

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Première session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 13–15 février 2012

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2012/6-A

16 janvier 2012

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE DES PARTENARIATS DANS LE CADRE DE LA TRANSITION DE L'AIDE ALIMENTAIRE À L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OE*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Chargée principale de l'évaluation, OE: Mme J. Watts tél.: 066513-2319

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative principale de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

La présente évaluation des partenariats du PAM est l'une des quatre évaluations stratégiques entreprises au cours de l'exercice biennal 2010–2011 en rapport avec le passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, auquel appelle le Plan stratégique du PAM pour 2008-2013. Les évaluateurs ont analysé les effets de cette évolution stratégique sur les partenariats conclus par le PAM et sur le rôle que celui-ci joue dans leur cadre. La transition opérée étant un processus continu et l'évaluation ayant été effectuée à mi-parcours du cycle de planification stratégique, l'exercice avait pour but d'appuyer l'apprentissage organisationnel.

L'évaluation a été menée par une équipe indépendante composée de cinq personnes, selon les modalités suivantes: visite de trois bureaux de pays et de trois bureaux régionaux; étude sur documents des activités menées dans deux pays; enquête auprès de partenaires et de parties prenantes externes au PAM; enquête auprès de responsables et de cadres supérieurs du PAM; évaluation au regard des règles de bonne pratique; et étude sur documents.

Le terme "partenariat" a été défini comme une collaboration volontaire, menée pendant une période donnée, dans le cadre de laquelle les différentes parties partagent les avantages, les coûts et les risques associés à la réalisation d'objectifs fixés d'un commun accord. Trois types de partenariats ont été examinés: les partenariats axés sur l'exécution, les partenariats visant à renforcer les connaissances ou à transférer des compétences, et les partenariats-cadres ou partenariats d'orientation. L'évaluation a porté sur deux domaines: la nutrition et la santé, d'une part, et la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de crise, d'autre part.

Les évaluateurs ont constaté que les effets du passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire n'étaient pas compris de la même façon par le personnel et les partenaires du PAM. Il n'existe en outre pas au PAM de définition communément acceptée de ce qu'est un partenariat, et le terme est appliqué à différents types de relations. De plus, la compréhension des facteurs contribuant à l'efficacité des partenariats, des principes de bon partenariat ou de la méthode à adopter pour assurer le suivi des partenariats reste limitée. La communication sur ces questions est inégale.

Malgré tout cela, les évaluateurs ont établi que, dans l'ensemble, le PAM était considéré comme un partenaire estimé et respecté. La plupart des partenaires ont indiqué que la collaboration avec le PAM était une expérience positive qui permettait d'accroître l'impact sur les bénéficiaires. La majorité des membres du personnel du PAM appréciaient également le travail en partenariat qui, selon eux, contribuait à renforcer l'efficacité du Programme et son aptitude à venir en aide à ses bénéficiaires.

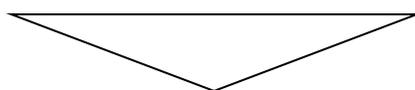
Dans le domaine de la nutrition, le flou entourant les rôles et responsabilités du PAM ainsi que le manque de capacités compromettaient la crédibilité du PAM en tant que partenaire. Les gouvernements étaient les principaux partenaires du PAM, mais le peu de ressources consacrées au renforcement de leurs capacités, ainsi que le fait que les systèmes de

planification des activités étaient trop axés sur le court terme et les projets, figuraient parmi les facteurs qui diminuaient l'aptitude du PAM à travailler en partenariat de manière à accroître la prise en charge des activités par les autorités nationales.

Les systèmes de planification, de suivi et d'établissement de rapports n'ont pas encore été adaptés à un niveau de partenariat accru. Peu d'investissements ont été consacrés à la formation du personnel au travail en partenariat et à la collaboration. Pour renforcer les capacités du PAM en la matière, il faudra prendre des mesures dans divers domaines en plus de la formation, comme l'orientation des fonctionnaires, les incitations à l'intention du personnel de direction et l'encadrement. En outre, nombre d'accords-cadres que le PAM a conclus avec des partenaires importants n'ont pas encore été actualisés de façon à tenir compte de l'orientation stratégique actuelle.

L'équipe d'évaluation a formulé sept recommandations qui visent à rendre les partenariats plus efficaces; celles-ci portent sur les aspects suivants: l'élaboration d'une stratégie de partenariat pour le PAM; le positionnement stratégique du PAM vis-à-vis des partenaires et les accords qui régissent ces relations; et les systèmes et capacités internes du PAM.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation stratégique des partenariats dans le cadre de la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire" (WFP/EB.1/2012/6-A) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2012/6-A/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

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

INTRODUCTION

Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation des partenariats du PAM est l'une des quatre évaluations stratégiques que le Bureau de l'évaluation du PAM a menées au cours de l'exercice biennal 2010–2011 en rapport avec le passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, auquel appelle le Plan stratégique du PAM pour 2008–2013. Les évaluateurs ont analysé les effets de cette évolution stratégique sur les partenariats conclus par le PAM et sur le rôle que celui-ci joue dans leur cadre. Ils se sont intéressés à deux domaines: la nutrition et la santé; et la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de crise.
2. L'évaluation a été réalisée par une équipe indépendante composée de cinq personnes, entre mai et novembre 2011. On trouvera au tableau 1 les différentes méthodes utilisées ainsi que les zones géographiques couvertes.

TABLEAU 1: MÉTHODES SUIVIES ET ZONES GÉOGRAPHIQUES COUVERTES	
Catégorie	Sous-catégorie
Visite de pays	Haïti Kenya République démocratique populaire lao
Étude sur documents (pays)	Colombie Niger
Visite à l'échelle régionale	Asie (Bangkok) Afrique orientale et centrale (Nairobi) Amérique latine et Caraïbes (Panama)
Étude sur documents (région)	Moyen-Orient, Afrique du Nord, Europe orientale et Asie centrale (Le Caire) Afrique de l'Ouest (Dakar) Afrique australe (Johannesburg)
Étude sur documents (partenaires importants)	Partenaires du système des Nations Unies, organisations non gouvernementales (ONG) internationales, échantillon de gouvernements et de donateurs, TNT ¹ et Vodafone.
Étude sur documents (globale)	Personnel du PAM

3. Outre des entretiens qualitatifs et des discussions de groupe, des instruments quantitatifs ont été utilisés:
 - une enquête menée auprès de 400 partenaires et parties prenantes externes;
 - une enquête menée auprès de 199 responsables et cadres supérieurs du PAM;
 - une fiche de notation des accords de partenariat, qui a été utilisée pour 80 accords, mémorandums d'accord et documents analogues; et
 - une liste de contrôle relative à l'efficacité des partenariats, utilisée lors d'entretiens menés avec des ONG dans les pays.

