



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

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 18-21 novembre 2024

Distribution: générale	Point 6 de l'ordre du jour
Date: 11 octobre 2024	WFP/EB.2/2024/6-A*
Original: anglais	Rapports d'évaluation
*Nouvelle parution pour raisons techniques le 25 octobre 2024	Pour examen

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

Rapport succinct de l'évaluation à mi-parcours du Plan stratégique du PAM pour 2022-2025

Résumé

L'évaluation à mi-parcours du Plan stratégique du PAM pour 2022-2025 a consisté essentiellement à examiner la pertinence et l'utilité de ce plan en tant que feuille de route stratégique, et à établir dans quelle mesure le PAM disposait des moyens nécessaires pour concrétiser les ambitions qui y étaient énoncées. Les principales questions mises en lumière par l'évaluation sont présentées ci-après.

Le Plan stratégique pour 2022-2025 s'inscrit dans le prolongement du plan précédent. Il suit une approche progressive et permet de maintenir et de renforcer les initiatives en cours, même si, pour les bureaux de pays, la transition à opérer pour se conformer au nouveau plan a entraîné des coûts de transaction.

Dans son Plan stratégique, le PAM explicite et justifie les ambitions qu'il poursuit dans le cadre de ses programmes d'action visant à "changer la vie" et à "sauver des vies". En revanche, il n'explique pas quels sont ses atouts particuliers dans le cadre des diverses fonctions qu'il assure ni pourquoi il est mieux placé que d'autres dans certains environnements opérationnels, ce qui se traduit par un manque d'orientation stratégique concernant la hiérarchisation des interventions à mener au niveau des pays, et entraîne au bout du compte une multiplication d'activités et une cohérence interne limitée. Le cadre général d'action et d'orientation du PAM n'a pas permis non plus de préciser les priorités institutionnelles, et des lignes directrices plus simples, plus synthétiques et plus concrètes sont demandées.

Conformément aux dispositions de la politique d'évaluation de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C) et dans le souci de respecter l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, la version originale du présent rapport a fait l'objet d'un travail d'édition limité et il est possible que certains termes ou certaines formulations ne soient pas tout à fait conformes à la terminologie ou aux pratiques éditoriales habituelles du Programme alimentaire mondial; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation.

Coordonnateurs responsables:

Mme A.-C. Luzot
Directrice de l'évaluation
courriel: anneclaire.luzot@wfp.org

M. S. Lenci
Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation
courriel: sergio.lenci@wfp.org

La mise en œuvre du Plan stratégique est facilitée par des structures et des mécanismes institutionnels qui visent à améliorer la capacité du PAM à agir rapidement et efficacement, mais le manque de souplesse des processus de révision budgétaire continue de poser problème, et la répartition, entre le Siège et les bureaux régionaux, des tâches à mener à bien pour appuyer les bureaux de pays n'a pas été satisfaisante. En outre, les compétences du PAM ne sont pas encore pleinement à la hauteur de ses ambitions.

Des progrès ont été réalisés sur la voie d'une plus grande intégration des programmes, mais des tensions subsistent entre, d'une part, les efforts d'intégration et les exigences liées à la "ligne de visée" qui sont inhérentes à la structure du budget du PAM et, d'autre part, la structure de gestion correspondante. Il est également parfois difficile de concilier les incitations à innover et la nécessité de gérer les risques. Le Plan stratégique a mis l'accent sur l'utilisation de données factuelles pour faciliter le respect de l'obligation de rendre compte et l'apprentissage, mais ces données ne sont pas encore suffisamment exploitées pour la prise de décisions.

Le PAM a accompli des progrès au regard des ambitions affichées dans le Plan stratégique concernant le levier (ou facteur favorable) relatif au personnel, mais la viabilité financière est compliquée à atteindre, et les effectifs ainsi que les profils de compétences soulèvent des difficultés.

Des progrès satisfaisants ont été enregistrés en matière de diversification des sources de financement s'agissant notamment des institutions financières internationales. Le PAM reste toutefois fortement tributaire des financements à court terme préaffectés par les donateurs bilatéraux, ce qui constitue un frein à la conduite de programmes intégrés visant un horizon à moyen terme, programmes qui sont pourtant essentiels pour réduire la dépendance des pays bénéficiaires à l'égard de l'aide. Les déficits de financement demeurent un obstacle majeur à la réalisation des objectifs énoncés dans le Plan stratégique.

Les partenariats noués avec les gouvernements et les institutions financières internationales ont été élargis et renforcés au cours de la période couverte par le Plan stratégique. Cependant, le PAM ne présente pas clairement les atouts particuliers qui sont les siens dans des contextes et des domaines thématiques spécifiques, ce qui a une incidence sur son positionnement stratégique. La coordination des opérations avec d'autres entités des Nations Unies est encore difficile, et les relations avec la société civile sont principalement d'ordre transactionnel. Dans l'ensemble, le PAM envisage les partenariats sous l'angle de la recherche de financements, et sa participation à d'autres types de partenariats stratégiques qui pourraient améliorer la complémentarité et l'efficacité des interventions est limitée.

Au vu des données disponibles, il n'est pas possible de porter un jugement définitif sur les progrès réalisés au regard des objectifs stratégiques. Les indicateurs relatifs à la gestion font apparaître des avancées dans tous les domaines autres que le financement et les données probantes et l'apprentissage, et de bons résultats ont été obtenus concernant les priorités transversales; toutefois, les indicateurs ne rendent peut-être pas totalement compte des changements survenus, s'agissant en particulier des questions relatives à la problématique femmes-hommes, au handicap, à l'accès ou encore à la participation des communautés.

Les recommandations issues de cette évaluation portent sur la nécessité pour le PAM de renforcer sa vision à moyen et long terme, d'améliorer son orientation stratégique et ses directives en matière d'établissement de priorités, de rationaliser ses systèmes et processus internes, et de mobiliser des ressources humaines et financières suffisantes pour réaliser ses ambitions.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation à mi-parcours du Plan stratégique du PAM pour 2022-2025" (WFP/EB.2/2024/6-A) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2024/6-A/Add.1, et invite à prendre de nouvelles mesures pour donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

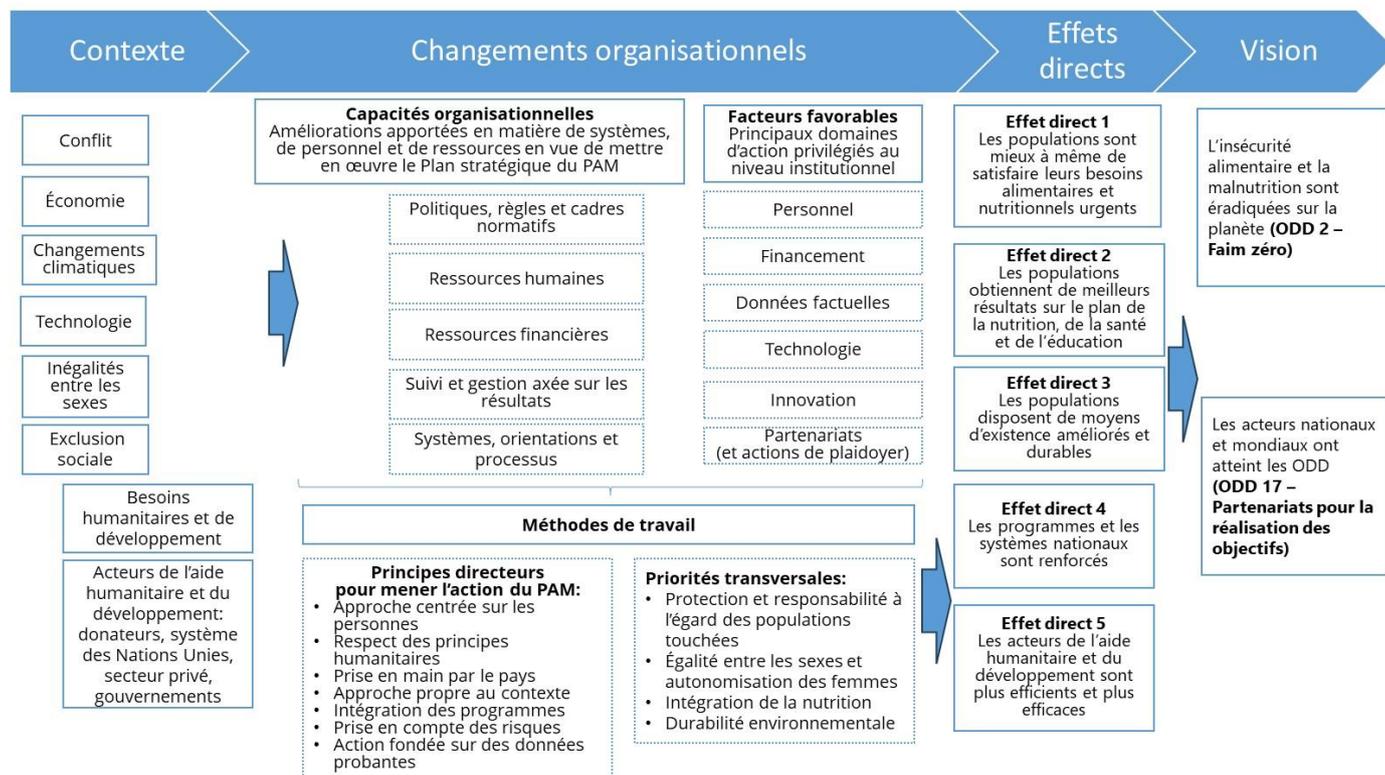
* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

Introduction

Sur quoi a porté l'évaluation?

1. Le Plan stratégique pour 2022-2025 a été élaboré en 2021. Ses principales caractéristiques sont présentées à la figure 1, notamment les capacités organisationnelles et les leviers à mobiliser aux fins de sa mise en œuvre, et les méthodes de travail prévues.

Figure 1. Principales caractéristiques du Plan stratégique du PAM pour 2022-2025



Source: Équipe chargée de l'évaluation.

Abréviation: ODD = objectif de développement durable.

