



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

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 26-29 novembre 2018

Distribution: générale	Point 7 de l'ordre du jour
Date: 19 octobre 2018	WFP/EB.2/2018/7-A
Original: anglais	Rapports d'évaluation
	Pour examen

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

Rapport succinct de l'évaluation stratégique des plans stratégiques de pays mis en œuvre à titre pilote (2017-mi-2018)

Résumé

L'évaluation stratégique résumée dans le présent rapport examine les progrès accomplis par le PAM aux niveaux de la formulation et de la mise en œuvre des plans stratégiques de pays dans le cadre de la feuille de route intégrée. Elle a été réalisée à partir d'enquêtes et d'analyses détaillées menées au PAM et auprès d'autres parties prenantes, et tient compte de questions d'envergure mondiale et nationale, notamment le processus de réforme des Nations Unies en cours. L'évaluation a eu lieu au début du processus de mise en œuvre du dispositif des plans stratégiques de pays, auprès de quelques pays ayant mis cette nouvelle approche à l'essai.

D'ici à décembre 2018, 57 pour cent des bureaux de pays du PAM devraient s'être dotés d'un plan stratégique de pays ou d'un plan stratégique de pays provisoire. De manière générale, l'introduction des plans stratégiques de pays a renforcé l'harmonisation des activités du PAM avec les politiques et les priorités nationales. Toutefois, le cycle des plans stratégiques de pays n'est que partiellement synchronisé avec celui des Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et bien davantage pourrait être fait pour renforcer l'harmonisation. L'introduction des plans stratégiques de pays n'a pas compromis la capacité d'intervention d'urgence du PAM, mais les premières données dont on dispose laissent supposer que les délais requis pour obtenir l'approbation du financement des nouvelles interventions d'urgence se sont allongés.

La structure des plans stratégiques de pays témoigne de la détermination du PAM de combiner opérations humanitaires et activités de développement de manière qu'elles se renforcent mutuellement. Cela dit, les plans stratégiques de pays ne vont pas pour autant métamorphoser en un tournemain l'action et le financement du PAM, ni les conditions qui régissent les

Conformément aux dispositions de la politique en matière d'évaluation (2016–2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) et compte tenu de la nécessité de préserver l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, il se peut que certaines formulations dans le présent rapport ne respectent pas la terminologie standard du PAM; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordonnateurs responsables:

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

M. M. Reynolds
Conseiller principal chargé de l'évaluation
courriel: michael.reynolds.wfp.org

contributions qui lui sont destinées. À ce jour, peu de progrès ont été accomplis pour améliorer la souplesse et la prévisibilité des affectations de ressources; ces objectifs, qui sont assujettis aux décisions des donateurs, prendront du temps pour se réaliser.

Durant le passage volontairement rapide aux structures et systèmes des plans stratégiques de pays, tous les éléments constitutifs des plans stratégiques de pays, ainsi que les directives correspondantes, n'ont pas toujours été disponibles au moment voulu. Il n'est donc pas étonnant que les coûts de transaction, dont bon nombre sont conjoncturels, aient augmenté avec la mise en service des nouveaux dispositifs. Par ailleurs, les systèmes et le personnel ont été mis à plus rude épreuve que la situation ne l'imposait en raison d'incohérences et de failles dans la coordination. Conscient de ces problèmes, le PAM s'est engagé dans un vaste exercice de simplification des procédures.

Des retards sont intervenus dans la révision du Cadre de résultats institutionnels pour 2017-2021 afin de préciser les liens entre ressources et résultats, et partant, améliorer les rapports. Une fois révisé et après sa mise à l'essai, ce cadre facilitera l'établissement de rapports détaillés sur les plans stratégiques de pays dont les programmes sont axés sur le renforcement des capacités et l'appui aux politiques.

En conclusion, l'évaluation estime que l'adoption des plans stratégiques de pays comme cadre de planification, de gestion et de mise en œuvre des interventions du PAM constitue une avancée majeure. À l'heure actuelle, la contribution des plans stratégiques de pays aux résultats institutionnels visés est globalement positive, même si elle varie sensiblement suivant les résultats et les pays considérés. L'évaluation recommande que le PAM continue de s'employer à mieux adapter l'approche des plans stratégiques de pays à sa mission en systématisant les processus d'apprentissage et en réalisant un examen complet en 2020. Elle préconise de continuer à participer activement au processus de réforme des Nations Unies et à renforcer le système de suivi et de compte rendu des résultats fondé sur le Cadre révisé des résultats institutionnels. Elle recommande que le PAM et le Conseil continuent de chercher des solutions aux contraintes qui pèsent sur la souplesse et la prévisibilité des financements, en exploitant les possibilités offertes par les plans stratégiques de pays pour améliorer la gestion et les rapports.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation stratégique des plans stratégiques de pays mis en œuvre à titre pilote (2017-mi-2018)" (WFP/EB.2/2018/7-A) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2018/7-A/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

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

Rappel et contexte

1. En novembre 2016, le Conseil a approuvé un ensemble de réformes et d'outils novateurs connu sous le nom de "feuille de route intégrée". Cette feuille de route intégrée prévoit de modifier la stratégie, la structure des programmes ainsi que la gestion financière et les rapports du PAM, pour lui donner les moyens d'aider les pays à atteindre les objectifs de développement durable (ODD) d'ici à 2030, en privilégiant les ODD 2 et 17. La feuille de route intégrée regroupe quatre composantes institutionnelles interdépendantes – le Plan stratégique pour 2017-2021, la politique en matière de plans stratégiques de pays, l'examen du cadre de financement et le Cadre de résultats institutionnels pour 2017-2021. La transformation préconisée par la feuille de route intégrée se met en place à un moment où le processus de réforme des Nations Unies reprend vigueur.