¹ TNT est une entreprise privée de distribution de courrier et de livraison rapide.

4. Le taux de réponse a été de 43 pour cent pour l'enquête externe et de 31 pour cent pour l'enquête interne. Ces taux dépassent les chiffres habituellement obtenus dans le cadre d'études de ce type (30 pour cent pour les enquêtes spontanées).

Contexte

5. Les partenariats sont essentiels pour que l'assistance humanitaire et l'aide au développement à l'échelle internationale soient efficaces, et ils sont régulièrement étudiés lors de manifestations mondiales telles que les réunions consacrées aux objectifs du Millénaire pour le développement, le Sommet du G8 tenu à L'Aquila en 2009 et le Sommet mondial de l'alimentation consacré à la sécurité alimentaire.
6. Pour l'heure, c'est le renforcement de l'efficacité des partenariats qui retient l'attention. Certaines organisations ont défini des principes afin de guider la pratique en la matière; ainsi, l'égalité, la transparence, une approche orientée vers les résultats, la responsabilité et la complémentarité comptent parmi ceux qu'a adoptés le Dispositif mondial d'aide humanitaire. Un consensus se dégage actuellement sur les caractéristiques d'un partenariat efficace:
 - interactions volontaires et concertées;
 - intérêts et objectifs complémentaires;
 - apport mutuel de ressources (financières, humaines ou les deux);
 - partage des risques et des avantages; et
 - responsabilité mutuelle.
7. Aux fins de la présente évaluation, un partenariat a été défini comme une collaboration volontaire menée pendant une période donnée, dans le cadre de laquelle les différentes parties partagent les avantages, les coûts et les risques associés à la réalisation d'objectifs fixés d'un commun accord. L'évaluation n'a pas porté sur les relations à caractère principalement financier établies entre le PAM et des donateurs ou des organisations du secteur privé, ni sur celles d'ordre contractuel qui se nouent lorsque le PAM passe un marché avec une organisation pour que celle-ci fournisse des biens ou des services.
8. Trois types de partenariats ont été distingués aux fins de la présente évaluation:
 - **Partenariats axés sur l'exécution:** offrir des services à des bénéficiaires, étant entendu que les partenaires doivent assurer des prestations ou mettre à disposition des compétences en sus de la fourniture contractuelle de biens ou de services.
 - **Partenariats visant à renforcer les connaissances ou à transférer des compétences:** renforcer les capacités de parties tierces, notamment des gouvernements, des organismes régionaux et des ONG, ou élargir le champ des connaissances.
 - **Partenariats-cadres ou partenariats d'orientation:** permettre au PAM de travailler dans un système mondial, ou recommander et faire mieux connaître de nouvelles approches permettant de répondre à des préoccupations communes.

Le partenariat au PAM

9. Dans son Plan stratégique pour 2008–2013, le PAM s'est engagé à collaborer de manière plus rationnelle avec différents acteurs dans le but d'atteindre ses propres objectifs, de contribuer à la réalisation des objectifs d'ensemble des Nations Unies et des objectifs du

Millénaire pour le développement, de renforcer les capacités des gouvernements et d'appuyer le transfert des responsabilités.

10. Le PAM distingue parmi les ONG celles qui sont des partenaires coopérants (surtout celles qui assurent la prestation d'un service, comme la distribution de vivres, contre rétribution) et celles qui sont des partenaires complémentaires (c'est-à-dire celles qui consacrent une partie de leurs propres ressources à la poursuite d'objectifs communs). Cela étant, il n'existe pas de définition communément admise des termes "partenariat" ou "partenaire" au PAM, ni de politique globale en la matière, bien que certaines politiques sectorielles abordent la question, notamment le cadre général de 2001 pour le partenariat avec les ONG, la politique de 2004 sur le renforcement des capacités nationales (actualisée en 2009), la politique de 2004 sur l'engagement de nouveaux partenaires du secteur privé, et la stratégie connexe de 2008 relative aux partenariats avec le secteur privé et à la mobilisation de fonds.
11. **Nutrition et santé.** Plus de 50 pour cent de tous les projets que le PAM a menés en partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies ou des organisations internationales comprenaient des activités touchant la nutrition et la santé, ce qui constitue la proportion la plus forte tous secteurs confondus. En 2008, le PAM a conclu des partenariats avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) dans le cadre de 140 projets menés dans 71 pays, dont 61 pour cent étaient liés à la santé et à la nutrition. Sur les 291 projets ayant donné lieu à des partenariats avec des ONG entre 2005 et 2009, 61 pour cent comportaient des activités relatives à la nutrition. Un certain nombre de nouveaux partenariats novateurs sont en train d'être établis dans les domaines de la nutrition et de la santé, notamment le Cadre d'action pour le renforcement de la nutrition et le partenariat REACH visant à éliminer la faim chez les enfants.
12. **Préparation aux situations d'urgence et intervention en cas de crise.** Avec divers partenaires, le PAM s'emploie à renforcer les capacités des gouvernements en matière de préparation aux catastrophes et d'intervention en cas de crise, et à étayer les capacités nationales en répondant aux besoins d'urgence. Il dirige par ailleurs les modules des télécommunications d'urgence et de la logistique, et codirige avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) le module mondial de la sécurité alimentaire, établi en 2010 et déjà opérationnel dans 15 pays.

CONSTATATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

13. Les quatre grandes questions ci-après sont examinées dans le cadre du présent rapport:
 - i) Quels sont les effets du passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire sur les partenariats du PAM?
 - ii) Dans quelle mesure les partenariats du PAM sont-ils efficaces et efficients?
 - iii) En quoi les facteurs ressortissant à l'environnement opérationnel externe du PAM, notamment les donateurs, l'environnement politique ou encore les conditions sociales, politiques, économiques et culturelles en vigueur dans un pays, influent-ils sur l'aptitude du PAM à établir et à maintenir des partenariats efficaces?
 - iv) En quoi les facteurs internes, en particulier les processus, les systèmes, la culture de l'organisation et les capacités du personnel, influent-ils sur l'aptitude du PAM à établir et à maintenir des partenariats efficaces?

14. Il est apparu en outre que plusieurs enjeux plus généraux avaient une incidence sur la façon dont les parties prenantes internes et externes percevaient les questions étudiées dans le cadre de l'évaluation.