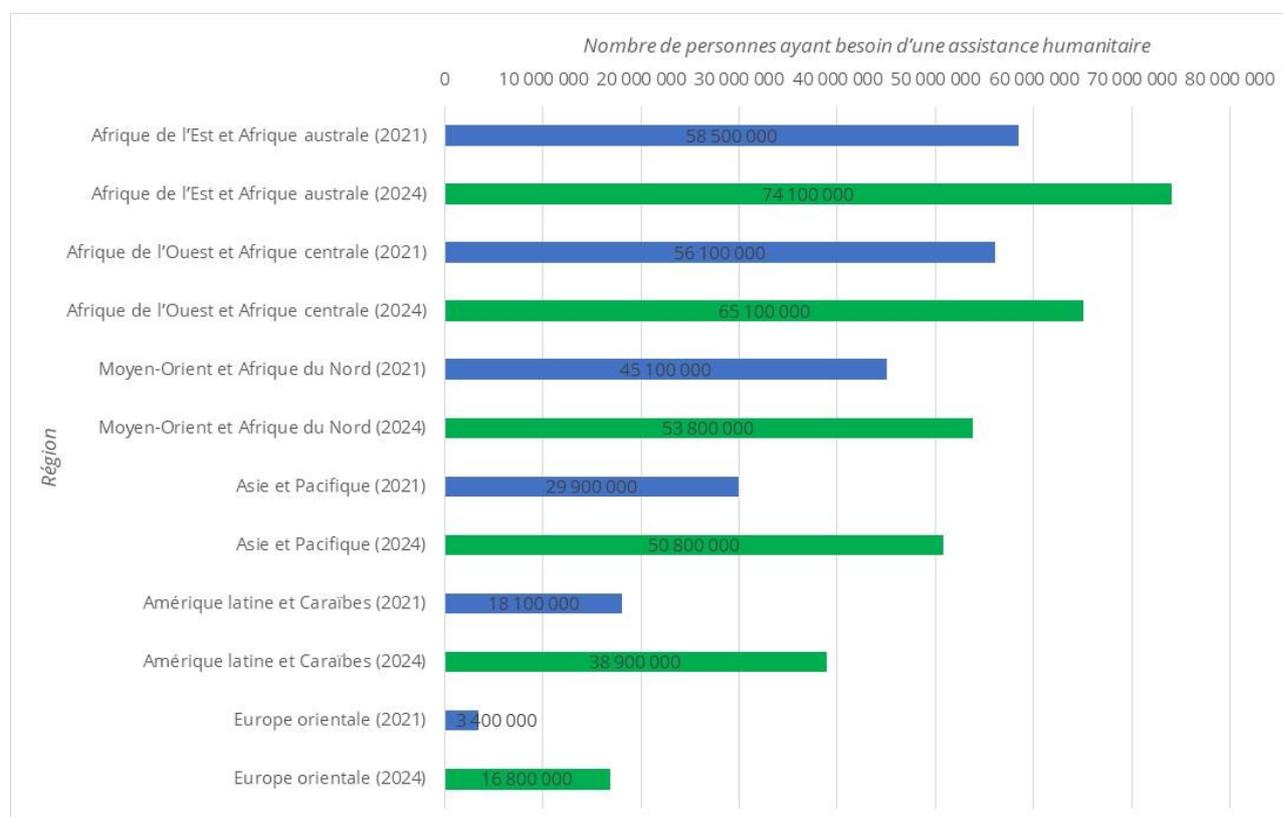
2. Le principal instrument de mise en œuvre du Plan stratégique est le plan stratégique de pays (PSP), par l'intermédiaire duquel les priorités du Plan stratégique sont intégrées dans des plans propres aux pays, établis en fonction des priorités nationales et élaborés en consultation avec les gouvernements et conformément aux plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Au moment où la présente évaluation était réalisée, tous les pays dans lesquels le PAM intervient étaient dotés d'un PSP ou d'un PSP provisoire, parmi lesquels des PSP de deuxième génération dans le cas de 46 bureaux de pays. Au total, 36 PSP ont été élaborés après l'approbation du Plan stratégique.

Pourquoi l'évaluation a-t-elle été réalisée et dans quel contexte?

3. L'évaluation à mi-parcours du Plan stratégique pour 2022-2025, qui a été réalisée entre septembre 2023 et août 2024, a porté sur la période comprise entre janvier 2022 et fin 2023. Elle a permis de faire le point sur l'application du Plan stratégique au cours de la période sous revue, et de recenser les principaux problèmes auxquels il faut s'attaquer d'ici à la fin de la période de mise en œuvre et lors de la conception du prochain plan stratégique, qui sera présenté au Conseil d'administration pour approbation en novembre 2025.

4. Au cours de la période de mise en œuvre du Plan stratégique, d'importantes modifications ont été apportées à la structure interne du PAM. En 2023, celui-ci a accueilli une nouvelle Directrice exécutive, ce qui a entraîné de grands changements au sein de l'équipe de direction. En 2023 toujours, le PAM a lancé le projet de transformation des activités d'appui et de l'orientation stratégique de l'organisation, qui vise à passer en revue sa structure organisationnelle aux fins de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités institutionnelles.
5. Par ailleurs, le contexte mondial a énormément évolué au cours de la période couverte par le Plan stratégique. Les pressions économiques découlant de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) ont eu des effets préjudiciables sur la production vivrière et sur la sécurité alimentaire, et continuent de toucher de manière disproportionnée certaines régions, notamment l'Afrique subsaharienne. Les conflits prolongés, comme ceux qui sévissent en République arabe syrienne, au Yémen et en Éthiopie, la guerre en Ukraine, le conflit à Gaza et les phénomènes météorologiques extrêmes continuent d'engendrer des besoins humanitaires importants. En 2024, près de 300 millions de personnes ont besoin d'assistance humanitaire et de protection¹.

Figure 2: Besoins humanitaires par région (2021 et 2024)



Sources: Humanitarian Action. 2024. [Global Humanitarian Overview 2024](#); Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires. 2021. [Aperçu humanitaire mondial. 2021](#).

6. Dans le cadre de la réforme en cours du système des Nations Unies pour le développement, le PAM a étoffé ses services afin de devenir un "partenaire de choix", qui apporte son appui aux autres acteurs humanitaires et du développement. Il s'est également engagé à développer les services qu'il assure à l'échelle du système en dehors des modules d'action groupée.

¹ Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires. 2024. [Global Humanitarian Overview](#).

7. En 2023, le PAM a lancé le projet global relatif aux assurances à donner, qui vise à renforcer certains domaines spécifiques de ses systèmes d'assurance. Ce projet, qui est encore en cours d'exécution, a permis de recenser les principaux domaines à améliorer, notamment le suivi, la gestion des identités et les chaînes d'approvisionnement dans le cadre des opérations du PAM à haut risque, et d'intégrer les initiatives relatives aux assurances dans les plans d'exécution du PAM pour 2024.

Comment l'évaluation a-t-elle été réalisée?

8. L'équipe chargée de l'évaluation à mi-parcours a eu recours à une méthode mixte, appliquant une approche participative et analysant des données quantitatives et qualitatives provenant de sources de données primaires et secondaires. Il s'agissait notamment de données sur le financement et les résultats obtenus par le PAM, d'évaluations précédentes, d'audits et d'autres documents internes, d'une enquête menée auprès du personnel des bureaux de pays, de tables rondes sur des thèmes spécifiques auxquelles ont participé les six bureaux régionaux et des bureaux de pays, de discussions de groupe avec des représentants du Conseil (un pour chaque liste) et d'entretiens semi-structurés avec des informateurs clés. En tout, 384 informateurs ont été consultés, parmi lesquels 46 pour cent de femmes et 54 pour cent d'hommes.
9. Compte tenu des limites que comporte l'évaluation des progrès accomplis dans l'obtention des effets directs stratégiques après seulement deux ans de mise en œuvre, et attendu que les données sur les résultats obtenus ne sont disponibles que pour une seule année (2023), l'évaluation à mi-parcours a consisté essentiellement à comprendre comment le PAM s'est doté des moyens nécessaires pour mettre en œuvre le Plan stratégique, en prenant explicitement en considération les conséquences pour la période de mise en œuvre restante et pour la conception du prochain plan stratégique. L'évolution de l'environnement externe et les changements organisationnels internes forment le contexte dans lequel les constatations sont formulées et orientent l'examen des priorités à mettre en avant.

Constatations

Pertinence et axe stratégique de la conception du Plan stratégique

Le Plan stratégique pour 2022-2025 est harmonisé avec les objectifs de développement durable (ODD) et avec les autres cadres normatifs pertinents, y compris ceux ayant trait au renforcement du système des Nations Unies pour le développement. S'inspirant du plan précédent, qui a porté sur la période allant de 2017 à 2021, le Plan stratégique pour 2022-2025 a prévu quelques changements importants, notamment une plus grande intégration des programmes d'action visant à changer la vie et à sauver des vies, moyennant l'adoption d'une approche progressive qui permet d'assurer la continuité et la consolidation des initiatives en cours, et non pas en apportant une modification majeure du jour au lendemain.

10. Adoptant un modèle de changement progressif, le Plan stratégique pour 2022-2025 a prévu les principales réorientations suivantes:
 - la redéfinition et la rationalisation des effets directs stratégiques et des résultats stratégiques énoncés dans le Plan stratégique précédent, sous la forme de cinq effets directs stratégiques qui sont mis en correspondance et harmonisés avec les ODD et leurs cibles connexes;

- la mise en place de sept principes directeurs pour la conception et l'exécution des activités du PAM²;
 - la prise en compte de six leviers essentiels³ à l'appui des résultats et des ambitions du Plan stratégique;
 - l'inclusion, pour la première fois, de l'intégration de la nutrition en tant que priorité transversale, ainsi qu'il ressort du Cadre de résultats institutionnels pour 2022-2025, laquelle s'ajoute aux questions transversales figurant dans le Plan stratégique précédent; et
 - une réorientation ambitieuse du positionnement du PAM, l'accent étant mis sur les partenariats qui lui permettent d'avancer dans ses travaux et assurent le financement d'activités susceptibles de remédier aux causes profondes de l'insécurité alimentaire et de renforcer la résilience.
11. L'harmonisation avec la nouvelle architecture des résultats et avec les indicateurs révisés utilisés dans le Plan stratégique a entraîné dans les bureaux de pays des coûts de transaction qui ont été financés au moyen de ressources initialement prévues pour la mise en œuvre du Plan. Ces efforts d'harmonisation ont été parfois en contradiction avec les approches et les priorités déjà arrêtées avec les gouvernements avant la présentation des PSP, aux fins de l'assurance qualité et de l'autorisation du Siège.