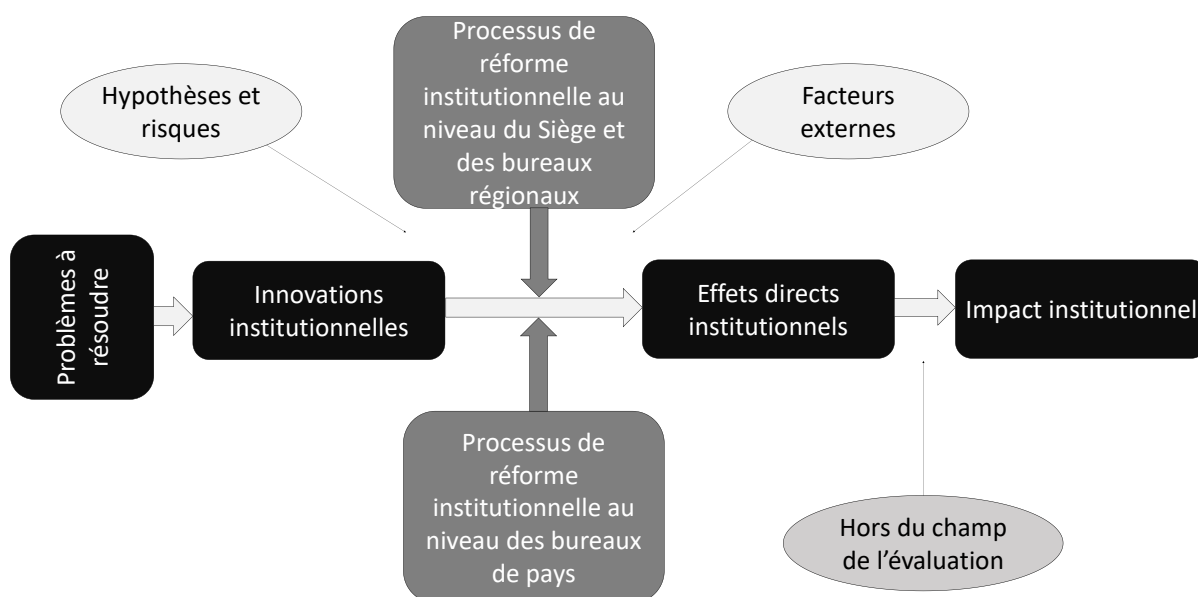
Caractéristiques de l'évaluation

2. L'évaluation stratégique résumée dans le présent rapport intervient tôt dans le processus d'assimilation des enseignements tirés de la mise en œuvre initiale des éléments du dispositif de la feuille de route intégrée et des premiers plans stratégiques de pays (PSP) (tableau 1). L'évaluation s'est déroulée de janvier à juillet 2018.

TABLEAU 1: QUATORZE PSP ET PSP PROVISOIRES PILOTES							
Session du Conseil	Vague	Bureau régional					
		Bangkok	Le Caire	Dakar	Johannesburg	Nairobi	Panama
Première session ordinaire février 2017	PSP pilotes originaux	Bangladesh Indonésie			Zimbabwe		Colombie
Première session ordinaire février 2017	Autres Vague 1a	Chine Rép. dém. pop. lao					Équateur El Salvador
Session annuelle juin 2017	Vague 1b		Soudan* Liban	Cameroun	Mozambique Namibie Tanzanie		

* PSP provisoire.

3. L'évaluation s'est concentrée sur six questions: les progrès de la réforme institutionnelle prévue, telle que préconisée dans la politique en matière de PSP et dans les autres documents de la feuille de route intégrée; le degré d'efficacité des travaux réalisés par le Siège du PAM et les bureaux régionaux pour élaborer le cadre de planification stratégique par pays et la mesure dans laquelle l'appui fourni aux bureaux de pays pour formuler et mettre en œuvre les PSP en 2017 s'est avéré suffisant; les facteurs qui, au niveau national, influencent de manière négative ou positive la réalisation de la réforme institutionnelle prévue; la mesure dans laquelle le PAM a bien tiré les enseignements de la formulation et de la mise en œuvre des PSP et les a assimilés; les perspectives et les risques encourus; et la probabilité que le PAM parvienne à instaurer la réforme institutionnelle prévue au moyen des PSP. Le caractère prospectif de ces questions est dû au fait que l'évaluation intervient au début du processus de transition et doit tenir compte des objectifs à long terme que le dispositif des PSP est censé atteindre.

Figure 1: Résumé thématique de la théorie du changement

4. Le cadre d'analyse des données et le rapport d'évaluation s'articulent tous deux autour de 10 effets directs institutionnels¹ qui traduisent de manière synthétique le sens fondamental de la politique en matière de PSP et des initiatives correspondantes prévues dans la feuille de route intégrée. Ces effets directs sont le fruit d'innovations institutionnelles (représentant les éléments pertinents de la feuille de route intégrée) et de processus de réforme institutionnelle, comme l'indique la figure 1². Les constatations présentées plus loin portent sur chacun des 10 effets directs. L'évaluation a eu recours à plusieurs modalités de collecte des données: visite de neuf pays et quatre bureaux régionaux; études sur documents complétées par des entretiens téléphoniques avec des agents de six autres bureaux de pays et de deux autres bureaux régionaux; analyse des données administratives; examen de documents; et enquête en ligne auprès du personnel du PAM à tous les niveaux. Plus de 400 personnes ont été interviewées, dont 59 pour cent de femmes et 33 pour cent d'agents d'autres organismes intervenants. La figure 2 montre les pays couverts par l'évaluation.