Constatations d'ordre général

⇒ *Manque de clarté au sujet du passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire et des partenariats*

15. Bien que la plupart des personnes interrogées aient déclaré comprendre l'évolution stratégique du PAM et l'évolution correspondante des partenariats, un examen plus approfondi a fait apparaître de nettes divergences et une profonde méconnaissance de la question. Il est ressorti des entretiens menés avec des membres du personnel et des partenaires du PAM à différents niveaux que tous ne comprenaient pas de la même façon la transition opérée de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Alors que pour certains, il ne s'agissait que de désigner autrement des activités déjà en cours avant 2008, d'autres estimaient que "l'assistance alimentaire" était étroitement liée aux déclarations de Paris et d'Accra. Beaucoup n'ont pas été en mesure de mentionner d'effet précis de cette transformation sur les opérations, hormis la mise en place de programmes faisant intervenir des bons ou des transferts monétaires.
16. Les partenaires du PAM n'étaient en outre pas tous d'accord sur les implications du passage à l'assistance alimentaire, bien qu'ils aient pour la plupart déclaré "comprendre" de quoi il s'agissait. Même si nombre d'ONG nationales et de parties prenantes gouvernementales ne saisissaient pas bien en quoi consistait l'assistance alimentaire, elles savaient que le PAM avait modifié la nature de ses programmes et sa façon de travailler. Au Kenya, les intervenants gouvernementaux ont indiqué utiliser un modèle décisionnel tripartite, faisant intervenir le PAM et des ONG, qui accordait davantage de place aux attributions et aux responsabilités nationales. Les parties prenantes institutionnelles, en particulier les partenaires des Nations Unies aux niveaux régional et mondial, se sont inquiétées de la méconnaissance de la transition opérée par le PAM. Si 82 pour cent des membres du personnel du PAM interrogés ont indiqué que les rôles et responsabilités du PAM et de ses partenaires étaient clairement établis au niveau national, ils n'étaient que 60 pour cent à estimer qu'il en allait de même aux niveaux international et régional.
17. On a également constaté que le personnel et les partenaires du PAM ne comprenaient pas forcément bien ce que recouvrait le concept de partenariat; ce terme était en effet appliqué à pratiquement toutes les formes de collaboration sur le plan géographique ou fonctionnel. Au PAM, les avis divergeaient aussi beaucoup sur ce qu'était un partenariat efficace. Bien que le PAM ait fait siens les principes de bon partenariat énoncés par le Dispositif mondial d'aide humanitaire, les agents sur le terrain ne les connaissaient que vaguement, et même s'ils y adhéraient, ils ne comprenaient pas bien quelle incidence ils pouvaient avoir sur leur travail. De même, rares étaient ceux qui connaissaient les principes de bonne pratique ou savaient comment évaluer l'efficacité d'un partenariat. Ces imprécisions ont créé un flou autour des effets que les partenariats pouvaient avoir sur la transformation du PAM. Ce dernier n'ayant pas officiellement établi de catégories de partenariat, ni défini en quoi consiste un bon partenariat, il est difficile de déterminer avec précision dans quelle mesure ce type de relations contribue à la réalisation de l'objectif - tout aussi flou - qu'est la fourniture d'une assistance alimentaire.

⇒ *Communication inégale*

18. Les évaluateurs ont constaté qu'au PAM, la communication sur les partenariats et l'assistance alimentaire, deux pierres angulaires du Plan stratégique en cours, était, au mieux, inégale. À l'échelle des pays, les intervenants appartenant à des ONG n'étaient généralement pas informés du changement d'ordre stratégique, ni de la place centrale accordée aux partenariats par le PAM; ils savaient uniquement qu'il leur était désormais demandé de travailler autrement. Les divergences de vues chez le personnel du PAM à tous les niveaux, y compris parmi les hauts responsables au Siège, quant à la nature de l'assistance alimentaire et des partenariats mettent en évidence la méconnaissance de ces deux éléments essentiels du Plan stratégique, que la direction du PAM n'a pas explicitement définis.

Résumé des principales constatations

⇒ *Le PAM, un partenaire estimé et respecté*

19. Il est ressorti des enquêtes et des entretiens que le PAM était un partenaire estimé et respecté. Le tableau ci-après illustre la mesure dans laquelle, selon les intervenants externes, le PAM respecte les principes de partenariat. L'approche orientée vers les résultats et le degré de responsabilité du PAM lui ont valu ses meilleures notes. Les personnes interrogées l'ont pour la plupart moins bien noté pour ce qui est de la transparence, et bien qu'elles aient rarement mentionné spécifiquement les principes de partenariat, elles ont jugé que le personnel du PAM, en particulier sur le terrain, était fiable, ouvert et honnête, autant de valeurs essentielles à l'efficacité d'un partenariat.