Le Plan stratégique a permis de préciser quelles étaient les ambitions du PAM dans le cadre des programmes d'action visant à changer la vie et à sauver des vies, mais il s'est avéré moins utile pour classer par ordre de priorité les interventions menées au niveau des pays, ce qui a encouragé involontairement la multiplication d'activités manquant de cohérence interne. On a raté l'occasion d'établir un lien entre l'attribution du prix Nobel de la paix au PAM et une meilleure définition de son rôle dans la résolution des problèmes liés à la consolidation de la paix.

12. L'élaboration du Plan stratégique s'appuie sur des données factuelles et est en rapport avec les problèmes mondiaux liés à la sécurité alimentaire et à la nutrition. Le Plan confère une plus grande légitimité à la participation du PAM aux programmes de développement, mais il ne précise pas suffisamment les rôles qu'il joue dans le programme d'action visant à changer la vie. Les parties prenantes internes et externes ont exprimé leur préoccupation au sujet de la capacité du PAM à assurer un large éventail d'activités sans hiérarchisation claire des priorités, et les évaluateurs ont relevé que certains bureaux de pays avaient tendance à faire figurer autant d'ambitions que possible dans leurs PSP, de manière à ne pas se priver d'éventuelles perspectives de financement. En particulier, dans le cas des bureaux de pays qui se consacrent essentiellement aux activités visant à "changer la vie", les atouts particuliers du PAM propres au contexte ne sont pas suffisamment clairs.

² Les sept principes directeurs sont les suivants: approche axée sur les personnes; principes humanitaires; prise en charge par les pays; adaptation au contexte; intégration aux programmes; prise en compte des risques; données probantes.

³ Les six facteurs favorables énoncés dans le Plan stratégique sont les suivants: personnel, partenariats, financement, données probantes, technologie et innovation.

13. Le Plan stratégique met l'accent sur le renforcement des capacités nationales⁴ et sur la fourniture de services administratifs et logistiques aux gouvernements, qui sont des aspects importants du rôle de facilitateur joué par le PAM. Toutefois, selon l'architecture des résultats du Plan, ces services sont présentés comme des effets directs stratégiques distincts (4 et 5), plutôt que comme des modalités d'intervention en vue d'obtenir les effets directs stratégiques 1, 2 et 3. Cette architecture des résultats n'a pas permis d'établir un lien entre la prestation de services et le renforcement des capacités, et les effets directs en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, dans le cadre de la planification et de la gestion des programmes au niveau des pays et de la communication des résultats aux parties prenantes externes, ce qui a des répercussions sur la cohérence, la contribution à l'assimilation des enseignements et le financement des activités de renforcement des capacités du PAM.

Architecture des politiques et orientations

Le cadre des politiques et les orientations connexes du PAM concordent avec le Plan stratégique et fournissent dans une large mesure les instruments nécessaires pour mettre en œuvre le Plan par l'intermédiaire des PSP, mais ils n'ont pas permis de préciser les priorités organisationnelles. Les utilisateurs, en particulier les bureaux de pays, rencontrent des difficultés pour assimiler les politiques, les stratégies et les orientations actuelles en raison de leur volume et de leur complexité. Des orientations simples, globales et pratiques seraient les bienvenues et certains signes laissent à penser que cet impératif est pris en compte dans l'élaboration des politiques récentes.

14. Les politiques aident à harmoniser la conception des programmes du PAM avec les meilleures pratiques et les évolutions observées dans le monde, et définissent de plus en plus des théories du changement qui expliquent comment les activités du PAM sont censées contribuer à l'obtention des effets directs. L'architecture des politiques du PAM est considérée comme facilitant la mise en œuvre du Plan stratégique, mais elle est devenue de plus en plus complexe et difficile à assimiler, surtout pour les bureaux de pays, et laisse à penser que tout est prioritaire. En outre, le processus consistant à formuler des observations et à communiquer des informations en retour sur les PSP a conduit les différentes unités du Siège à mettre l'accent sur les politiques et les éléments du Plan stratégique qui étaient liés à leurs fonctions respectives et à demander que des points supplémentaires soient inclus dans le Plan, ce qui a eu des effets néfastes sur l'orientation stratégique et la hiérarchisation des priorités des PSP.
15. La Division des politiques et des orientations concernant les programmes, qui vient d'être restructurée, a commencé à regrouper et à rationaliser les observations techniques sur les programmes communiquées par ses services, et le Service de coordination de la dotation en personnel et des capacités met au point actuellement des procédures simplifiées d'élaboration et d'approbation des PSP. Par ailleurs, les politiques élaborées ou actualisées en 2024 mettent davantage l'accent sur les domaines d'activité ou les contextes précis dans lesquels le PAM devrait ou, au contraire, ne devrait pas intervenir en fonction des atouts qui sont les siens dans les domaines couverts par les politiques en question et sur la base de son mandat.

⁴ Les activités de renforcement des capacités des pays menées par le PAM portent sur trois domaines: un environnement favorable, ce qui suppose des activités de plaidoyer en faveur de politiques et de cadres réglementaires propices; le domaine organisationnel, qui comprend des initiatives visant à améliorer l'efficacité et l'efficacités des institutions publiques et des organisations de la société civile; et le domaine individuel, qui est lié aux compétences et aux comportements des personnes.

Programmation fondée sur des données probantes au cours de la période couverte par le Plan stratégique

Des progrès ont été accomplis dans l'élaboration de programmes plus intégrés, mais le soutien organisationnel a été insuffisant pour permettre la concrétisation de cette intégration. Il existe des tensions entre les efforts d'intégration et la structure budgétaire du PAM, les exigences liées à la ligne de visée, et la structure de gestion correspondante.

16. L'élaboration de programmes intégrés a été facilitée par le "regroupement" progressif des activités⁵. Toutefois, des limites structurelles demeurent, dues principalement à la nécessité de relier les ressources aux résultats dans le cadre d'un budget structuré autour des activités et des effets directs – et non pas des produits et des effets directs –, ce qui conduit les donateurs à préaffecter davantage les ressources au niveau des activités, mettant à mal l'intégration.
17. Les autres difficultés rencontrées pour élaborer et mettre en œuvre des programmes intégrés sont liées à la fragmentation interne des axes de travail et des équipes des bureaux de pays, et aux lacunes dans la gestion globale des programmes. En particulier, la gestion des programmes dans les bureaux de pays est organisée autour de l'architecture du budget, avec des responsables des effets directs et des activités, mais sans fonction de coordination générale des programmes opérationnels.
18. Des enseignements ont été tirés de la mise en œuvre de programmes stratifiés, échelonnés et intégrés, mais ils ne sont pas encore pris en compte systématiquement et ne font pas l'objet d'une synthèse dans l'ensemble du PAM. Ces enseignements pourraient être très utiles pour la programmation et ils devraient éclairer les changements organisationnels en cours au PAM.

Au cours de la période couverte par le Plan stratégique, une place de plus en plus importante a été faite à l'utilisation de données factuelles aux fins de l'obligation de rendre compte et de l'apprentissage. Les ressources destinées à la collecte de données factuelles ont été principalement affectées aux activités de suivi visant à servir de base pour l'établissement de rapports globaux conformes aux dispositions énoncées dans le Cadre de résultats institutionnels, lesquelles sont devenues de plus en plus contraignantes. Toutefois, la gestion des connaissances laisse toujours à désirer, la prise de décisions n'étant pas suffisamment subordonnée aux données probantes, notamment en ce qui concerne la transposition des innovations à plus grande échelle.

19. Le Plan stratégique met l'accent sur la nécessité d'utiliser des données factuelles pour prendre des décisions et démontrer l'efficacité des activités. À cet égard, il s'appuie sur la politique d'évaluation adoptée en 2022, qui accorde la priorité à l'établissement de récapitulatifs des données factuelles issues des évaluations, accessibles et dictés par la demande, à l'appui de la prise de décisions. En 2023, le PAM a atteint ou dépassé les cibles fixées dans le Cadre de résultats institutionnels, qui avaient trait à l'utilisation de données factuelles dans les PSP et les politiques et au nombre d'évaluations conjointes réalisées à l'échelle du système. Toutefois, les cibles relatives au nombre de recommandations issues d'audits en attente et au pourcentage de recommandations issues d'évaluations appliquées n'ont pas été atteintes.

⁵ PAM. 2023. *Strategic Plan (2022–2025) Line of Sight Guidance (Version 1.4)* (document interne). Selon les directives du PAM relatives à la ligne de visée, le "regroupement des activités" consiste à associer plusieurs activités dans le cadre d'une seule activité plus vaste et vise généralement à faciliter l'intégration des programmes, à réduire les coûts de transaction et à garantir une certaine souplesse dans l'allocation des ressources.

20. Selon l'évaluation du PAM effectuée récemment par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales, le PAM est un grand producteur de connaissances, mais il ne dispose pas de systèmes efficaces de gestion des connaissances permettant de partager les enseignements tirés de l'expérience entre les bureaux de pays ou de présenter les connaissances sous une forme utile aux décideurs au niveau des pays⁶. L'évaluation à mi-parcours fait la même constatation et observe qu'une grande partie des activités de suivi du PAM est axée sur la production de données qui peuvent être regroupées dans des rapports destinés au Conseil, et que les dispositions actuelles du Cadre de résultats institutionnels, ainsi que les prescriptions correspondantes relatives au suivi et à l'établissement de rapports, ne favorisent pas la production de données d'analyse, ni leur utilisation pour la prise de décisions par la direction. En outre, des domaines d'activité importants du PAM ne sont pas pris en compte.
21. Un aspect important de la gestion des connaissances consiste à faire la synthèse des enseignements tirés des innovations et à les mettre à profit pour éclairer les décisions relatives à la transposition à plus grande échelle des opérations. À cet égard, le PAM a renforcé la hiérarchisation stratégique des innovations, et les dispositifs de promotion des mesures novatrices ont été améliorés. Toutefois, la couverture de ces systèmes est limitée et il existe constamment des tensions entre l'innovation et l'aversion au risque. Les critères, méthodes et procédures appliqués pour transposer les innovations à plus grande échelle ne sont toujours pas suffisamment systématiques, ni précis.

Mécanismes institutionnels et structures organisationnelles qui facilitent la mise en œuvre

La mise en œuvre du Plan stratégique a été facilitée par plusieurs mécanismes et processus visant à améliorer la capacité du PAM à "faire ce qu'il faut au bon moment", mais le manque de souplesse du processus de révision budgétaire des PSP continue de soulever des difficultés.