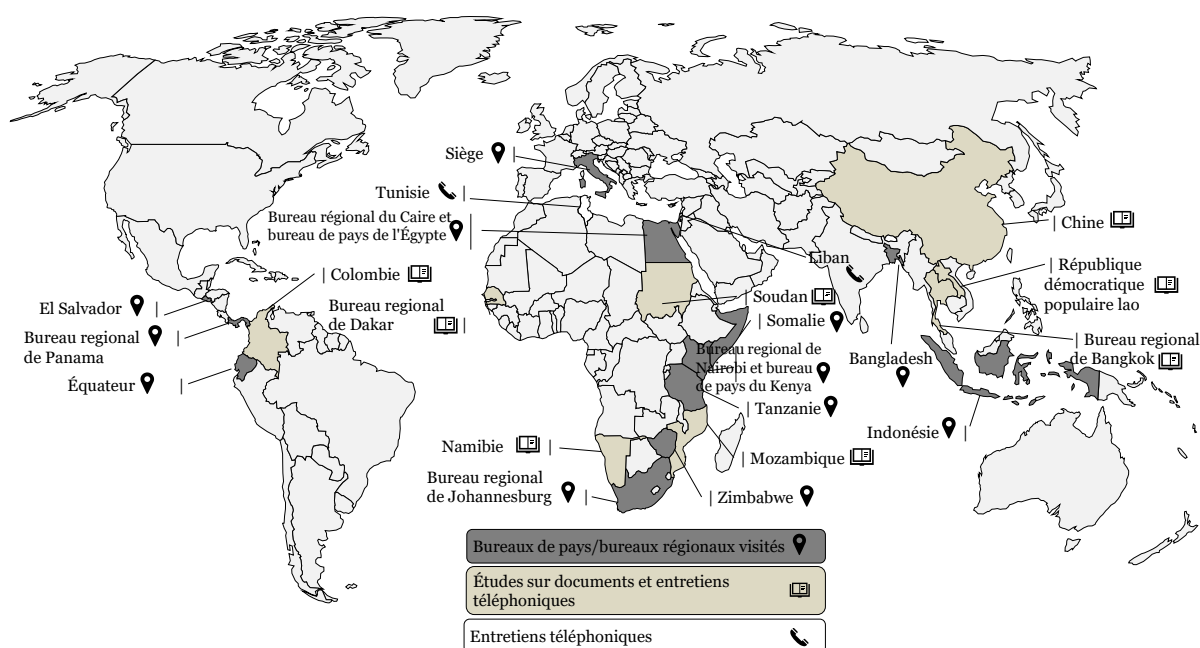
Mise en œuvre du dispositif des PSP

5. Malgré le double mandat qui lui a été confié dans les domaines de l'aide humanitaire et du développement, ces dernières décennies, le PAM a mis davantage l'accent sur les opérations humanitaires à court terme. À l'image de ses activités humanitaires, les opérations du PAM visant à promouvoir la résilience ont été réalisées dans le cadre de projets multiples, de courte durée pour la plupart, sans stratégie de coordination explicite au niveau des pays. Le dispositif des PSP constitue un engagement exprès en faveur d'une gestion de la performance menée de manière stratégique dans le but d'atteindre les ODD dans le cadre de l'action menée par la communauté des Nations Unies dans son ensemble.

¹ Les 10 effets directs ont été définis en consultation avec le groupe de référence établi en interne pour cette évaluation (composé de représentants de divisions du Siège et de tous les bureaux régionaux).

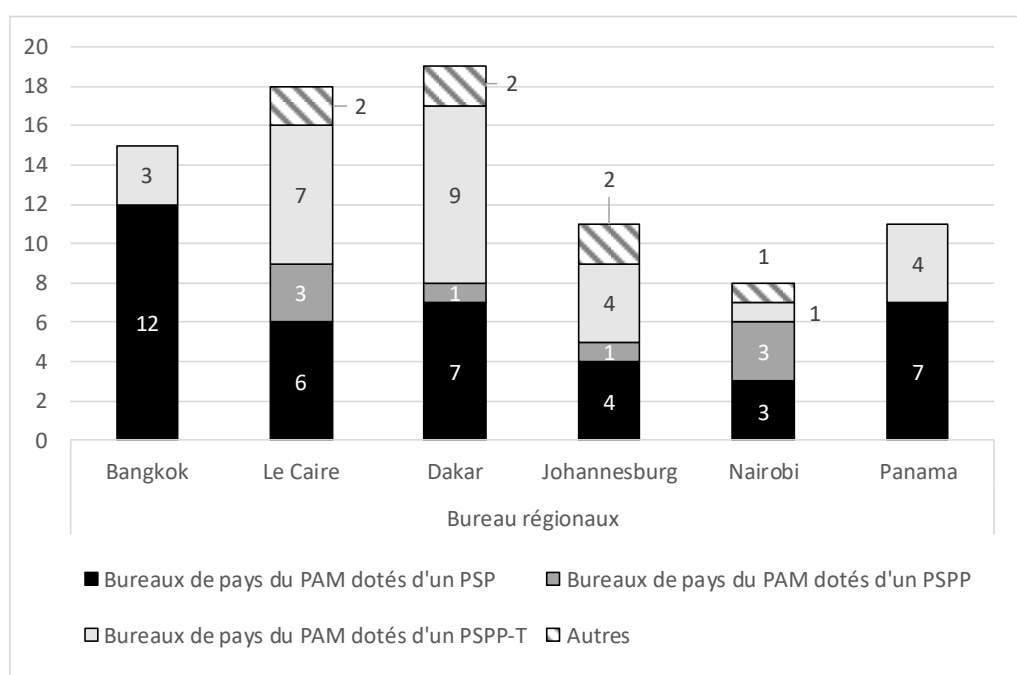
² L'évaluation n'a pas porté sur les liens entre les effets directs et l'impact institutionnels.

Figure 2: Pays ayant fait l'objet de la collecte de données



6. Principaux instruments de la mise en œuvre du Plan stratégique du PAM pour 2017-2021, les PSP se concentrent en priorité sur l'ODD 2 (élimination de la faim) et sur l'ODD 17 (partenariats) pour contribuer à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 – tout en collaborant à d'autres ODD en fonction de la situation dans les pays et des priorités nationales. D'une durée maximum de cinq ans, les PSP constituent l'instrument stratégique et programmatique du PAM et son outil de gouvernance dans les pays et remplaceront la myriade de documents de projets en vigueur actuellement.
7. La politique en matière de PSP prend acte du lien étroit qui unit aide humanitaire et développement (dont il est désormais acquis qu'il englobe la paix) et de la nécessité de réunir tous les aspects de l'action du PAM en un seul document stratégique d'ensemble tout en améliorant les interventions en cas d'urgence et de crise. Les PSP instaurent une ligne de visée qui connecte les ressources aux résultats et relie les résultats aux cibles pertinentes des ODD 2 et 17.
8. Le PAM participe aujourd'hui aux examens stratégiques nationaux Faim zéro menés par les pays – et notamment aux travaux consultatifs destinés à analyser en détail les problèmes à surmonter pour réaliser l'ODD 2. Ces examens stratégiques ont pour but de tracer le contexte dans lequel s'inscrira le PSP. En l'absence d'examen stratégique, les opérations du PAM feront l'objet d'un PSP provisoire (PSPP). Pour que le plus grand nombre possible de bureaux de pays adhère au dispositif de la feuille de route intégrée d'ici à la fin de 2018, 28 d'entre eux mettront en œuvre un PSPP de transition (PSPP-T)³, en attendant de pouvoir élaborer un PSPP ou un PSP complet. Une stratégie de mise en œuvre plus souple a été adoptée en avril 2017, et d'ici à la fin de 2018, 57 pour cent des bureaux de pays devraient s'être dotés d'un PSP ou d'un PSPP (figure 3).