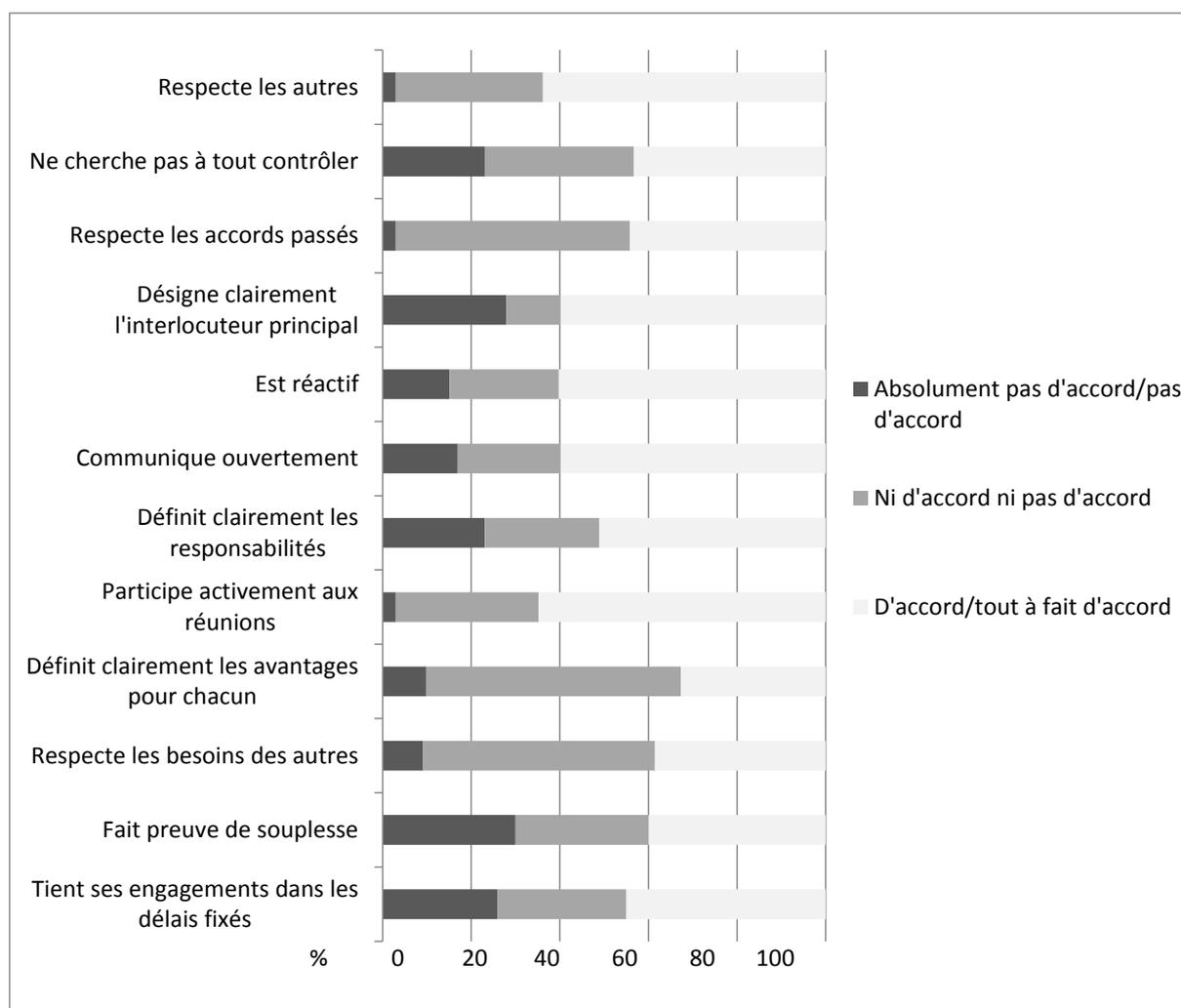
**TABLEAU 2: APPRÉCIATION DES PARTIES PRENANTES:
RESPECT PAR LE PAM DES PRINCIPES DE PARTENARIAT**

	Toujours	Souvent	Parfois	Jamais	Ne sait pas	Total
Égalité	17 (15%)	37 (33%)	41 (36%)	8 (7%)	10 (9%)	113
Transparence	16 (14%)	33 (29%)	47 (42%)	9 (8%)	8 (7%)	113
Approche orientée vers les résultats	24 (21%)	49 (43%)	30 (27%)	1 (1%)	9 (8%)	113
Responsabilité	20 (18%)	47 (42%)	36 (32%)	1 (1%)	9 (8%)	113
Complémentarité	15 (13%)	37 (33%)	42 (38%)	4 (4%)	14 (12%)	112

20. La figure 1 montre comment 60 ONG dans les pays ont évalué la performance du PAM au moyen d'une liste de contrôle relative à l'efficacité des partenariats. La majorité des personnes interrogées ont donné au PAM une bonne note pour la plupart des indicateurs. Les aspects ci-après ont été les mieux notés: respect d'autrui; réactivité; transparence de la communication; désignation claire de l'interlocuteur principal; et participation active aux réunions. Parmi les points relativement faibles figuraient la souplesse et le respect des engagements dans les délais impartis.

21. Les entretiens menés auprès d'ONG ont fait apparaître que le respect des engagements suscitait des inquiétudes en raison du retard pris dans les paiements mais aussi et surtout de celui pris dans la livraison des vivres, et des ruptures de la filière d'approvisionnement.

Figure 1: Liste de contrôle relative à l'efficacité des partenariats



⇒ *Insuffisance des capacités, en particulier dans le domaine de la nutrition*

22. On a répertorié dans le domaine de la nutrition un certain nombre de lacunes qui n'existaient pas dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise, notamment: i) l'absence des compétences techniques nécessaires pour faciliter la participation aux programmes; ii) l'insuffisance du nombre de cadres supérieurs pour orchestrer les opérations du PAM et collaborer efficacement avec les ONG, les gouvernements et d'autres acteurs; et iii) le manque de clarté des buts stratégiques du PAM en matière de nutrition sur fond de transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire.
23. Pour favoriser la confiance et constituer une base de connaissances viable, les partenaires doivent former des équipes homogènes et veiller à ce que leur personnel soit compétent et professionnel. En Haïti, les fonctionnaires du PAM qui travaillent avec le Ministère de la santé ont indiqué que la réduction imminente des ressources allouées aux projets touchant la nutrition conduirait sous peu à diminuer au moins de moitié les effectifs du PAM, ce qui entraverait les efforts faits par le Ministère en faveur de la reconstruction et pour renforcer ses capacités internes en matière de nutrition. Plusieurs membres du personnel du PAM travaillant dans le domaine de la nutrition, notamment des coordonnateurs, étaient des agents contractuels: dans certains cas, la rotation était rapide; dans d'autres, les agents devaient cesser leur service pour des raisons contractuelles. Par