22. Les mécanismes de préfinancement du PAM demeurent un atout de premier ordre pour favoriser sa réactivité opérationnelle. En particulier, le Compte d'intervention immédiate a versé 385 millions de dollars d'avances à 36 bureaux de pays en 2022 et 433,5 millions de dollars à 31 bureaux de pays en 2023, 72 pour cent des fonds avancés en 2023 étant toutefois concentrés dans cinq bureaux de pays⁷. Par ailleurs, le Mécanisme de gestion globale des vivres a été étoffé, ce qui a permis de raccourcir les délais d'approvisionnement de trois mois par rapport aux procédures d'achat classiques; ce mécanisme a contribué à garantir la fourniture régulière de produits alimentaires aux bureaux de pays, et a représenté 57 pour cent des denrées achetées pour les bureaux de pays en 2023.
23. Un autre mécanisme de préfinancement est le dispositif de prêts internes en faveur des projets, qui permet aux bureaux de pays de contracter des engagements et de dépenser de l'argent, avant la confirmation des contributions destinées aux activités menées au titre de leur PSP. En 2023, 64 pour cent des montants avancés grâce à ce dispositif étaient concentrés dans sept opérations⁸.
24. Le Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie constitue un instrument important pour investir en faveur des grandes ambitions du Plan stratégique, mais la mise en œuvre des projets qu'il a financés n'a démarré qu'en 2024, et il est donc trop tôt pour évaluer ses résultats.

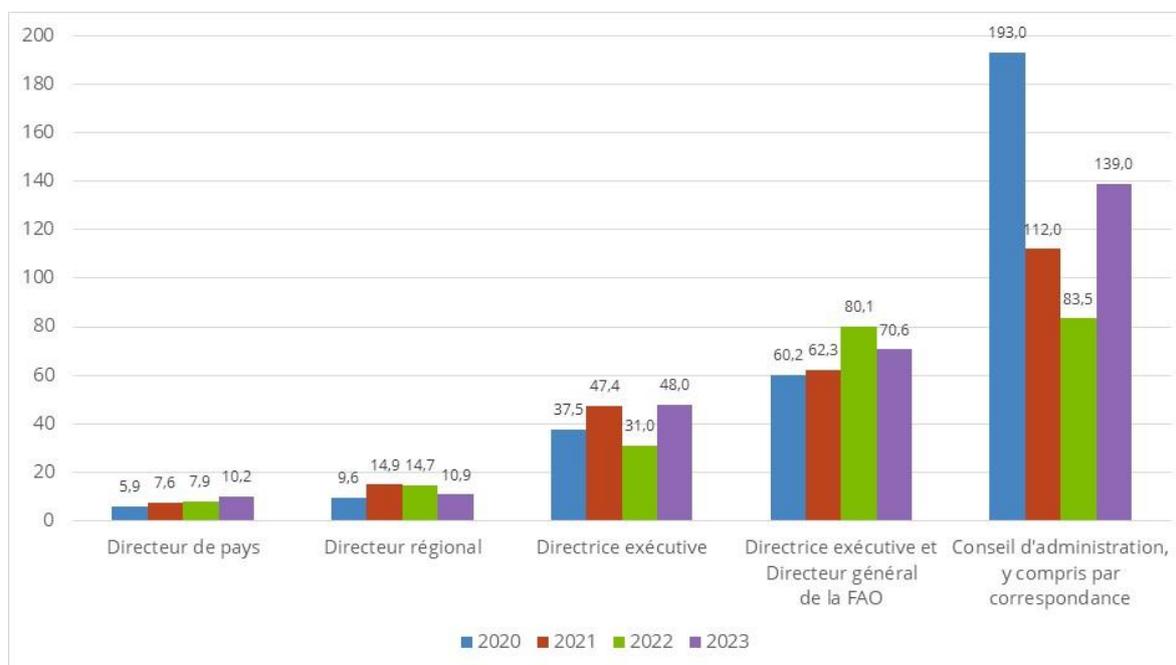
⁶ Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN). 2024. *MOPAN Assessment Report, World Food Programme*.

⁷ État de Palestine, République arabe syrienne, République démocratique du Congo, Soudan et Türkiye. "Rapport sur l'utilisation des mécanismes de financement stratégique du PAM (1^{er} janvier–31 décembre 2023)" (WFP/EB.A/2024/6-F/1).

⁸ Afghanistan, État de Palestine, République arabe syrienne, Somalie, Soudan du Sud, Ukraine et Yémen. "Rapport sur l'utilisation des mécanismes de financement stratégique du PAM (1^{er} janvier–31 décembre 2023)" (WFP/EB.A/2024/6-F/1).

25. Les révisions budgétaires demeurent le principal mécanisme permettant aux bureaux de pays de s'adapter à des situations instables; toutefois, le délai global nécessaire pour l'approbation de ces révisions n'a pas diminué: certaines catégories de pouvoirs délégués ont donné leur approbation légèrement plus rapidement en 2023 qu'en 2020, et d'autres plus lentement, ainsi qu'il est indiqué à la figure 3.

Figure 3: Nombre moyen de jours nécessaires pour une révision budgétaire selon le niveau de délégation de pouvoirs (2020-2023)



Source: Analyse de l'évaluation à mi-parcours des données issues du système du PAM relatif au dossier de suivi des approbations de projets (rapport interne).

Abréviations: FAO = Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

S'agissant de la répartition des tâches d'appui aux bureaux de pays aux fins de la mise en œuvre du Plan stratégique, la complémentarité entre le Siège et les bureaux régionaux a été loin d'être optimale.

26. Dans les régions où le PAM intervient, les bureaux régionaux jouent un rôle très important en facilitant la mise en application des prescriptions normatives générales et des dispositions en matière de rapports et de conformité par les bureaux de pays. D'après l'évaluation à mi-parcours, les bureaux de pays ont estimé dans l'ensemble que l'appui des bureaux régionaux était utile et facilitait la mise en œuvre du Plan stratégique. Parmi les principaux domaines d'appui figurent l'élaboration des programmes, les partenariats stratégiques visant à financer le développement, les relations avec les donateurs et les compétences spécialisées. Cependant, dans un contexte de réduction des ressources et de manque de clarté dans la répartition des tâches avec le Siège, les bureaux régionaux ont rencontré des difficultés pour transmettre leurs savoir-faire techniques et donner des orientations recouvrant le vaste ensemble de sujets que le Plan stratégique ambitionnait de traiter.

27. D'après les conclusions de l'examen de la structure organisationnelle du PAM, demandé par la Directrice exécutive en août 2023, des problèmes ont été rencontrés concernant la fragmentation, la définition peu claire des fonctions et des attributions, le poids accru de la bureaucratie et un manque de souplesse, la mauvaise affectation des ressources, et l'absence de clarté de la vision et de la hiérarchisation des activités. La première phase de l'examen organisationnel a abouti à une reconfiguration de la structure organisationnelle du Siège, qui visait à mieux intégrer le Service de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise dans la Division des politiques et des orientations concernant les programmes, à regrouper de manière plus cohérente les domaines d'activité techniques dans le cadre de cette même Division, et à intégrer complètement l'ancienne unité de renforcement des capacités des pays dans ces nouveaux services techniques liés aux programmes. La prochaine phase de l'examen consiste à examiner la configuration des bureaux régionaux, ainsi que les fonctions et attributions respectives du Siège et des bureaux régionaux, en vue d'améliorer l'appui aux opérations menées sur le terrain et leur supervision.
28. La nécessité de cette initiative n'est pas mise en doute, mais son efficacité ne peut pas être évaluée à ce stade car elle est toujours en cours. Certains des effets et des risques immédiatement visibles que comporte cet examen sur le plan des ressources humaines sont examinés dans les paragraphes ci-après.

Ressources humaines

Le PAM a accompli des progrès au regard des ambitions du Plan stratégique concernant le levier que constitue le personnel; toutefois, la viabilité financière pose de multiples problèmes et, dans certains domaines, on observe toujours un manque d'effectifs ou des inadéquations entre les profils du personnel et les ambitions énoncées dans le Plan stratégique. Pour remédier aux déficits de financement, d'importantes réductions des effectifs sont effectuées, mais elles ne sont pas accompagnées d'orientations stratégiques suffisantes, ni d'actions de communication internes appropriées, ce qui fait courir le risque de perdre d'importantes compétences techniques et a des effets préjudiciables sur le moral et la motivation du personnel.

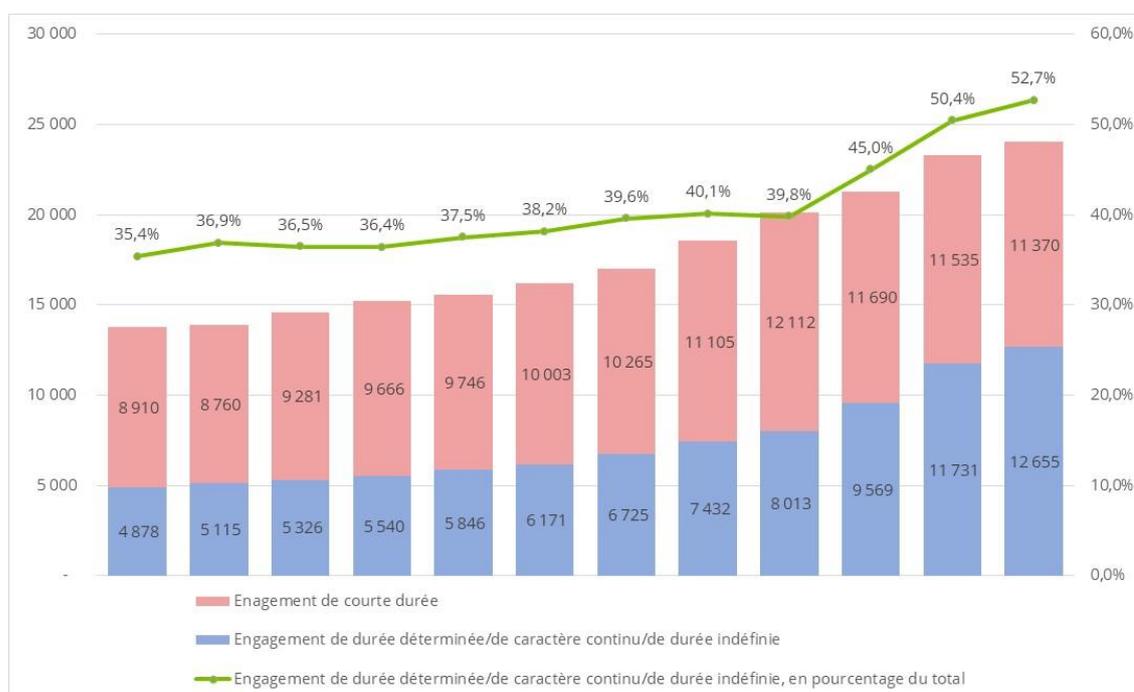
29. Au titre du Plan stratégique, le PAM a procédé à d'importants investissements pour améliorer ses systèmes de gestion des ressources humaines, ses politiques en matière de bien-être et sa culture organisationnelle. Parmi ces investissements figurent la mise en place d'un nouveau modèle d'encadrement, un programme d'orientation à l'intention des responsables sur le terrain, un programme mondial de mentorat et des programmes d'avancement professionnel destinés aux membres du personnel recrutés sur le plan international et national, qui sont particulièrement appréciés par les parties prenantes consultées.
30. Le PAM a également accompli des progrès constants dans la réduction du pourcentage de son personnel titulaire de contrats de courte durée, ce qui devrait accroître la probabilité d'attirer et de retenir des talents. Depuis l'adoption du Plan stratégique, les effectifs du PAM ont augmenté de 13 pour cent, passant de 21 259 personnes en 2021 à 24 025 en 2023. Au cours de la même période, le pourcentage global d'employés titulaires d'un contrat de durée déterminée, d'un engagement de caractère continu ou d'un engagement de durée indéfinie est passé de 45 à 52 pour cent, poursuivant une tendance à long terme ainsi qu'il est indiqué à la figure 4⁹. Ce passage à des contrats à plus long terme est une priorité stratégique importante, mais il a un effet préjudiciable sur la souplesse et engendre des coûts fixes