³ Le dispositif des PSP se compose des PSP, des PSPP, des PSPP-T et des opérations d'urgence limitées; ces dernières ne rentrent pas dans le champ de l'évaluation.

Figure 3: Nombre de bureaux de pays dotés de PSP, PSPP et PSPP-T à la fin de 2018*

* Le terme "Autres" se rapporte aux bureaux de pays adhérant encore au système des projets en 2018 et qui rentreront dans le dispositif de la feuille de route intégrée au début de 2019.

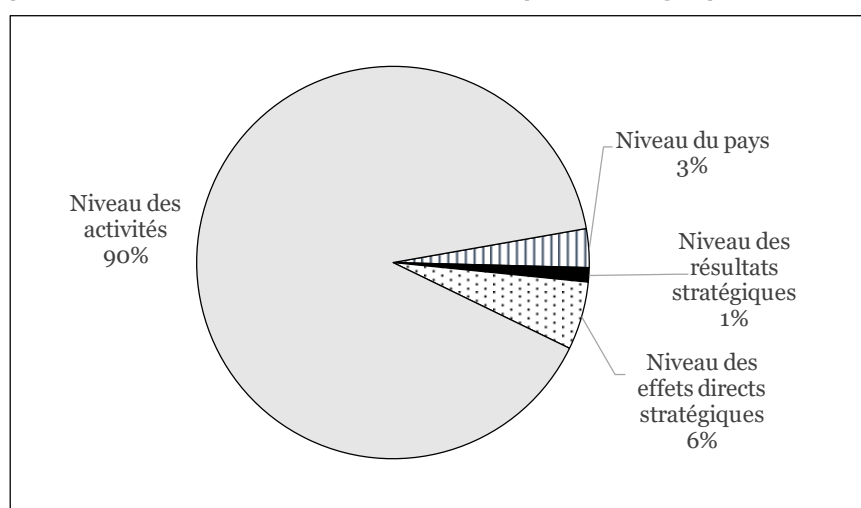
9. Avec l'introduction de la feuille de route intégrée, des changements institutionnels ont été nécessaires à tous les niveaux du PAM. Pour mieux suivre les progrès accomplis, des tableaux de bord et des outils ont été mis au point. En outre, le PAM a fait régulièrement le point avec le Conseil d'administration et a entamé un processus continu consistant à tirer les enseignements de l'expérience et à revoir les procédures, les outils et les directives.

Constatations

10. **Harmonisation avec les politiques et les priorités nationales.** De manière générale, dans chaque pays, l'introduction d'un PSP ou d'un PSPP lié à un examen stratégique national Faim zéro a renforcé l'harmonisation des activités du PAM avec les politiques et les priorités nationales. Pour s'inscrire dans la durée, cette harmonisation devra être soutenue par une volonté sans faille. Bien qu'ils répondent à des objectifs nationaux, de nombreux examens stratégiques constituent un cadre de référence important pour l'élaboration des PSP. Toutefois, dans certains cas, ils n'étaient pas conformes aux règles établies et dans d'autres, le champ d'action était trop restreint. Naturellement la faisabilité et la valeur des examens stratégiques nationaux Faim zéro – et les difficultés d'identification et d'harmonisation des activités du PAM avec les politiques nationales – varient en fonction de la situation économique et politique du pays et de sa sécurité alimentaire.
11. **Harmonisation avec les entités et les processus des autres organismes des Nations Unies.** Les cycles des PSP et des PSPP ne sont que partiellement harmonisés avec ceux des Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD); seulement 45 pour cent des 29 PSP ou PSPP approuvés dans des pays dotés de PNUAD se terminent à la même date que le PNUAD correspondant. Il va de soi que l'harmonisation va au-delà d'une simple synchronisation des cycles, et les agents des Nations Unies et du PAM interrogés durant l'évaluation étaient nombreux à penser que dans le contexte actuel de la réforme des Nations Unies, qui devrait renforcer sensiblement les PNUAD, le processus des PSP pourrait faciliter l'harmonisation. Au bout du compte, ces transformations pourraient

aboutir à une meilleure intégration des PSP et des PNUAD ainsi que des examens stratégiques nationaux Faim zéro et des processus d'examen des politiques nationales.

12. **Préserver et renforcer les capacités d'intervention d'urgence.** L'un des résultats visés par la politique en matière de PSP consiste à améliorer l'efficacité et l'efficacités des interventions d'urgence qui se distinguent déjà par leur bonne qualité et la solidité des systèmes en place. À cet égard, une expérience utile a été acquise lors des opérations mises en œuvre dans le cadre du PSP établi pour le Bangladesh pour faire face à des inondations puis à un afflux massif de réfugiés. Bien que l'intervention relative à la crise au Bangladesh n'ait pas connu de retards, les données dont on dispose sur les phases initiales des interventions d'urgence réalisées dans le cadre d'autres PSP laissent supposer qu'avec le nouveau dispositif, les délais requis pour obtenir l'approbation des financements se sont allongés. Les procédures ont donc été améliorées pour accélérer la révision des PSP. Les PSP sont perçus comme mettant l'accent sur la volonté du PAM de renforcer les capacités d'intervention propres aux pays et d'améliorer son aptitude à intégrer les activités de préparation, d'intervention, de redressement et de résilience.
13. **Liens entre opérations humanitaires et activités de développement.** Les trois domaines d'action privilégiés des PSP – intervenir face à une crise, renforcer la résilience et remédier aux causes profondes de la vulnérabilité – témoignent de la volonté du PAM de combiner opérations humanitaires et activités de développement de manière qu'elles se renforcent mutuellement pour, à terme, réduire la fréquence des interventions humanitaires et permettre aux gouvernements des pays sujets à des crises périodiques provoquées par des phénomènes naturels de les gérer par eux-mêmes. Néanmoins, l'introduction des PSP ne va pour autant transformer les activités et les financements du PAM en un tournemain. Certaines activités menées par le PAM dans le domaine du développement, telles que l'assistance alimentaire pour la création d'actifs, sont déjà bien établies – quand bien même le dispositif des PSP devrait leur faire gagner en efficacité. Les PSP ne dispenseront pas le personnel du PAM de devoir posséder les compétences et les capacités requises par les nouveaux domaines d'intervention et les nouvelles approches. La stratégie de préparation du PAM et sa panoplie d'outils n'ont pas encore permis de renforcer et de restructurer les effectifs pour assurer la réussite des PSP. Un autre enjeu antérieur consiste à convaincre les donateurs de financer les activités du PAM axées sur la résilience et les causes profondes de la vulnérabilité.
14. **Prévisibilité et souplesse d'affectation des ressources.** Le PAM espérait pouvoir compter sur une plus grande facilité de financement au niveau des effets directs stratégiques des PSP ou à tous les niveaux des PSP en général. À ce jour cependant, peu de progrès ont été accomplis en ce sens, car ces objectifs sont assujettis aux politiques et aux décisions des donateurs et prendront inévitablement du temps pour se réaliser. Les données récentes indiquent que sur 241 dons en faveur des pays opérant dans le cadre du dispositif de la feuille de route intégrée, 90 pour cent du total des fonds étaient réservés pour financer les PSP au niveau des activités, un chiffre analogue aux estimations antérieures à l'application de la feuille de route intégrée (figure 4). Par ailleurs, si certains donateurs ont effectivement prolongé la période durant laquelle le PAM peut utiliser leurs contributions, cela reflète davantage une évolution générale de leurs politiques plutôt qu'une réaction à l'introduction du dispositif des PSP. Jusqu'ici, les engagements confirmés de contributions pluriannuelles pour 2018 ne représentent que 22 pour cent du total des engagements pour l'ensemble des pays sur la même période et 20 pour cent pour les pays dotés d'un PSP/PSPP. L'horizon à court terme du financement continue de poser de nombreux problèmes aux bureaux de pays en termes de capacité et de performance, et ce depuis longtemps, comme en témoignent d'autres rapports d'évaluation.