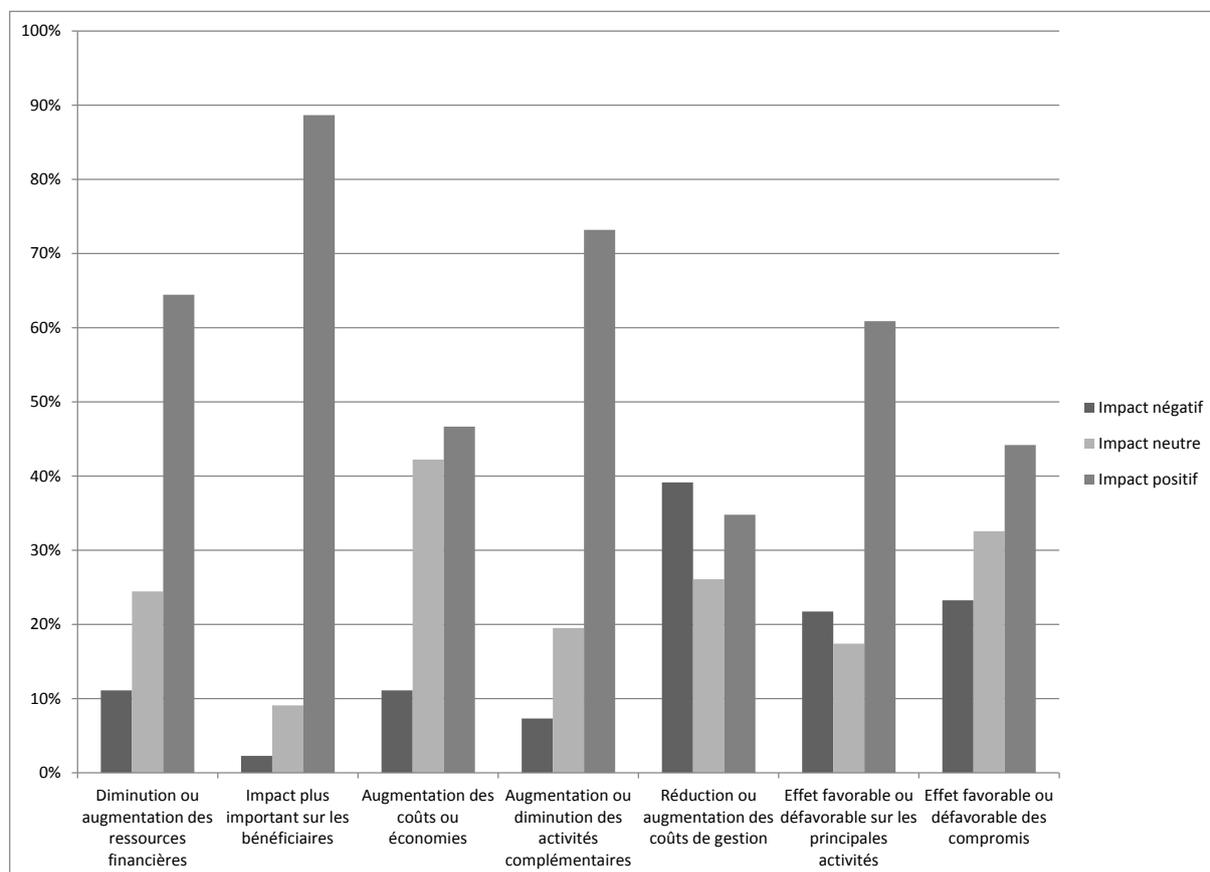
ailleurs, certains postes étaient pourvus par du personnel moins expérimenté et moins qualifié.

24. Le personnel du PAM a eu du mal à obtenir des ressources financières pour la nutrition. En effet, en raison du modèle de financement axé sur le volume, les produits nutritionnels, dont le volume est faible mais la valeur élevée, épuisent les budgets disponibles et diminuent les fonds susceptibles d'être utilisés à titre discrétionnaire pour renforcer les capacités et mener des activités connexes. Les personnes interrogées ont dit douter que les changements devant être apportés d'ici peu au modèle axé sur le volume permettent de dégager les ressources nécessaires pour pérenniser les activités menées par le PAM dans le domaine de la nutrition.
25. Le flou entourant le rôle et les responsabilités du PAM dans le domaine de la nutrition a été évoqué par presque toutes les parties prenantes du système des Nations Unies aux échelons régional et mondial. Au niveau des pays, les ONG et les autres organismes des Nations Unies s'en sont eux aussi émus et ont demandé que des "responsables de plus haut niveau" apportent des éclaircissements à cet égard. Le PAM élabore actuellement une nouvelle politique en matière de nutrition, qui pourrait préciser la question.

⇒ *Avantages et coûts des partenariats*

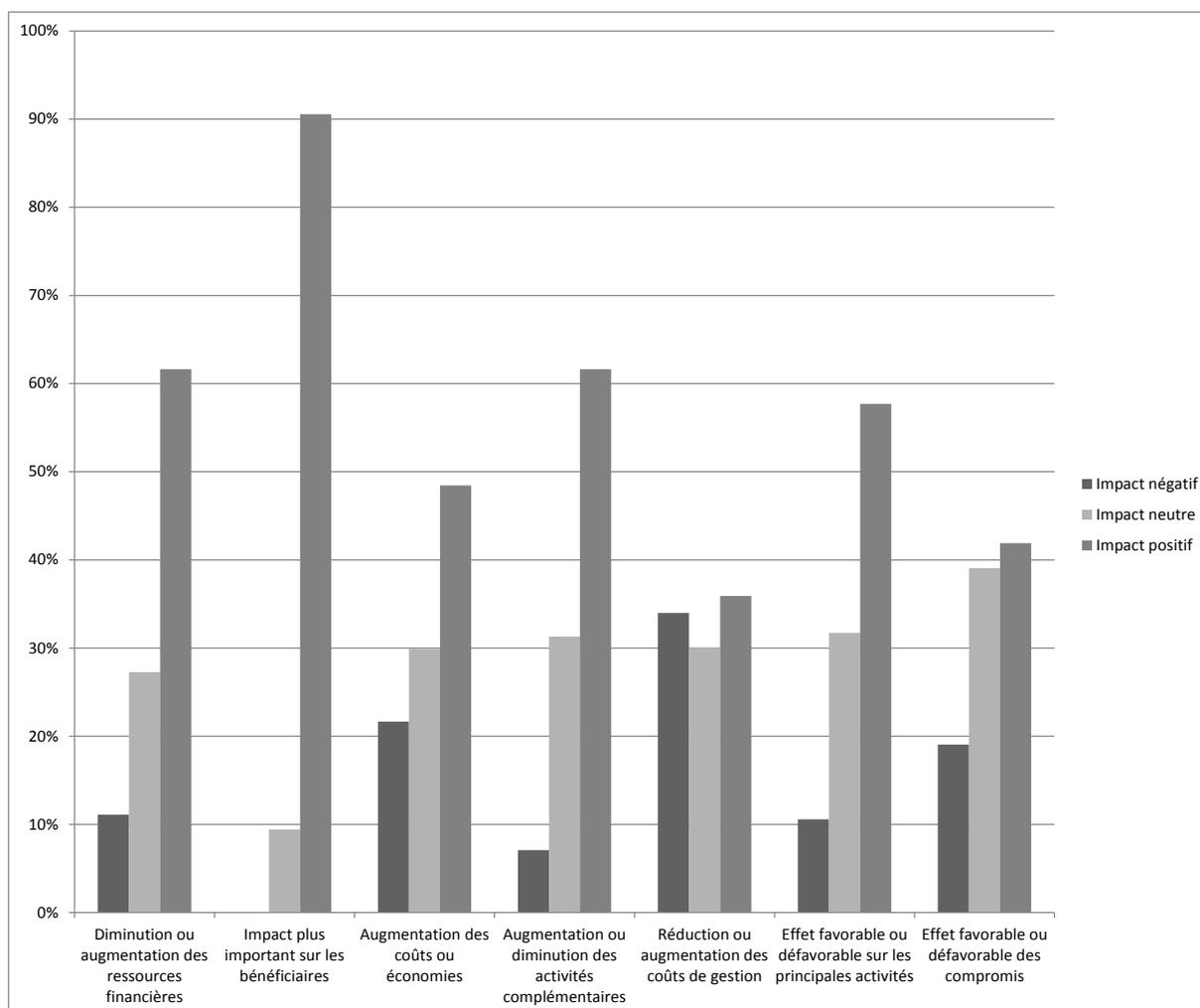
26. Le travail en partenariat est jugé bénéfique et contribuerait à accroître l'efficacité des opérations du PAM et de ses partenaires. Comme l'illustre la figure 2, le personnel du PAM a estimé que les avantages l'emportaient sur les coûts dans tous les domaines, à l'exception des coûts de gestion, ce qui signifie que ceux-ci augmentent lorsqu'il y a un partenariat. D'importants effets favorables ont été constatés eu égard aux bénéficiaires, aux ressources financières, à la complémentarité et aux activités principales du PAM.