⁹ L'augmentation régulière du nombre total d'employés du PAM jusqu'en 2023 mise en évidence à la figure 4 ne rend pas compte des conséquences du gel des recrutements et de la réduction du nombre de postes financés au titre du budget administratif et d'appui aux programmes, qui ont été appliqués fin 2023.

supplémentaires, qu'un organisme financé par des contributions volontaires pourrait avoir du mal à financer.

31. S'agissant des profils du personnel, il ressort des données factuelles qualitatives que des progrès ont été réalisés dans le recrutement de spécialistes et le développement de compétences spécialisées, dans des domaines essentiels tels que la problématique femmes-hommes et le renforcement des capacités des pays, mais des lacunes persistent, en particulier pour ce qui est du programme d'action visant à changer la vie.

Figure 4: Effectifs totaux du PAM par catégorie d'engagement (2012-2023)



Source: Analyse de l'évaluation à mi-parcours fondée sur des données issues du système d'information sur la gestion des ressources humaines du PAM.

32. Au cours de la période couverte par l'évaluation, la forte progression initiale des financements puis les déficits importants qui ont suivi ont incité à faire concorder rapidement les coûts avec les niveaux de financement, mais cette initiative n'a pas été guidée par une orientation stratégique globale. Il en a résulté un décalage entre les réductions des budgets et des effectifs dans les bureaux régionaux et les modifications apportées au niveau du Siège, ce qui a compromis l'état de préparation organisationnelle. Au moment où cette évaluation était réalisée, les coupes budgétaires avaient des effets préjudiciables sur la mise en œuvre du Plan stratégique, s'agissant de l'élimination de capacités techniques importantes sur le plan stratégique à divers niveaux, et du manque de communication qui aggrave les incertitudes parmi les employés et a un effet néfaste sur leur moral.

Ressources financières

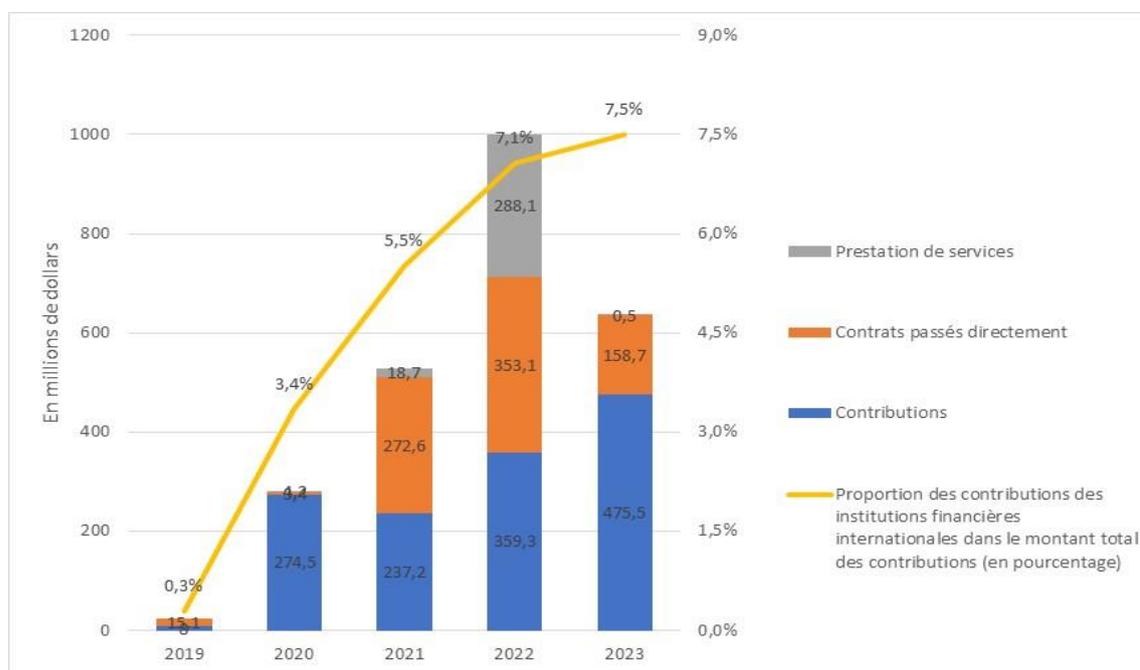
Les ambitions énoncées dans le Plan stratégique étaient réalistes, compte tenu du contexte de financement au moment de son adoption. Toutefois, ce contexte a évolué au cours de la période couverte par le Plan stratégique, avec une hausse spectaculaire des financements suivie d'un recul, et le PAM a donc dû faire face à des dépenses de fonctionnement de base insoutenables.

33. Les données factuelles recueillies pour l'évaluation à mi-parcours contredisent la thèse avancée à tous les niveaux du PAM, selon laquelle le Plan stratégique était trop ambitieux à cause de la très forte hausse des niveaux de financement. Toutefois, si le montant des contributions a largement dépassé les attentes du PAM après l'élaboration du Plan, atteignant 9,6 milliards de dollars en 2021 et 14,2 milliards de dollars en 2022, il est retombé à 8,3 milliards de dollars en 2023¹⁰, chiffre conforme au montant prévu au moment de l'établissement du Plan stratégique. La principale difficulté liée à la fluctuation des financements tient au fait que le PAM a fortement augmenté ses dépenses de fonctionnement de base pendant la période de hausse des contributions, et a eu du mal à maintenir ce même niveau de dépense par la suite.

Le PAM a fait des progrès dans la diversification de ses sources de financement, s'agissant notamment des institutions financières internationales, mais il reste fortement tributaire des fonds à court terme préaffectés par les donateurs bilatéraux, ce qui constitue un frein à la conduite de programmes intégrés visant un horizon à moyen terme, ainsi qu'à sa souplesse et à sa réactivité dans la mise en œuvre des programmes.

34. Le montant des fonds alloués par les institutions financières internationales a été porté de 23 millions de dollars en 2019 à 1 milliard en 2022, avant d'être ramené à 600 millions de dollars en 2023 (figure 5). Les efforts déployés pour collaborer avec les institutions financières internationales sont antérieurs à la période évaluée, mais c'est grâce au Plan stratégique actuel que ces relations sont mieux connues, ainsi que leur importance.

Figure 5: Financements provenant des institutions financières internationales, par type de contrat (2019-2023)

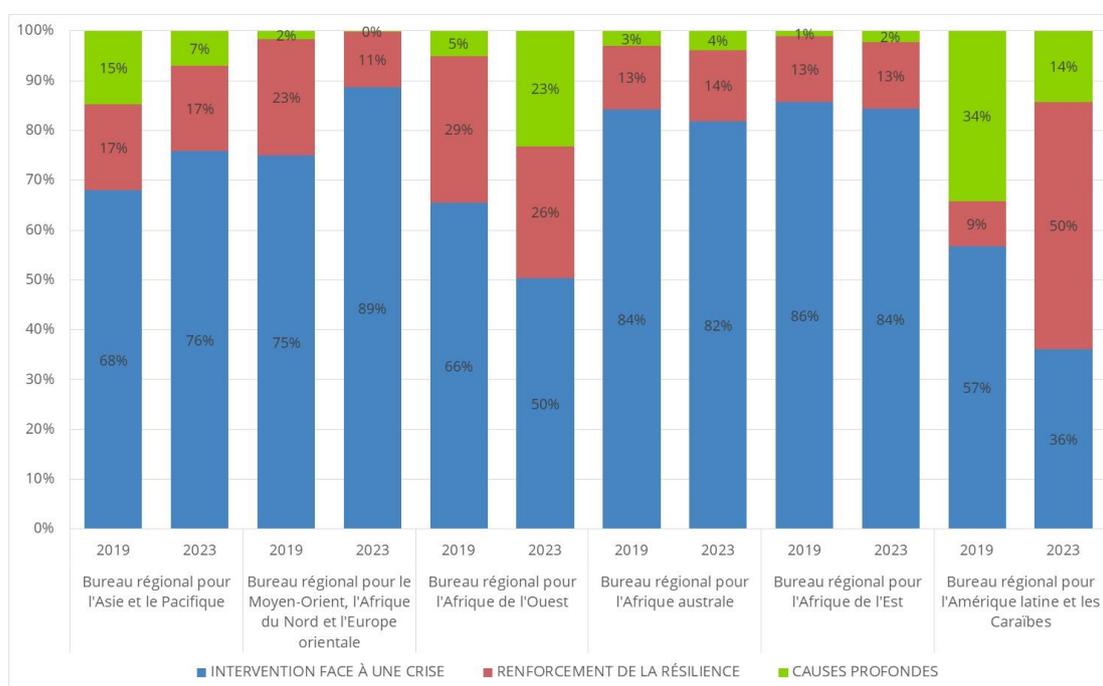


Source: Division des partenariats multilatéraux et des partenariats avec les pays de programme.

¹⁰ "Rapport annuel sur les résultats de 2023" (WFP/EB.A/2024/4-A/Rev.1).