Figure 4: Répartition des contributions totales, en pourcentage, par niveau d'affectation

15. **Visibilité et communication.** Grâce aux PSP, les gouvernements, les partenaires de développement et les autres acteurs ont une meilleure idée du programme d'ensemble du PAM. Cela, conjugué à la large participation du PAM au processus de l'examen stratégique national Faim zéro, a permis de rehausser la visibilité de l'institution au niveau national. Toutefois, peu d'éléments viennent corroborer l'idée que, de ce fait, les gouvernements "font davantage participer le PAM au dialogue sur les politiques et les programmes, pour toute la gamme d'activités allant de l'aide humanitaire au développement", objectif fixé par la politique en matière de PSP. Le PAM met actuellement au point des stratégies de communication plus solides à l'intention des bureaux de pays et les rapports annuels par pays devraient contribuer à soutenir la dynamique enclenchée et préserver la visibilité du PAM. Une plus grande visibilité et une meilleure communication dépendent d'un suivi complet de la performance et augmentent les possibilités d'effectuer une analyse approfondie des résultats obtenus par le PAM.
16. **Problématique hommes-femmes et autres questions transversales.** S'agissant de la problématique hommes-femmes ou d'autres questions transversales, la politique en matière de PSP ne propose pas de nouveaux engagements, mais elle stipule que ces questions seront incluses dans les PSP et traitées conformément aux dispositions des politiques du PAM. Cela étant, hormis la problématique hommes-femmes, on ne sait pas vraiment quelles sont les questions transversales prioritaires. D'importants travaux ont été réalisés pour que la problématique hommes-femmes soit convenablement traitée dans les PSP. Il n'y a pas eu d'efforts comparables pour d'autres questions transversales. La difficulté qui subsiste dans la préparation, la mise en œuvre et le suivi des PSP est de dépasser les aspects quantitatifs de la problématique hommes-femmes (et d'autres questions transversales) pour traiter des éléments transformateurs de fond.
17. **Coûts de transaction.** Durant le passage volontairement rapide aux structures et systèmes des PSP, tous les éléments constitutifs de ces structures et systèmes ainsi que les directives correspondantes n'ont pas toujours été disponibles au moment voulu. Il est inévitable que les initiatives pilotes rencontrent un certain nombre de problèmes et il n'est pas étonnant que les coûts de transaction des bureaux de pays aient augmenté avec la mise en service des nouveaux dispositifs. Néanmoins, les systèmes et le personnel ont été mis à plus rude épreuve que la situation ne l'imposait en raison d'incohérences et de failles dans la coordination. Après une première année d'apprentissage en 2017, les procédures et les systèmes administratifs sont en cours d'uniformisation ou de stabilisation au sein du dispositif des PSP. Il est trop tôt pour juger de l'impact à long terme des PSP sur les coûts de transaction, notamment parce que plusieurs volets du nouveau système sont encore en

cours d'adaptation. Conscient de ces problèmes, le PAM s'est lancé dans des travaux de simplification des procédures, en particulier celles relatives aux processus de préparation et d'approbation des PSP.

18. **Partenariats.** La politique en matière de PSP est bien conforme à la volonté ferme du PAM de travailler en partenariat. La préparation des PSP a généralement offert aux bureaux de pays de bonnes occasions de collaborer avec des partenaires potentiels ou effectifs à divers niveaux, même si l'approche visant à impliquer l'ensemble de la société que prônent les directives relatives aux PSP n'a pas suscité beaucoup d'enthousiasme. L'introduction des PSP a stimulé les partenariats avec le secteur privé dans plusieurs pays. Elle a renforcé la collaboration avec les autres organismes ayant leur siège à Rome, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Les partenaires d'exécution (souvent des organisations non gouvernementales) espèrent surtout que les PSP permettront d'obtenir des contrats plus longs, mais les progrès en ce sens ont jusqu'à présent été limités. Reste à savoir comment la promesse initiale du processus de planification stratégique par pays se traduira en un élargissement soutenu du champ d'action et une croissance continue de la valeur des partenariats du PAM, qu'ils soient nouveaux ou qu'ils existent déjà, et en particulier des partenariats plus stratégiques (notamment avec le secteur privé). Cela dépendra beaucoup de l'efficacité de l'intégration des stratégies de partenariat, de profilage, de communication et de mobilisation des ressources.
19. **Gestion de la performance, rapports et transparence.** Les PSP sont censés définir plus clairement les liens entre ressources et résultats, ce qui devrait permettre au final de se concentrer davantage sur les résultats de haut niveau (effets directs stratégiques et au-delà) et offrir plus de transparence aux parties prenantes. La mise en œuvre des plans de gestion des opérations et des budgets de portefeuille de pays contribuera à ce processus, de même que l'introduction du Cadre révisé de résultats institutionnels qui sera présenté au Conseil en novembre 2018. La révision du Cadre de résultats institutionnels a pris du retard. Des problèmes déjà anciens persistent concernant la mise au point d'indicateurs appropriés pour les domaines qualitatifs (tels que le renforcement des capacités) et la formation du personnel à leur utilisation. En outre, les indicateurs relatifs aux domaines d'activité du PAM encore en phase de maturation, comme les activités liées aux résultats stratégiques 5 à 8⁴, doivent être affinés. Pour rendre compte des résultats en 2017, le PAM a utilisé le Cadre de résultats institutionnels actuellement en vigueur; des rapports détaillés sur les PSP axés sur le renforcement des capacités et l'appui aux politiques pourront être établis au moyen du Cadre révisé de résultats institutionnels et dûment testé à partir de 2019. Les rapports annuels de pays liés aux produits du Cadre de résultats institutionnels commencent à être publiés. Des progrès ont été accomplis dans la définition du rôle que jouent les examens obligatoires à mi-parcours et dans la conception de stratégies d'évaluation des portefeuilles d'activités de pays capables de démontrer les contributions apportées par le PAM aux effets directs stratégiques énoncés dans les PSP⁵.