Figure 2: Coûts et avantages des partenariats selon les parties prenantes internes



27. Comme le montre la figure 3, les avis des parties prenantes externes sur les coûts et les avantages des partenariats rejoignent ceux du personnel du PAM; les effets sur les bénéficiaires, les ressources financières et la complémentarité sont jugés les plus favorables. Les coûts de gestion ont reçu une moins bonne appréciation de la part des parties prenantes externes.

Figure 3: Coûts et avantages des partenariats selon les parties prenantes externes



28. Les entretiens et les enquêtes ont montré que la valeur ajoutée des partenariats tenait notamment aux points suivants: l'accès à davantage d'informations afin d'appuyer la prise de décisions; la création de synergies et la possibilité de mener des initiatives collectives ou mieux coordonnées; l'accroissement de l'impact sur les bénéficiaires; la réalisation d'économies; le transfert de connaissances; et le renforcement de la prise en compte des conditions locales. Parmi les facteurs négatifs figuraient le temps passé à gérer les relations; l'incidence des personnalités sur l'efficacité des partenariats; le manque d'informations sur les aspects logistiques des activités menées conjointement; et la lourdeur des démarches liées aux autorisations et aux paiements.

⇒ *Nécessité d'investir dans le renforcement des capacités*

29. Les gouvernements sont les principaux partenaires du PAM à l'échelon national, et le Plan stratégique prend acte du rôle central qu'ils jouent dans l'action menée pour répondre aux besoins liés à la faim de leur population. D'autres partenariats aident le PAM à

renforcer les capacités des gouvernements et à appuyer la réalisation de l'objectif global qu'est le transfert des responsabilités.

30. Les évaluateurs ont relevé plusieurs cas dans lesquels le PAM n'a pas été en mesure de donner entièrement suite aux demandes de renforcement des capacités formulées par les pouvoirs publics. En Haïti, le Gouvernement a demandé une assistance à long terme pour pouvoir se doter de davantage de moyens dans les domaines de la nutrition et de la préparation aux situations d'urgence, y compris au moyen du détachement de fonctionnaires et d'un système de mentorat. Au Kenya, des employés de ministères travaillant dans les domaines de la nutrition et de la santé ainsi que de la préparation aux situations d'urgence ont indiqué que le PAM et d'autres acteurs devaient tenir compte de la nécessité d'accroître le soutien apporté sur le long terme. À l'opposé, le partenariat REACH et l'initiative Renforcer la nutrition reconnaissent que le système des Nations Unies et les partenaires gouvernementaux doivent s'engager dans la durée.
31. La brièveté du cycle des projets du PAM fait obstacle à l'adoption d'une approche à long terme. Ainsi, au Kenya, le projet le plus long a duré trois ans. Les approches axées sur les projets ne sont pas adaptées à la collaboration avec les gouvernements dans le cadre de stratégies communes. Le PAM s'efforce certes d'élaborer des programmes et des stratégies de pays, mais aucun des pays à l'examen n'était doté d'une stratégie établie conjointement par le PAM et le gouvernement.
32. Selon le Rapport annuel sur les résultats de 2009, la part des programmes menés en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies est passée de 22 pour cent en 2007 à 36 pour cent en 2009. En dépit de dispositifs concertés, comme le système d'action groupée et les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement, on a constaté que le PAM n'abordait pas comme il le fallait les partenariats stratégiques avec les organismes des Nations Unies; cela pourrait nuire à sa capacité de répondre aux besoins des pays et de renforcer les capacités.
33. La manière dont le PAM travaille avec les gouvernements peut également influencer sur ses partenariats. Il collabore généralement avec des ministères d'exécution, et non avec ceux qui sont chargés de la planification ou des finances. Les responsables et le personnel du PAM ont indiqué que leurs principaux points d'accès aux ministères n'étaient pas de hauts responsables; il en résultait l'adoption d'approches orientées vers l'exécution et, de manière générale, un manque de continuité.

⇒ *Imprécision des rôles et des responsabilités dans le domaine de la nutrition*

34. Les informations recueillies durant les entretiens et les réunions de groupe, notamment celle au cours de laquelle le rapport d'étape de l'évaluation avait été présenté, ont mis en évidence le flou entourant les rôles et responsabilités du PAM dans le domaine de la nutrition. Pratiquement toutes les parties prenantes du système des Nations Unies aux échelons régional et mondial ont exprimé les mêmes préoccupations. D'après elles, ce flou concernait les relations du PAM avec non pas un, mais bien plusieurs de ses partenaires des Nations Unies: la FAO, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et surtout l'UNICEF.
35. Le degré d'imprécision dans le domaine de la nutrition suscitait parfois l'irritation, ou donnait même lieu à des jugements plus véhéments, d'aucuns parlant de "glissement généralisé du mandat". En dépit du renouvellement du mémorandum d'accord conclu entre le PAM et l'UNICEF début 2011, le rôle du PAM dans le domaine de la nutrition reste ambigu, comme cela a été admis lors de l'atelier mondial sur la nutrition organisé en juin 2011 par le PAM.

