence reconnus.

Modifications apportées au modèle opératoire

- 7) Poursuivre la réflexion sur les incidences que peuvent avoir les changements apportés au modèle opératoire (transferts de type monétaire et achats locaux) sur la structure et la fonction du PAM.

Corpus de données probantes et communication

- 8) Continuer à renforcer le corpus de données probantes pour qu'il permette d'établir des rapports d'évaluation de la performance institutionnelle plus solides et plus concluants.

Ressources

- 9) S'efforcer de transformer le modèle de financement pour qu'il soit mieux adapté à la mission à court et long termes du PAM telle que convenue.

ⁱ Le but pour lequel le PAM a été créé est défini à l'Article II du Statut du PAM. Aux termes de cet article, les buts et fonctions du PAM sont les suivants: a) utiliser l'aide alimentaire pour appuyer le développement économique et social; b) répondre aux besoins alimentaires des réfugiés et des victimes d'autres situations d'urgence et de crises rendant nécessaires des secours prolongés; c) promouvoir la sécurité alimentaire mondiale conformément aux recommandations formulées par l'Organisation des Nations Unies et par la FAO. Pour s'acquitter de ce mandat, le PAM met en œuvre, sur demande, des programmes, des projets et des activités mobilisant l'aide alimentaire pour ce qui suit: a) aider au développement économique et social, en concentrant son action et ses ressources sur les populations et les pays les plus démunis; b) favoriser la continuité entre secours d'urgence et développement en donnant la priorité aux activités de prévention des catastrophes, de préparation, d'atténuation de leurs conséquences, et aux activités consécutives de relèvement; c) aider à répondre aux besoins alimentaires des réfugiés et des victimes d'autres situations d'urgence et de crises rendant nécessaires des secours prolongés, en utilisant l'aide, dans toute la mesure possible, à des fins tant de secours que de développement; d) assurer des prestations de services pour le compte de donateurs bilatéraux, d'institutions des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales dans le cadre d'opérations conformes aux objectifs du PAM et complémentaires des activités de celui-ci.

ⁱⁱ Définition de la mission du PAM, <http://www.wfp.org/about/mission-statement>.

ⁱⁱⁱ Le PAM a contribué à la réalisation de l'objectif 1 du Millénaire pour le développement: "Éliminer l'extrême pauvreté et la faim" et des objectifs 2 à 8. Il négocie actuellement la transition vers les objectifs de développement durable. L'objectif 2, le plus pertinent pour le PAM, est le suivant: "Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable."

^{iv} Les piliers de l'initiative Défi Faim zéro sont les suivants: Zéro enfant de moins de 2 ans souffrant d'un retard de croissance; 100 pour cent d'accès à une alimentation adéquate toute l'année; tous les systèmes agro-alimentaires sont durables; 100 pour cent d'augmentation de la productivité et des revenus des petits exploitants; Zéro perte ou gaspillage de produits alimentaires.

^v Le Plan stratégique a dressé la liste de ce qu'il désignait comme les "principaux outils" qui seraient utilisés pour atteindre les objectifs stratégiques, à savoir: les modalités de "transferts" (distributions générales et ciblées de produits alimentaires, création d'actifs et de capital humain, et nutrition); les "services opérationnels" (analyse, achats, logistique, technologie de l'information et des communications et ingénierie); et l'"assistance technique, les partenariats et le plaidoyer".

^{vi} Le document "*Four Strategic Evaluations on the Transition from Food Aid to Food Assistance: A Synthesis*" (OE/2012/S002), couvrait: 1) le rôle du PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité; 2) le rôle joué par le PAM pour ce qui est de mettre un terme à la perpétuation de la faim; 3) les partenariats dans le cadre de la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire; et (4) la façon dont les bureaux de pays du PAM s'adaptent aux changements.

^{vii} Le PAM a commencé à expérimenter les stratégies de pays en 2009. L'examen indépendant du processus de stratégie de pays réalisé en 2011 – de même que l'examen des procédures opératoires effectué dans le cadre de l'initiative visant à adapter la structure du PAM à sa mission – ont conclu que ces documents étaient constructifs mais qu'il fallait harmoniser davantage la planification stratégique et programmatique. Suite à ces recommandations, le PAM a mis au point et testé une approche améliorée fondée sur des examens stratégiques menés dans six pays en 2014. Cette approche traduit l'importance de l'engagement à haut niveau des partenaires, y compris le PAM, avec les gouvernements et l'alignement étroit de leurs stratégies sur les buts nationaux et internationaux de la lutte contre la faim.

^{viii} Basé sur les résultats obtenus par l'équipe de travail du PAM sur le comptage des bénéficiaires et le calcul des coûts, 2013.

^{ix}Voir p. 118 du Rapport annuel sur les résultats de 2014.

^x Le rapport succinct de l'évaluation conjointe de l'initiative REACH (2011-2015) examine le rôle de REACH et les manières dont il peut être amélioré.

^{xi} Le rapport succinct de l'évaluation conjointe FAO/PAM du dispositif de coordination du module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire dans le cadre des interventions humanitaires (2009–2014) propose plusieurs recommandations sur la manière d'améliorer le mécanisme de coordination du module.