⁴ Ces résultats stratégiques relèvent du but stratégique 2 du PAM: Nouer des partenariats pour faciliter la mise en œuvre des ODD (ODD 17) et concernent le renforcement des capacités, l'appui aux politiques, l'accès aux financements, le partage des connaissances et les partenariats.

⁵ Les premières évaluations des portefeuilles d'activités des PSP commenceront en 2019.

Conclusions

20. **Conclusion 1.** L'adoption des PSP comme cadre de planification, de gestion et de mise en œuvre des activités du PAM contribuant à l'élimination de la faim constitue une avancée majeure. À ce stade initial de la mise en œuvre, la contribution des PSP aux effets directs institutionnels visés est globalement positive, même si elle varie sensiblement en fonction des 10 effets directs considérés, et suivant les pays. Le processus des PSP a souvent permis de renforcer l'harmonisation avec les politiques et priorités nationales. Les PSP n'ont pas encore permis au PAM de gagner en efficacité pour atteindre les objectifs en matière d'égalité hommes-femmes et traiter les autres questions transversales. Jusqu'à présent, il n'existe aucune preuve que les PSP aient amélioré la capacité du PAM de faire face aux catastrophes survenant brutalement; toutefois, il se peut que la structure des PSP renforce les activités à long terme visant à développer la résilience et à remédier aux causes profondes de la vulnérabilité; les PSP ont également davantage focalisé l'attention sur le renforcement des capacités, mettant en évidence les problèmes auxquels se heurte le PAM en matière de ressources humaines. De manière générale, le succès de la réforme institutionnelle à long terme telle que prévue n'est pas encore acquis et dépendra en partie de facteurs échappant au contrôle direct du PAM dans un contexte normatif mondial dynamique – notamment les réactions des donateurs et des gouvernements partenaires ainsi que les résultats du processus de réforme des Nations Unies.
21. **Conclusion 2.** S'appuyant sur un examen exhaustif des besoins nationaux, les PSP ont souvent aidé le PAM à adopter une nouvelle stratégie et une nouvelle approche au niveau des pays. Ils ont également donné au PAM le potentiel nécessaire pour passer d'un rôle d'exécutant à celui de catalyseur (et vice versa si nécessaire) et établir des liens conceptuels plus solides entre opérations humanitaires et activités de développement. Pourtant, les améliorations conceptuelles et structurelles contenues dans l'approche de la planification stratégique par pays ne créent pas automatiquement des liens opérationnels plus forts de même qu'elles ne garantissent pas la mise en œuvre des plans. Le passage aux nouvelles méthodes de travail exige du PAM qu'il préserve son savoir-faire dans le domaine humanitaire tout en convainquant ses partenaires qu'il est capable de faire preuve d'efficacité dans d'autres domaines pour faire face aux problèmes à long terme. Pour s'investir dans ces domaines, le PAM devra nouer des partenariats stratégiques, notamment avec les autres organismes ayant leur siège à Rome, mais aussi au sein du système plus vaste des Nations Unies et au-delà.
22. **Conclusion 3.** Les PSP n'ont pas encore produit les avantages – en particulier un financement plus souple et plus prévisible – que faisaient espérer la plus grande transparence et la meilleure reddition de comptes offertes par le dispositif. L'élaboration d'un système efficace de gestion de la performance a pris du retard sur les autres composantes de la feuille de route intégrée. Or, ce système est indispensable au PAM pour qu'il puisse démontrer les avantages de l'approche de la planification stratégique par pays en vue d'influencer durablement le comportement des donateurs.
23. **Conclusion 4.** Il est impossible de dire si l'adoption d'un processus de réforme plus graduel aurait contribué davantage à obtenir les effets directs institutionnels visés à long terme. Il n'en reste pas moins que la rapidité avec laquelle les éléments de la feuille de route intégrée ont été mis en œuvre a aggravé les problèmes de coordination, de renforcement des capacités du personnel, d'apprentissage et d'application des enseignements tirés de l'expérience. Ces problèmes n'ont pas été entièrement résolus; ils ont entraîné une hausse des coûts de transaction et ont pesé lourdement sur l'organisation à tous les niveaux. Nombre de ces difficultés ont été provoquées par la transition elle-même et sont conjoncturelles. Les problèmes à long terme devraient être traités dans le cadre des travaux en cours pour simplifier les processus de tout le dispositif de la feuille de route intégrée.