⇒ *Obstacles internes aux partenariats*

36. La plupart des membres du personnel ayant répondu à l'enquête ont indiqué que plusieurs systèmes internes du PAM ne facilitaient pas le travail en partenariat, y compris les systèmes financiers, les systèmes d'établissement de rapports et les politiques. Soixante pour cent seulement des personnes interrogées ont estimé que les systèmes de planification et de suivi des projets du PAM favorisaient les partenariats, et 54 pour cent ont jugé que les directives relatives à l'élaboration des programmes allaient dans le sens de ce type de collaboration.
37. On s'est efforcé, dans la limite du temps et des ressources disponibles, de recueillir des données financières et des données quantitatives se rapportant aux produits et effets directs financiers des partenariats. Cependant, les systèmes de gestion et d'administration du PAM ne lui permettent pas d'assurer aisément un suivi des coûts et des avantages, ce qui limite son aptitude à tirer des enseignements de ses partenariats et à mieux gérer ceux-ci.
38. Comme le montre le tableau 3, le PAM et les parties prenantes externes ont des points de vue divergents sur l'adéquation des systèmes de suivi: la proportion de personnes estimant que les partenariats ne faisaient pas l'objet d'un suivi adéquat était plus élevée parmi le personnel du PAM que parmi les parties prenantes externes. Cela étant, les uns et les autres se rejoignent pour dire que l'acquisition de connaissances et l'apprentissage étaient favorisés dans le cadre des partenariats établis par le PAM.

TABLEAU 3: ADÉQUATION DU SUIVI ET DE L'APPRENTISSAGE						
Indicateur	Absolument pas d'accord/pas d'accord		D'accord/tout à fait d'accord		Nombre de personnes interrogées	
	Tiers	PAM	Tiers	PAM	Tiers	PAM
La performance des partenariats du PAM fait l'objet d'un suivi adéquat	42 (40%)	32 (64%)	62 (59%)	18 (36%)	104	50
Les connaissances sont partagées efficacement, et l'apprentissage est favorisé dans le cadre des partenariats avec le PAM	31 (28%)	10 (20%)	81 (72%)	40 (80%)	112	50

39. Les accords du PAM ont été examinés en vue d'évaluer dans quelle mesure ils respectaient les bonnes pratiques et, partant, s'ils étaient susceptibles de favoriser l'efficacité des partenariats. Toute note supérieure à 80 pour cent ou à 8,0 points était jugée acceptable; seuls quelques-uns de ces accords sont entrés dans cette catégorie. Le tableau 4 présente les indicateurs qui ont reçu les meilleures notes (plus de 7,0).

TABLEAU 4: ACCORDS DU PAM: INDICATEURS LES MIEUX NOTÉS	
Indicateurs de la fiche de notation	Note moyenne
Identification des représentants/statut	9,6
Règles d'admission et de sortie des différents partenaires	8,7
Système d'enregistrement des doléances pour régler les différends	7,9
Dispositifs de financement	7,6
Procédures de communication avec des partenaires réguliers	7,5
Description des organisations partenaires	7,4

40. Le tableau 5 présente les indicateurs qui ont reçu les plus mauvaises notes (4,0 ou moins). Le suivi et l'évaluation étaient souvent des points faibles, de même que les règles relatives à la propriété intellectuelle et à la confidentialité, et les stratégies de sortie des partenariats.

TABLEAU 5: ACCORDS DU PAM: INDICATEURS LES MOINS BIEN NOTÉS	
Indicateurs de la fiche de notation	Note moyenne
Règles relatives à la propriété intellectuelle et à la confidentialité	3,9
Règles relatives à la stratégie d'image (du PAM/d'autres parties)	3,6
Paramètres de suivi/de mesure de la performance	3,4
Procédures de bilan/d'examen	2,6
Stratégie de sortie du partenariat (pour "aller de l'avant")	1,5

41. Un grand nombre d'accords que le PAM a conclus avec le secteur privé ont obtenu une note satisfaisante, ce qui peut être dû à plusieurs facteurs. Les coûts et les risques inhérents que se partagent les deux parties exigent un niveau de précision qui ne serait peut-être pas nécessaire dans des documents plus conceptuels établissant des relations entre deux organismes des Nations Unies.
42. Comme le montre le tableau 6, de nombreux accords des Nations Unies sont antérieurs à l'actuel Plan stratégique du PAM, et par conséquent au moment où a été opéré le passage à l'assistance alimentaire.

TABLEAU 6: NOTES ATTRIBUÉES AUX ACCORDS DE PARTENARIAT CONCLUS AVEC DE GRANDS ORGANISMES DES NATIONS UNIES, PAR DATE ET CENTILE

Organisme des Nations Unies	Type d'accord	Date de l'accord	Note en %
FAO	Mémorandum d'accord	1999	42
OMS	Autre	2001	39
PNUD*	Mémorandum d'accord	2007	75
FAO	Autre	2007	61
OMS	Autre	2007	61
PNUD	Autre	2010	68
FNUAP	Mémorandum d'accord	2010	67
UNICEF	Mémorandum d'accord	2011	59
HCR**	Mémorandum d'accord	2011	75
PNUE***	Mémorandum d'accord	2011	67

* PNUD – Programme des Nations Unies pour le développement

** HCR – Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

*** PNUE – Programme des Nations Unies pour l'environnement

43. En outre, on note une méconnaissance des bonnes pratiques de partenariat, ainsi que de faibles investissements dans la formation et la sensibilisation. Plus de 70 pour cent des membres du personnel ont indiqué que les investissements consacrés à la formation en vue de favoriser le travail en collaboration étaient inadéquats.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Bilan d'ensemble

44. Le PAM est considéré par la quasi-totalité des parties prenantes comme un partenaire estimé et respecté. La collaboration avec le PAM est perçue comme une expérience positive, qui permet d'accroître l'impact sur les bénéficiaires. Si des parties prenantes se sont inquiétées des capacités du PAM dans certains domaines et du flou entourant dans une certaine mesure l'évolution de son mandat, ces réserves n'ont pas trop écorné leur appréciation globalement positive du PAM en tant que partenaire.
45. Les membres du personnel du PAM sont également conscients de l'importance du travail en partenariat, en particulier parce qu'il permet d'accroître l'accès aux bénéficiaires. Le travail mené en collaboration avec d'autres est jugé bénéfique et contribue à renforcer l'efficacité du PAM.
46. Le flou entourant la nature de l'assistance alimentaire et des partenariats et l'irrégularité de la communication à ce sujet ont une incidence sur l'efficacité des partenariats. Pour qu'un partenariat fonctionne bien, les deux parties doivent avoir des objectifs communs. Toutefois, si les objectifs essentiels de l'un des partenaires ou des deux ne sont pas définis clairement, cela peut nuire à leur aptitude à négocier des partenariats visant à tirer le meilleur parti de leurs avantages comparatifs et à préserver la confiance.