35. La prévisibilité et la souplesse du financement alloué par les donateurs bilatéraux ne se sont pas améliorées pendant la période couverte par le Plan stratégique. Les financements pluriannuels et souples restent exceptionnels, ce qui continue de limiter la capacité du PAM à planifier et à programmer ses activités à la confluence de l'action humanitaire, du développement et de la paix.
36. Au cours de la période couverte par le Plan stratégique, une forte croissance des fonds destinés au renforcement de la résilience a été enregistrée par le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, suivi par les Bureaux régionaux pour l'Asie et le Pacifique, pour l'Afrique de l'Ouest et pour l'Afrique australe. Toutefois, les Bureaux régionaux pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et l'Europe orientale et pour l'Afrique de l'Est, régions où se sont produites la plupart des situations d'urgence majeures, ont enregistré un recul des contributions préaffectées au renforcement de la résilience.

Figure 6: Répartition des contributions préaffectées par domaine d'activité et par région (2019 et 2023) (en pourcentage et en millions de dollars)



Source: Analyse de l'évaluation à mi-parcours des statistiques du PAM sur la répartition des contributions et des statistiques prévisionnelles, 29 mai 2024.

37. Dans l'ensemble, un écart important persiste entre les besoins opérationnels et les financements disponibles. Ces difficultés découlent en partie du système de planification fondé sur les besoins souhaitables, qui aboutit parfois à fixer des cibles trop ambitieuses que le PAM ne pourrait pas atteindre même s'il disposait des fonds nécessaires. Afin de surmonter cette difficulté, le PAM prend des mesures pour fixer le niveau de ses ambitions concernant le Plan stratégique et accorder une plus large place aux PSP et aux budgets des bureaux de pays. Il s'agirait notamment de remplacer le mécanisme de planification fondé sur les besoins par une nouvelle approche visant à mettre l'accent sur la qualité de l'assistance plutôt que sur la quantité; cette approche consisterait à formuler des demandes plus réalistes aux donateurs, à renforcer la confiance dans la capacité de planification et d'exécution du PAM et à encourager l'élaboration de programmes qui soient beaucoup plus en adéquation avec les capacités et les atouts du PAM, tout en tenant compte des rôles, des capacités et des projets des partenaires. La faisabilité de cette approche dépendra de l'aptitude des bureaux de pays à analyser précisément le contexte du financement pendant l'élaboration des PSP, s'agissant notamment des difficultés liées à la concurrence pour obtenir des fonds entre les divers acteurs internationaux de l'aide.

Positionnement stratégique et cohérence externe

Les partenariats noués avec les gouvernements, le secteur privé et les institutions financières internationales ont été renforcés pendant la période couverte par le Plan stratégique, et les atouts particuliers du PAM à l'échelle mondiale dans le domaine des interventions d'urgence sont largement reconnus. Les compétences spécifiques du PAM dans certains environnements et domaines thématiques précis ne sont toutefois pas présentées aussi clairement, ce qui a des répercussions sur son positionnement stratégique dans le cadre du programme d'action pour changer la vie.

38. Le PAM est considéré comme un partenaire de confiance par les gouvernements, et la collaboration avec les pays est consolidée par le Plan stratégique, qui accorde une large place à ces relations et met l'accent sur le renforcement des capacités nationales.
39. La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, qui constituent un élément essentiel de la collaboration du PAM avec les gouvernements, ont été intensifiées pendant la période couverte par le Plan stratégique, notamment par l'intermédiaire des centres d'excellence situés au Brésil, en Chine et en Côte d'Ivoire et des bureaux régionaux, qui ont tous joué un rôle important dans le renforcement des relations au niveau régional et dans le positionnement du PAM en tant que diffuseur de connaissances.
40. Le PAM possède des atouts particuliers reconnus dans le domaine des interventions d'urgence – s'agissant notamment des télécommunications et de l'analyse des données, de l'acheminement des produits alimentaires et des chaînes d'approvisionnement, de la présence sur le terrain, des transferts de type monétaire et des programmes de repas scolaires – et il a pris des initiatives pour élargir l'éventail de ses partenaires; toutefois, il n'a pas défini assez précisément de quelle manière, et dans quels domaines et contextes géographiques et thématiques, il est le mieux placé pour intervenir et pour jouer au bout du compte un rôle de chef de file, sachant qu'il pourrait ne pas disposer des connaissances spécialisées nécessaires pour répondre à certaines demandes concernant un appui pour renforcer les politiques et les systèmes et développer les capacités techniques.
41. En outre, en fournissant des services aux gouvernements, le PAM risque de se substituer aux capacités nationales plutôt que de les renforcer, et de créer des tensions liées aux principes humanitaires, en particulier à la neutralité telle qu'elle est perçue. Ces risques devraient être soigneusement évalués et gérés lorsque le PAM entreprend de fournir des services.

La coordination des opérations avec d'autres entités des Nations Unies reste difficile et les relations avec la société civile et les partenaires coopérants se limitent essentiellement aux transactions. Dans l'ensemble, l'approche du PAM en matière de partenariats consiste dans une large mesure à mobiliser des ressources, une importance relativement limitée étant accordée à la mise en place de partenariats stratégiques qui pourraient améliorer la complémentarité et l'efficacité des interventions.

42. Le PAM s'est véritablement efforcé de se conformer aux plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable et a présenté des points de vue très intéressants en matière de planification et de programmation conjointes. Néanmoins, il existe un manque de coordination à l'échelle mondiale entre le PAM et ses principaux partenaires des Nations Unies, et la concurrence reste rude, y compris entre les organismes ayant leur siège à Rome, ce qui pose un problème pour la coordination des opérations. Par ailleurs, le PAM n'a pas exploité les possibilités de nouer des partenariats plus solides pour compléter son savoir-faire concernant la problématique femmes-hommes avec celui d'autres entités des Nations Unies comme le Fonds des Nations Unies pour la population et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

43. Aucun changement majeur n'a été observé en ce qui concerne les partenariats du PAM avec des organisations de la société civile, qui ont continué de comporter une importante composante transactionnelle au cours de la période couverte par le Plan stratégique. Bien que la riposte à la pandémie de COVID-19 ait fourni des exemples concrets de partenariats avec la société civile, les échanges de vue avec des organisations non gouvernementales sont toujours irréguliers et l'établissement de relations fondées sur une programmation conjointe et sur l'exploitation des connaissances et des savoir-faire locaux est encore l'exception plutôt que la règle. La consultation annuelle sur les partenariats tenue par le PAM en 2023 a continué de mettre l'accent sur la nécessité impérieuse d'améliorer la transparence en matière de financement, d'en finir avec le cloisonnement des divers secteurs et de participer davantage à des activités de plaidoyer conjointes dans un environnement mondial de plus en plus difficile¹¹.
44. Les relations du PAM avec les partenaires coopérants, et ses efforts en matière d'ancrage local, ont enregistré les progrès les plus faibles parmi tous ses domaines d'activité en rapport avec les partenariats, et le Plan stratégique n'a pas fait progresser concrètement les relations du PAM avec ce groupe important d'acteurs.
45. Au niveau institutionnel, le principal élément moteur de la collaboration du PAM avec des acteurs extérieurs continue d'être la nécessité de mobiliser des ressources, ce dont rendent compte le Plan de gestion et la structure interne des mesures d'incitation, dans lesquels l'établissement de partenariats couronnés de succès est valorisé en fonction des montants reçus par le PAM.

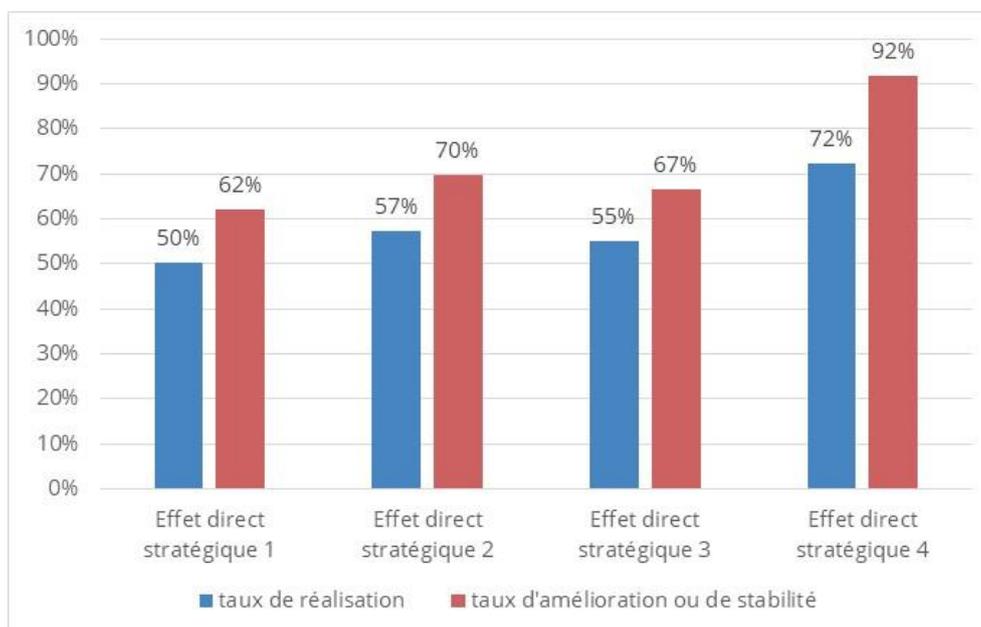
Progrès accomplis au regard des cibles fixées dans le Plan stratégique

Selon les données disponibles sur la performance, le PAM a largement atteint ou dépassé les cibles fixées dans le Plan stratégique, mais les répercussions réelles de ce résultat n'ont pas permis de répondre aux attentes. Toutefois, les données sur la performance n'étant disponibles que pour une seule année, il n'est pas encore possible de porter un jugement définitif.

46. Au titre de l'effet direct stratégique 1 relatif aux besoins alimentaires et nutritionnels urgents, le PAM est venu en aide à un plus grand nombre de bénéficiaires que prévu, mais les rations étaient insuffisantes car les fonds disponibles ne couvraient pas les besoins croissants. Dans l'ensemble, d'après les données institutionnelles, les efforts déployés par le PAM pour donner accès à une meilleure nutrition, à la santé et à l'éducation, au titre de l'effet direct stratégique 2, ont donné de bons résultats, mais ce succès n'a pas eu l'incidence prévue. Le PAM est parvenu à venir en aide à un nombre important de personnes au titre de l'effet direct stratégique 3 sur le renforcement des systèmes alimentaires et de la résilience, mais d'après les données relatives aux effets directs, les effets réels ont été modérés. Les cibles fixées au titre de l'effet direct stratégique 4 ont été atteintes ou dépassées, mais il ressort des données factuelles recueillies par l'équipe d'évaluation que les indicateurs utilisés pour cet effet direct stratégique ne mesurent pas précisément l'évolution attendue des capacités nationales, ce qui remet en question les résultats communiqués (figure 7).

¹¹ Ainsi qu'il a été examiné avec les membres lors de la consultation annuelle sur les partenariats tenue par le PAM en 2023, qui portait sur le thème suivant: "Les partenariats au service de la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles".

Figure 7: Taux de réalisation ou taux d'amélioration ou de stabilité des indicateurs relatifs aux effets directs par effet direct stratégique (2023*)



* Il n'est rendu compte d'aucun indicateur relatif aux effets directs pour l'effet direct stratégique 5.

Notes: Taux d'amélioration ou de stabilité = proportion des mesures qui se sont améliorées ou qui se sont maintenues au même niveau par rapport à leur valeur de référence, en pourcentage. Taux de réalisation = proportion des mesures qui ont atteint ou dépassé leur valeur cible, en pourcentage.

Source: "Rapport annuel sur les résultats de 2023" (WFP/EB.A/2024/4-A/Rev.1), annexe III-C.

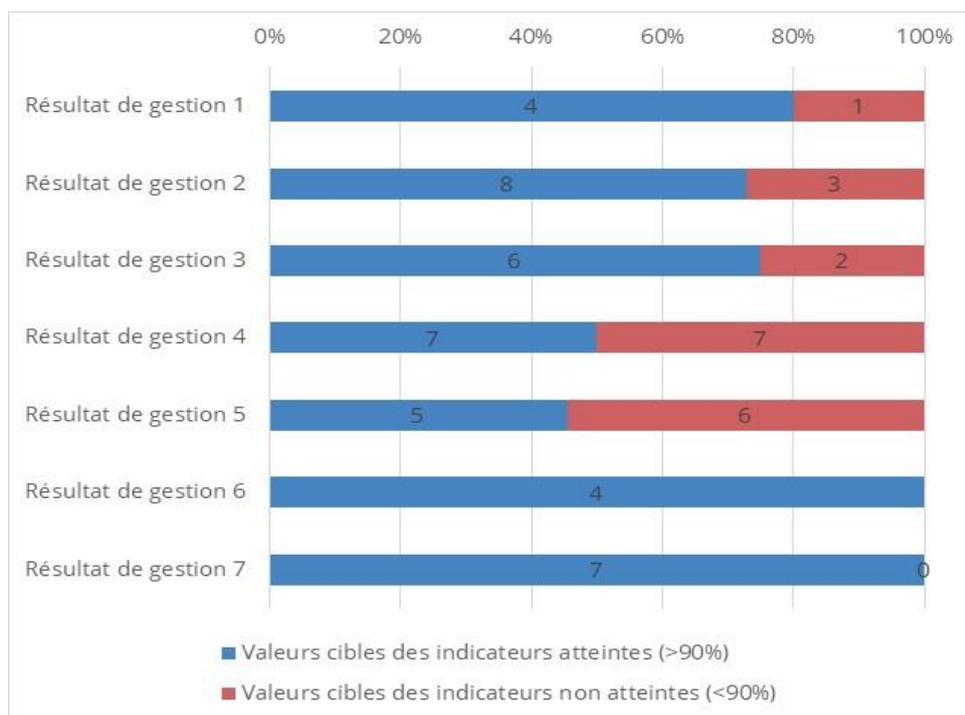
Les progrès accomplis pour atteindre les valeurs cibles des indicateurs de performance clés sont satisfaisants pour tous les résultats de gestion, sauf pour le financement et les données probantes et l'apprentissage, pour lesquels la moitié seulement des cibles, voire moins, ont été atteintes. D'autre part, les cibles relatives aux dépenses ont été presque atteintes, atteintes ou dépassées pour tous les résultats de gestion, ce qui témoigne de la faible corrélation entre les dépenses et la performance, telle qu'elle est mesurée par les indicateurs de performance clés.

47. Au titre du résultat de gestion 4 sur l'efficacité du financement visant à venir à bout de la faim, le PAM n'a atteint que la moitié des cibles associées à ses indicateurs de performance clés, cette mauvaise performance s'expliquant probablement par les contraintes financières, le manque de diversification des sources de financement et la progression insuffisante des financements souples et pluriannuels. La performance a été également mauvaise pour le résultat de gestion 5 sur les données probantes et l'apprentissage, seuls cinq des 11 indicateurs de performance clés ayant été atteints ou presque atteints en 2023. S'agissant de l'indicateur de performance clé qui mesure le pourcentage des recommandations issues des audits et des évaluations appliquées, la mise en œuvre des recommandations issues d'évaluations est restée importante¹², mais les recommandations d'audit en attente ont augmenté en 2023, en partie parce qu'un plus grand nombre de rapports d'audit ont été publiés par rapport à 2022¹³.

¹² "Point sur l'application des recommandations issues des évaluations". (WFP/EB.A/2024/7-D). Malgré une augmentation de 51 pour cent du nombre des recommandations issues d'évaluations formulées en 2023, le PAM a mis en œuvre un pourcentage de ces recommandations (65 pour cent) comparable à celui de 2022 (66 pour cent).

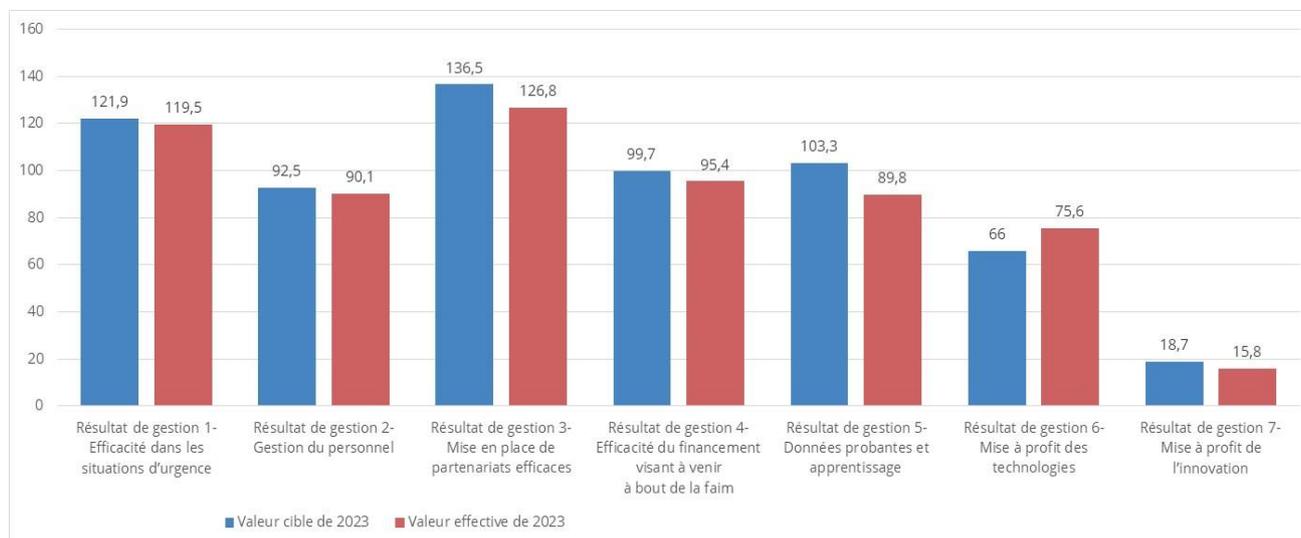
¹³ "Rapport annuel de l'Inspecteur général" (WFP/EB.A/2024/6-D/1), tableau 1, p. 4.

Figure 8: Proportion des indicateurs de résultat de gestion dont la valeur cible a été atteinte ou presque atteinte ou n'a pas été atteinte, par résultat de gestion (2023)



Source: "Rapport annuel sur les résultats de 2023" (WFP/EB.A/2024/4-A/Rev.1), annexe IV-A.

Figure 9: Cibles et dépenses réelles par résultat de gestion (2023) (en millions de dollars)



Source: "Rapport annuel sur les résultats de 2023" (WFP/EB.A/2024/4-A/Rev.1), annexe IV-A.

48. Selon les indicateurs du Cadre de résultats institutionnels, la mise en œuvre des priorités transversales a bien avancé en général, mais des progrès moins importants ont été enregistrés pour les indicateurs relatifs à l'accès des personnes handicapées et à la participation des communautés. Toutefois, les données sur la performance portant sur les questions transversales ne rendent pas toujours entièrement compte de la portée des processus appliqués pour faire évoluer ces questions.

Appréciation globale

49. Dans l'ensemble, l'évaluation à mi-parcours a permis de constater que le Plan stratégique pour 2022-2025 était parfaitement adapté à l'environnement mondial au moment de sa conception et qu'il l'est toujours aujourd'hui. Le principal atout de ce plan est d'offrir un cadre global qui précise et justifie les ambitions du PAM en sa qualité d'organisme humanitaire déterminé à renforcer la résilience et à remédier aux causes profondes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. L'approche progressive suivie pour opérer les changements envisagés a permis d'assurer la continuité avec le Plan stratégique précédent.
50. Grâce à la souplesse offerte par le Plan stratégique, le PAM a pu s'adapter à l'évolution de la situation, mais l'absence de définition précise de ses atouts particuliers a entraîné un manque d'orientation stratégique pour éclairer la hiérarchisation des priorités au niveau des pays, faciliter les négociations avec les partenaires extérieurs et se placer en meilleure position le long du nexus action humanitaire-développement-paix. Ce manque d'orientation stratégique a accentué le risque de voir le PAM essayer de trop en faire et de se laisser guider par les possibilités de financement et non par des considérations d'ordre stratégique. Des progrès considérables ont été enregistrés en matière de diversification des sources de financement pendant la période couverte par le Plan stratégique, mais le PAM reste fortement tributaire des financements à court terme préaffectés en fonction des priorités des donateurs, ce qui constitue un frein important à l'amélioration de l'efficacité du programme d'action visant à changer la vie.
51. Le Cadre de résultats institutionnels a constitué un autre facteur essentiel qui a influé sur l'orientation stratégique adoptée pour élaborer et mettre en œuvre les programmes: le fait que le renforcement des capacités des pays et la fourniture de services soient considérés comme des effets directs stratégiques distincts n'a pas aidé les bureaux de pays à relier clairement les activités menées au titre de ces effets directs au mandat du PAM et à sa contribution à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030, et a freiné le PAM dans ses efforts visant à mobiliser des ressources pour financer le renforcement des capacités des pays.
52. La mise en œuvre du Plan stratégique a été facilitée par des structures et des mécanismes institutionnels qui visent à améliorer la capacité du PAM à agir rapidement et efficacement. Toutefois, la complémentarité entre le Siège et les bureaux régionaux dans le cadre de l'appui fourni aux bureaux de pays n'a pas été satisfaisante, et certains systèmes et processus doivent être adaptés et simplifiés afin d'optimiser l'environnement institutionnel interne du PAM de façon à offrir la souplesse et la réactivité nécessaires pour "faire ce qu'il faut au bon moment" dans des contextes en pleine évolution. Parmi les systèmes et processus à améliorer figurent ceux relatifs à l'élaboration des PSP et des budgets correspondants, les processus d'approbation et de révision, et les méthodes et dispositifs permettant de produire des données factuelles et de gérer les connaissances pour éclairer la prise de décisions stratégiques, les communications externes et la transposition à plus grande échelle des interventions et des initiatives. Il existe de bons exemples d'approches novatrices, mais les mesures d'incitation en faveur de l'innovation ne sont pas systématiquement intégrées à tous les niveaux du PAM. Par ailleurs, les compétences du personnel ne concordent toujours pas suffisamment avec les ambitions du PAM pour garantir une participation efficace à l'élaboration des politiques et le renforcement des systèmes.

53. Il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur les progrès accomplis au regard des cibles associées aux effets directs stratégiques et aux résultats de gestion figurant dans le Plan stratégique, mais il est manifeste que, trop souvent, l'action menée pour atteindre les cibles relatives au nombre de bénéficiaires a obligé à réduire les rations d'assistance alimentaire. Cette situation a nui à l'efficacité et nécessite de trouver un meilleur équilibre entre l'étendue et l'impact effectif de la couverture des programmes, afin de garantir que les objectifs fixés en matière de sécurité alimentaire et de nutrition sont atteints.

Quelles sont les recommandations de l'équipe d'évaluation?

	Recommandation	Justification	Responsabilité	Délai de mise en œuvre
1	Le prochain plan stratégique devrait présenter clairement la vision stratégique du PAM pour l'avenir. Il devrait réaffirmer la place centrale occupée par l'assistance humanitaire, le renforcement de la résilience et la lutte contre les causes profondes de l'insécurité alimentaire, qui sont au cœur de la mission et du mandat du PAM, et définir clairement les atouts particuliers de celui-ci.	L'un des points forts du plan actuel est sa souplesse, qui permet de faire face à des événements imprévus et justifie la mise en œuvre d'un large éventail d'interventions; cette souplesse devrait être maintenue. Cependant, le manque persistant d'orientation met en péril la réputation du PAM et sape la confiance dans l'aptitude de celui-ci à obtenir des résultats tangibles à grande échelle. Contraint de "faire mieux avec moins", le PAM devrait concentrer ses ressources sur des programmes de qualité, là où ils ont le plus de chances d'avoir un impact.	Sous-Directrice exécutive chargée du Département des opérations liées aux programmes	
1.1	Le prochain plan stratégique devrait s'inscrire dans le long terme et exposer clairement comment le PAM entend contribuer à la réalisation des objectifs mondiaux en matière de sécurité alimentaire et de nutrition dans les cinq années à venir, c'est-à-dire d'ici à la fin du cycle du Programme 2030.			Novembre 2025
1.2	Veiller à ce que le prochain plan stratégique comprenne une définition claire des atouts fondamentaux et spécifiques du PAM dans différents environnements opérationnels et selon diverses modalités de participation.			Novembre 2025
1.3	Afin de renforcer l'orientation stratégique pendant la période restante de mise en œuvre du Plan stratégique actuel, élaborer sans délai un document de réflexion ainsi que des directives connexes sur les atouts particuliers du PAM, qui facilitent l'élaboration et l'exécution des plans stratégiques de pays.	Eu égard à l'engagement du PAM consistant à venir d'abord en aide aux plus défavorisés, il est fondamental de mettre l'accent sur les priorités transversales et sur une approche axée sur les personnes.		Juin 2025

	Recommandation	Justification	Responsabilité	Délai de mise en œuvre
2	Afin de concrétiser la vision stratégique, fournir un cadre de programmation mieux défini, en laissant une marge de manœuvre pour permettre aux intervenants de s'adapter à l'évolution de la situation sur le terrain.	Tout en maintenant un cadre stratégique global qui offre la souplesse nécessaire pour intervenir le long du nexus action humanitaire-développement-paix, le plan stratégique devrait comporter davantage d'éléments pour guider l'établissement des priorités au niveau des pays et permettre de mieux relier les différentes modalités d'intervention aux buts ultimes du PAM au moyen de cadres de résultats institutionnels et nationaux cohérents. Cela nécessitera de prendre des mesures pour respecter la structure des résultats énoncés dans le plan stratégique, les exigences en matière d'harmonisation et les normes minimales de qualité des programmes.	Sous-Directrice exécutive chargée du Département des opérations liées aux programmes	
2.1	Dans la structure des résultats du prochain plan stratégique, conserver les effets directs stratégiques 1, 2 et 3 et faire des activités de renforcement des capacités et de prestation de services à l'intention des gouvernements des modalités d'intervention à l'appui de ces trois effets directs stratégiques. Les services assurés au titre de l'actuel effet direct stratégique 5 pourraient être conservés en tant qu'effet direct stratégique distinct.			Novembre 2025
2.2	Assouplir les exigences concernant la mise en concordance des plans stratégiques de pays avec le Cadre de résultats institutionnels, et mettre l'accent sur le regroupement des indicateurs d'effet direct de base relatifs à l'alimentation et à la nutrition au niveau mondial, tout en laissant aux bureaux de pays l'entière discrétion quant à l'utilisation d'indicateurs supplémentaires d'effet direct, de produit et de processus en fonction du contexte.			Juin 2026
2.3	Indiquer clairement dans le plan stratégique que les priorités transversales sont des normes minimales de qualité des programmes, et faire en sorte que ces priorités bénéficient d'investissements appropriés et soient budgétisées.			Novembre 2025

	Recommandation	Justification	Responsabilité	Délai de mise en œuvre
3	Veiller à ce que les processus, les systèmes et les mesures d'incitation que le PAM a mis en place pour gérer ses équipes de direction et son personnel lui assurent la souplesse et la réactivité nécessaires pour intervenir de manière efficace dans des contextes de plus en plus complexes et en évolution constante.	Les mécanismes utilisés pour donner des assurances quant à l'action menée sont essentiels pour garantir une gestion transparente et le respect de l'obligation de rendre compte, mais nombre de processus du PAM sont trop complexes, chronophages et inefficaces. Il est nécessaire de mettre en place des systèmes, des méthodes de gestion et un éventail de compétences qui permettent au PAM de "faire ce qu'il faut au bon moment". Parmi ces compétences figurent des compétences générales utiles pour les négociations et la participation à l'élaboration des politiques, et l'aptitude à apporter des solutions novatrices et efficaces aux problèmes complexes, qui vont au-delà de la gestion rigoureuse de processus normalisés.		
3.1	Lever l'ambiguïté qui existe actuellement entre les fonctions et attributions respectives du Siège et des bureaux régionaux en matière d'appui aux bureaux de pays.		Sous-Directeur exécutif chargé du Département de l'environnement de travail et de la gestion	Novembre 2025
3.2	Veiller à ce que les systèmes et les processus relatifs à l'élaboration, à l'approbation et à la révision des plans stratégiques de pays aient un caractère stratégique plutôt que d'être axés sur les processus, et soient dûment rationalisés pour éviter les activités redondantes inutiles et réduire les coûts de transaction. Cela pourrait également impliquer d'étendre la délégation des pouvoirs d'approbation au niveau régional ainsi que l'obligation de rendre compte correspondante.		Sous-Directrice exécutive chargée du Département des opérations liées aux programmes	Novembre 2025
3.3	Inciter les responsables et le personnel à innover, notamment à suivre des approches novatrices en matière de partenariat, dans un environnement tolérant au risque et dans lequel les acteurs sont disposés à apprendre de leurs erreurs et à appliquer les bonnes pratiques en vigueur.		Sous-Directrice exécutive chargée du Département des partenariats et de l'innovation	Novembre 2025
3.4	Renforcer les systèmes de production de données factuelles et de gestion des connaissances afin de faciliter la prise de décisions, d'améliorer les interactions fructueuses en interne, d'éclairer la transposition à plus grande échelle des interventions, et d'enrichir les débats nationaux sur les politiques.		Sous-Directrice exécutive chargée du Département des opérations liées aux programmes	Novembre 2025
3.5	Poursuivre les efforts visant à attirer et à retenir le personnel doté des compétences et de l'expérience appropriées pour établir et entretenir des partenariats efficaces permettant de participer à l'élaboration des politiques et de renforcer les systèmes dans des contextes institutionnels fragiles et relativement stables.		Sous-Directeur exécutif chargé du Département de l'environnement de travail et de la gestion	Novembre 2025

	Recommandation	Justification	Responsabilité	Délai de mise en œuvre
4	Le PAM devrait s'efforcer davantage de mobiliser des financements prévisibles et souples.	Les déficits de financement et le niveau insuffisant des fonds souples et prévisibles sont les principaux facteurs qui empêchent de mener des interventions qui soient axées sur des questions d'ordre stratégique, efficaces et pérennes le long du nexus action humanitaire-développement-paix. Ces facteurs échappent au contrôle direct du PAM et dépendent en grande partie des choix des États membres et des autres contributeurs financiers, mais le PAM pourrait prendre des mesures pour les sensibiliser à cette question.	Sous-Directrice exécutive chargée du Département des partenariats et de l'innovation	Novembre 2025
4.1	Engager de manière formelle un dialogue structuré avec les États membres concernés afin d'examiner les moyens de mobiliser des financements plus prévisibles et plus souples.			
4.2	Soutenir les initiatives de mobilisation de fonds, améliorer la capacité du PAM à consigner et à communiquer les bonnes pratiques et les difficultés relevées dans le cadre des programmes pluriannuels.			

Liste des sigles utilisés dans le présent document

COVID-19	maladie à coronavirus 2019
ODD	objectif de développement durable
PSP	plan stratégique de pays