24. **Conclusion 5.** Le PAM est conscient qu'on ne peut pas proposer une solution unique pour répondre aux besoins nationaux; les PSP doivent être adaptables et diversifiés pour pouvoir mettre en œuvre le Plan stratégique pour 2017-2021 dans des situations multiples et changeantes. L'un des aspects les plus positifs du processus de planification stratégique par pays a été la faculté de mieux harmoniser les travaux du PAM avec les priorités nationales. L'homogénéisation opérationnelle et administrative autour de systèmes et de procédures de base est également indispensable, mais n'a pas encore été pleinement réalisée. Le PAM doit donc trouver un équilibre entre souplesse et homogénéisation (et non pas uniformité) au niveau de la conception et de la mise en œuvre des PSP tout en préservant sa capacité d'adapter les PSP si les cadres institutionnels et les contextes normatifs nationaux et mondiaux dans lesquels il opère venaient à subir des changements importants.
25. **Conclusion 6.** L'introduction et la stabilisation des PSP et des systèmes qui les sous-tendent sont loin d'être terminées, et de nombreux ajustements seront nécessaires. Si 2017 a été l'année de l'apprentissage, 2018 constitue l'aboutissement de la feuille de route intégrée et le début du voyage. D'ici à la fin de 2019, tous les bureaux de pays auront adopté le dispositif des PSP et à la fin de 2020, le premier cycle des PSP s'achèvera. Tout cela se passe dans un climat d'incertitude et de changement dans les domaines de l'environnement humanitaire, des stratégies des donateurs, et de la réforme des Nations Unies. Il faudra donc des années de persévérance et de forte mobilisation à tous les niveaux de l'institution pour atteindre les buts fixés par la feuille de route intégrée et la politique en matière de PSP.

Recommandations

Gestion du dispositif des PSP

Recommandation 1 a): Jusqu'en 2021, intégrer les structures propres à la feuille de route intégrée tout en renforçant l'ensemble des structures existantes afin d'assurer l'efficacité de la coordination de la feuille de route intégrée et de la transposition au plan opérationnel de l'approche de la planification stratégique par pays, de manière transparente et inclusive (Comité de pilotage de la feuille de route intégrée; Bureau de la mise en œuvre de la feuille de route intégrée; Groupe de haut niveau chargé de la gestion)

- Veiller à ce que la mise en œuvre du dispositif des PSP demeure une priorité de gestion absolue pour le PAM jusqu'à la fin de 2021.
- Assurer que les cadres dirigeants continuent de consacrer du temps aux PSP au Siège et dans les bureaux régionaux.
- Faire en sorte que l'action énergique et soigneusement coordonnée entreprise pour optimiser l'efficacité et la complémentarité de tous les systèmes et procédures concernés se poursuive, de même que le suivi stratégique en place pour s'assurer que le modèle de PSP actuel est bien adapté à la multiplicité de ses buts.

Recommandation 1 b): D'ici à la fin de juin 2019, renforcer le processus systématique d'assimilation des enseignements tirés de la mise en œuvre du dispositif des PSP et consolider le suivi du processus de mise en œuvre pour faciliter l'apprentissage dans tous les domaines. (Bureau de la mise en œuvre de la feuille de route intégrée; Division des politiques et des programmes; Division de la gestion et du suivi de la performance; Département des partenariats et de la gouvernance; Division de la nutrition; Bureau de l'évaluation; bureaux régionaux; bureaux de pays).

- Incorporer les éléments de niveau supérieur du système de suivi des PSP dans le système existant de gestion de la performance.
- Suivre systématiquement le développement des partenariats.
- Renforcer la capacité des bureaux de pays de tirer les enseignements de l'expérience et de s'adapter, le cas échéant.
- Encourager l'échange d'informations et de données d'expérience entre les bureaux de pays et entre les bureaux régionaux.

Recommandation 1 c): Au cours du premier trimestre de 2020, faire un bilan complet de l'expérience acquise au niveau de la structure et des systèmes des PSP et formuler des recommandations en vue d'améliorer le dispositif des PSP et d'autres éléments de la feuille de route intégrée. (Bureau de la mise en œuvre de la feuille de route intégrée; Division des politiques et des programmes; Division de la coordination et de l'appui stratégiques; Département des partenariats et de la gouvernance; Division de la nutrition).

- Le bilan devrait porter sur un cycle complet de mise en œuvre des PSP pilotes (y compris la formulation des PSP de deuxième génération dans les pays pilotes).
- Cet exercice s'appuiera sur tous les travaux en cours, y compris ceux des bureaux régionaux.
- Le processus devrait être lié à celui de l'examen à mi-parcours du Plan stratégique du PAM pour 2017-2021.
- Le bilan devrait se concentrer sur des domaines relativement difficiles à évaluer, tels que l'harmonisation avec les priorités nationales et l'établissement de partenariats stratégiques. Il devrait aussi, entre autres, faire le point sur l'ampleur et la nature des affectations de contributions à des fins spécifiques ainsi que sur l'harmonisation des PSP avec les PNUAD (s'agissant du fond aussi bien que des cycles).

Processus et directives relatifs aux PSP

Recommandation 2 a): En s'appuyant sur les travaux en cours, veiller à ce que le processus de simplification soit achevé au 1^{er} janvier 2019. (Bureau de la mise en œuvre de la feuille de route intégrée; Division des politiques et des programmes; Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise; Bureau chargé de la prise en compte de la problématique hommes-femmes; Département des partenariats et de la gouvernance, Département de la gestion des ressources).

- Veiller à ce que les systèmes des bureaux de pays répondent bien aux objectifs fixés.
- Réduire les coûts de transaction dans toute la mesure possible.
- Faire en sorte que le volume de travail du personnel reste dans des limites acceptables.

Recommandation 2 (b): D'ici à la fin du premier trimestre de 2019, mettre à jour les directives existantes relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre des PSP et préparer une série unique et détaillée de directives sur la nécessité d'appliquer des processus différenciés en fonction du contexte national. (Bureau de la mise en œuvre de la feuille de route intégrée pour la coordination; autres unités au Siège, dont: Division des politiques et des programmes, Division de la gestion et du suivi de la performance, Département des partenariats et de la gouvernance, Division de la nutrition, Bureau de l'évaluation).

- Toutes les directives relatives à la mise en œuvre du dispositif de PSP et le Guide d'élaboration des programmes du PAM devraient être remplacés par un nouveau guide détaillé qui aborderait tous les aspects de la formulation et de la mise en œuvre des PSP et fournirait les orientations nécessaires.
- Il est temps que le PAM confirme que le PSP est un modèle dynamique et que la prochaine génération de PSP (de même que les procédures qui les sous-tendent, notamment les examens stratégiques nationaux Faim zéro) sera en mesure de s'adapter davantage aux situations locales – tout en respectant les systèmes de base qui facilitent une gestion, un suivi et des rapports homogènes. Les directives devraient toutes indiquer ce qui est obligatoire, les domaines où plus de souplesse est permise et ceux où des dérogations sont possibles.
- Les examens stratégiques nationaux Faim zéro devraient mieux tenir compte des besoins nationaux et donner la possibilité d'appliquer la démarche à des domaines qui dépassent l'ODD 2.
- Il faudrait prévoir une alternative moins lourde pour l'examen à mi-parcours obligatoire dans les pays où le cycle de PSP est inférieur à cinq ans.
- Les processus de l'examen à mi-parcours et de l'évaluation du portefeuille d'activités de pays devraient être harmonisés, tant au niveau de l'enchaînement des étapes que de la méthode utilisée.
- Les directives devraient prendre en considération le processus de réforme des Nations Unies et être révisées en ce sens.

Recommandation 2 c): D'ici à la fin du premier trimestre de 2019, définir les questions transversales et fournir les orientations sur la manière de les traiter dans le contexte des PSP. (Bureau chargé de la prise en compte de la problématique hommes-femmes; Division des politiques et des programmes pour la définition des questions transversales; Division de la nutrition et d'autres unités en fonction de la manière dont les questions sont définies).

- Revoir le recueil des politiques du PAM et le simplifier en tenant compte des conclusions et des recommandations des évaluations de politiques effectuées récemment par le Bureau de l'évaluation.
- Intégrer l'égalité entre les sexes et d'autres questions transversales dans toutes les directives relatives aux PSP.

Réforme des Nations Unies

Recommandation 3 a): Continuer de collaborer activement au processus de réforme des Nations Unies et participer aux travaux d'ordre pratique visant à mettre au point une nouvelle génération de PNUAD, en introduisant notamment dans le processus des innovations et des données d'expérience du PAM. (Division de la coordination et de l'appui stratégiques; Division chargée des interactions avec le système des Nations Unies et l'Union africaine et de la collaboration multilatérale, Division des relations avec les organismes ayant leur siège à Rome et le Comité de la sécurité alimentaire mondiale).

- Adapter les documents sur les enseignements tirés de l'expérience en fonction des axes de travail de la réforme des Nations Unies, notamment ceux en rapport avec la mise au point de la nouvelle génération de PNUAD.
- On pourrait par exemple réaliser des examens et une planification stratégiques de pays conjointement avec les organismes ayant leur siège à Rome et éventuellement, d'autres entités des Nations Unies, ou bien avec toute l'équipe de pays des Nations Unies.

Recommandation 3 b): D'ici à la mi-2019, mettre au point des stratégies pour que tous les cycles de PSP soient synchronisés avec ceux des PNUAD le plus rapidement possible. (Bureaux régionaux; bureaux de pays; Division des politiques et des programmes; Division chargée des interactions avec le système des Nations Unies et l'Union africaine et de la collaboration multilatérale; Division des relations avec les organismes ayant leur siège à Rome et le Comité de la sécurité alimentaire mondiale).

- Pour chacun des PSP en cours dont le cycle ne correspond pas à celui du PNUAD, envisager la possibilité de raccourcir ou de prolonger le cycle du PSP pour le synchroniser avec celui du PNUAD.
- Ajouter à toutes les notes conceptuelles des PSP un paragraphe sur la stratégie d'harmonisation avec le PNUAD (ou une explication en cas d'absence d'une telle stratégie).

Suivi et compte rendu de la performance

Recommandation 4 a): D'ici au deuxième trimestre de 2019, faire en sorte que le système complet de suivi et de rapports relatif à la performance soit conforme au cadre de résultats institutionnels révisé. (Division de la gestion et du suivi de la performance).

- Les systèmes de suivi et de rapports tenant compte de la problématique hommes-femmes et s'appuyant sur le Cadre révisé de résultats institutionnels devraient être testés. Une fois qu'ils auront été jugés applicables, ils devraient être adoptés par les bureaux de pays après une période de formation suffisante et être mis en place pour permettre un suivi détaillé et l'établissement de rapports complets sur tous les résultats des PSP.
- Dans l'intervalle, le PAM devrait confirmer aux donateurs et autres parties prenantes qu'il ne sera pas en mesure de rendre compte entièrement de toutes les activités de certains PSP durant la première, voire la deuxième année d'exécution, ces PSP ayant été mis en œuvre sans que des indicateurs et une méthodologie appropriés aient été établis.

Recommandation 4 b): D'ici à la mi-2019, veiller à ce que les évaluations de portefeuilles d'activités de pays soient bien au cœur du système de gestion de la performance pour assurer une meilleure évaluation de la contribution du PAM aux résultats en matière de développement. (Division de la gestion et du suivi de la performance; Bureau de l'évaluation; Division du budget et de la programmation; Département des partenariats et de la gouvernance).

- Le Bureau de l'évaluation reverra et révisera le modèle actuel d'évaluation des portefeuilles d'activités de pays et l'adaptera aux PSP (d'ici à la fin de 2018).
- Assurer le financement durable des évaluations de portefeuilles d'activités de pays.
- Introduire dans les évaluations de portefeuilles d'activités de pays un système de notation mesurant la performance des PSP relative à la contribution de leurs activités aux effets directs stratégiques.
- Inclure les résultats des évaluations de portefeuilles d'activités de pays dans les rapports annuels sur les résultats en utilisant ce système de notation.

Financement

Recommandation 5: D'ici à la mi-2019, tenter de remédier aux contraintes qui pèsent sur les contributions pour qu'elles gagnent en souplesse et en prévisibilité. (Bureau de la mise en œuvre de la feuille de route intégrée; Division du Secrétariat du Conseil d'administration; Division des partenariats avec les gouvernements; Département de la gestion des ressources).

Pour que les contributions gagnent en souplesse et en prévisibilité, le PAM devrait:

- Entamer un dialogue stratégique avec le Conseil d'administration sur les contributions multilatérales et celles affectées à des fins spécifiques.
- Renforcer la collaboration avec les donateurs pour qu'ils s'adaptent au nouveau modèle.
- Faire davantage d'efforts pour mettre en évidence les gains d'efficience et d'efficacité qui peuvent être obtenus grâce à des financements prévisibles et souples dans le cadre du dispositif à long terme des PSP.
- S'efforcer plus spécialement de réduire le niveau des fonds affectés à des fins spécifiques en renforçant les techniques de négociation du personnel.
- Fixer des objectifs clairs assortis de délais pour améliorer la souplesse et la prévisibilité des contributions.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

ODD	objectif de développement durable
PNUAD	plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PSP	plan stratégique de pays
PSPP	plan stratégique de pays provisoire
PSPP-T	plan stratégique de pays provisoire de transition