47. L'un des plus grands défis pour le PAM est de mettre des ressources supplémentaires au service du renforcement des capacités, ressources destinées non pas à "transférer les responsabilités", mais à "construire ensemble". Il lui faudra pour cela adopter une démarche et réaliser des investissements s'inscrivant dans le long terme, non seulement pour aider directement les gouvernements, mais aussi pour établir des partenariats avec d'autres acteurs du développement, afin de garantir une réponse coordonnée. Un gros obstacle ici tient au fait que le système de planification du PAM repose sur le court terme et est axé sur les projets.
48. L'insuffisance des compétences techniques (comme constaté dans le domaine de la nutrition) sape la crédibilité du PAM auprès de ses partenaires. Le manque de personnel dûment formé et de hauts responsables complique le travail avec les partenaires et freine l'instauration de relations durables.
49. La crédibilité du PAM et la confiance que lui accordent ses partenaires dépendent de la mesure dans laquelle il est prêt à engager les ressources nécessaires pour étayer le rôle croissant qu'il joue dans les domaines de la santé et de la nutrition.

RECOMMANDATIONS

50. **Recommandation 1: Le PAM devrait donner au Haut Comité de gestion, qui fait rapport au Directeur exécutif, les moyens de formuler une stratégie détaillée concernant les partenariats, comprenant une stratégie de communication.** Cette stratégie devrait aborder les questions soulevées durant l'évaluation, et notamment:
- définir ce que le PAM entend par "partenariat" et par "principes de partenariat";
 - préciser l'incidence qu'a sur les partenariats le passage stratégique du PAM à l'assistance alimentaire;
 - aborder la question de la communication interne et externe sur les partenariats; et
 - établir des procédures pour le travail en partenariat et prévoir des mesures d'incitation destinées à appuyer les nouvelles approches.
51. **Recommandation 2: Le PAM devrait envisager de dégager des ressources supplémentaires en vue d'accroître ses capacités dans les domaines de la nutrition et de la santé, et de renforcer ses compétences en matière de partenariat, notamment grâce au développement de la formation pour l'ensemble du personnel, à la sensibilisation directe des partenaires externes pour les encourager à déterminer en quoi consiste un bon partenariat, et à des mesures d'incitation ciblant spécifiquement les responsables pour veiller à ce qu'ils jouent un rôle moteur dans la promotion d'une nouvelle stratégie en matière de partenariat.** Le PAM devrait allouer de nouvelles ressources ou réaffecter des ressources existantes afin de combler les lacunes dans le domaine de la nutrition. Pour renforcer les capacités en matière de partenariat, il faut agir dans de nombreux domaines, notamment l'orientation, l'encadrement et la gestion globale du changement au PAM.
52. **Recommandation 3: Le PAM devrait entamer des discussions avec ses partenaires du système des Nations Unies, en particulier l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et l'Organisation mondiale de la Santé, afin de préciser les rôles et responsabilités de chacun, dans le cadre du passage opéré par le PAM à un modèle fondé sur l'assistance alimentaire, surtout en ce qui concerne la nutrition.** Le PAM devrait élaborer un accord, qui serait conclu avec les organismes des Nations Unies, pour préciser

les rôles et les responsabilités de chacun, et qui comprendrait un mécanisme permettant de revoir ledit accord et de l'adapter en fonction des circonstances.

53. **Recommandation 4: Le PAM devrait modifier les accords-cadres mondiaux et régionaux (le cas échéant) qu'il a conclus avec d'autres organismes des Nations Unies, afin de tenir compte des nouvelles conditions et des aspects liés aux accords de bon partenariat.** Les accords du PAM devraient être actualisés en fonction de ses orientations stratégiques actuelles, des nouvelles orientations de ses partenaires, des conséquences de la mutation que connaît l'aide au développement depuis dix ans et des éléments qui constituent un bon partenariat.
54. **Recommandation 5: Le PAM devrait envisager d'élaborer un mécanisme qui viendrait compléter les accords normalisés de partenariat sur le terrain et définir ses attentes et celles de ses partenaires locaux en ce qui concerne le respect des pratiques de bon partenariat.** Le PAM devrait élaborer un mécanisme, à utiliser au niveau des pays, qui lui permettrait de déterminer, avec les ONG partenaires, comment les bureaux de pays du PAM et les ONG devraient mettre en pratique les principes de bon partenariat.
55. **Recommandation 6: Le PAM devrait envisager de modifier ses systèmes de planification de projets et d'établissement de rapports, afin d'y faire explicitement référence aux principes de bon partenariat et aux effets directs liés aux partenariats, et de promouvoir l'approche à plus long terme nécessaire pour pérenniser les partenariats et contribuer au renforcement des capacités.** Les modèles existants devraient être modifiés, afin de renforcer le suivi et l'évaluation des partenariats ainsi que les effets directs liés à ceux-ci. Il importe de reconnaître qu'il faut disposer d'indicateurs relatifs aux principes de bon partenariat pour encourager les responsables à adapter les comportements et les processus conformément aux recommandations faites. Compte tenu des limites du modèle de planification fondé sur les projets, le PAM devrait envisager de modifier la planification au niveau des pays, afin de tenir compte de la continuité nécessaire pour pouvoir promouvoir de bons partenariats et la pérennisation du renforcement des capacités, deux aspects fondamentaux de la transformation stratégique opérée. Divers essais devraient être menés avec différents types de projets ou de pays, afin de tester et d'affiner les indicateurs de suivi et d'évaluation des partenariats à utiliser dans le cadre des systèmes de planification et d'établissement de rapports du PAM.
56. **Recommandation 7: Le PAM devrait développer le système d'évaluation des partenariats au niveau des pays fondé sur le principe de responsabilité mutuelle, et lui donner un caractère officiel; le système en place au Kenya pourrait servir d'exemple.** Le PAM devrait élaborer un outil d'évaluation permettant aux partenaires d'évaluer mutuellement leurs forces et faiblesses. Cet outil pourrait couvrir les contributions du partenariat à l'exécution ainsi qu'à la qualité et à l'opportunité des interventions, mais aussi la communication, la transparence et d'autres aspects de la gestion et de l'efficacité des partenariats.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance