



Distribution: générale

Date: 17 mai 2017

Original: anglais

* *Nouvelle parution pour raisons techniques*

Point 7 de l'ordre du jour

WFP/EB.A/2017/7-B*

Rapports d'évaluation

Pour examen

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

Rapport succinct de l'évaluation de la stratégie institutionnelle en matière de partenariat

Résumé

La présente évaluation de la stratégie institutionnelle du PAM en matière de partenariat pour 2014-2017 a été commandée par le Bureau de l'évaluation et couvre la période allant de l'approbation de la stratégie par le Conseil d'administration, en juin 2014, à novembre 2016. Cette stratégie a été intégrée au recueil des politiques afin de faciliter la mise en œuvre du Plan stratégique du PAM pour 2014-2017.

L'évaluation a été réalisée deux ans et demi seulement après la mise en application de la stratégie, mais elle intervient au moment opportun compte tenu de l'adoption des objectifs de développement durable et de l'élaboration de la feuille de route intégrée du PAM pour 2017-2021.

Les évaluateurs ont cherché à répondre aux questions suivantes:

- La stratégie est-elle efficace?
- Quels en sont les premiers résultats?
- Pour quelles raisons a-t-elle eu les résultats constatés?

La stratégie expose clairement la vision du PAM en matière de partenariat, qui reflète les dernières réflexions sur le sujet et comble une lacune du cadre stratégique. Cependant, à la lumière des évolutions récentes qui ont façonné cette vision et qui sont décrites dans la feuille de route intégrée, l'applicabilité de la stratégie est désormais limitée.

Les évaluateurs ont constaté que la mise en œuvre de la stratégie était inégale en raison de l'absence d'appropriation et d'obligation redditionnelle en dehors de la Division de la coordination des partenariats et de l'action de sensibilisation du PAM. Pour autant, bien que la stratégie ne soit pas bien connue, le portefeuille de partenariats du PAM correspond à l'éventail de relations de collaboration qui était envisagé, et les comportements observés sont conformes aux résultats escomptés.

Les directives, outils et modules de formation élaborés par la Division de la coordination des partenariats et de l'action de sensibilisation pour mettre en œuvre la stratégie sont de bonne qualité mais ils n'ont pas été beaucoup utilisés par le personnel en dehors du Siège. Le PAM a renforcé les moyens dont il dispose pour recueillir des données quantitatives sur les partenariats, mais il est possible de faire plus pour tirer parti du potentiel d'analyse des systèmes d'information institutionnels. De nombreux

Coordonnatrices responsables:

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

Mme D. McWhinney
Responsable de l'évaluation
tél.: 066513-3968

partenariats semblent contribuer à augmenter la portée et/ou la qualité des programmes et à réduire les doubles emplois.

Parmi les facteurs favorables aux partenariats, on citera: i) un consensus mondial sur l'importance des partenariats dans les contextes d'aide humanitaire et de développement; ii) l'engagement en faveur du travail en partenariat des membres du personnel et des responsables du PAM; et iii) les atouts institutionnels reconnus du PAM. Il existe en revanche des freins en interne, tels que la prise en compte insuffisante du temps à consacrer au travail en partenariat et le fait que les cadres juridiques ne sont pas propices à des relations à long terme fondées sur la confiance.

Les évaluateurs sont parvenus à la conclusion que le faible investissement financier du PAM dans la mise en œuvre de la stratégie était incompatible avec son engagement en faveur du travail en partenariat, tel qu'il est exposé dans la feuille de route intégrée. À l'échelle institutionnelle, l'absence d'appropriation et d'obligation redditionnelle concernant la mise en œuvre ont nui à l'impact de la stratégie. Parmi les priorités de la stratégie figurent les préoccupations liées à l'égalité des sexes et à l'équité du traitement des deux sexes, mais des directives sont nécessaires pour faire en sorte que les principes associés à la problématique hommes-femmes et à l'équité soient dûment intégrés dans tous les partenariats.

Les six recommandations de l'évaluation portent sur la mise en œuvre du pilier relatif au partenariat mentionné dans le Plan stratégique pour 2017-2021 et appellent à soutenir les partenariats au moyen d'un plan d'action, de directives et d'outils institutionnels, à renforcer les compétences en matière de partenariat dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays, à élaborer des systèmes permettant d'améliorer les rapports sur l'efficacité, l'efficience et l'innovation et à réviser les accords de partenariat prioritaires.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de la stratégie institutionnelle en matière de partenariat" (WFP/EB.A/2017/7-B*) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2017/7-B/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.

Introduction et caractéristiques de l'évaluation

1. Le Conseil d'administration du PAM a approuvé la stratégie institutionnelle en matière de partenariat pour 2014-2017 en juin 2014. Bien qu'il s'agisse d'une "stratégie", le document a été intégré au recueil des politiques du PAM pour faciliter la mise en œuvre du Plan stratégique. L'évaluation a certes été réalisée deux ans et demi seulement après la mise en application de la stratégie, mais elle intervient au moment opportun compte tenu de l'adoption récente des objectifs de développement durable (ODD) et de l'élaboration de la feuille de route intégrée du PAM pour 2017-2021.
2. Trois grandes questions étaient au cœur de l'évaluation:
 - La stratégie est-elle efficace?
 - Quels en sont les premiers résultats?
 - Pour quelles raisons a-t-elle eu les résultats constatés?
3. Entre juin et novembre 2016, avant d'être entièrement recoupées au cours de la phase d'analyse, les données nécessaires à l'évaluation ont été recueillies aux niveaux mondial, régional et national en utilisant les pistes d'enquête suivantes:
 - l'élaboration rétrospective d'une théorie du changement sur laquelle repose la stratégie institutionnelle en matière de partenariat;
 - un examen approfondi de la documentation existante;
 - des missions de terrain menées dans les bureaux de pays au Cambodge, en Égypte, au Honduras, au Mozambique, en Somalie et au Tchad, dans les bureaux régionaux de Bangkok, de Johannesburg et de Nairobi et dans les bureaux du PAM à Doubaï et New York, de façon à obtenir un échantillon représentatif des environnements opérationnels du PAM¹;
 - un examen d'organisations comparables, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Save the Children et la Fondation Bill et Melinda Gates, au moyen d'études de la documentation disponible et d'entretiens;
 - une analyse des données relatives aux partenariats du PAM, en particulier de celles issues des rapports normalisés sur les projets et de l'outil des bureaux de pays pour une gestion efficace (COMET); et
 - des entretiens avec des informateurs clés appartenant au personnel du PAM au Siège.
4. L'évaluation s'est heurtée à l'absence de données détaillées et fiables sur les partenariats avant la mise en service de COMET en 2016 et au faible taux de réponse à l'enquête auprès des membres du Conseil², laquelle n'a pas pu être exploitée comme une source d'information distincte. En dépit de ces limites, l'équipe d'évaluation a pu formuler des constatations et des conclusions pertinentes.

¹ Différents critères ont été utilisés pour sélectionner les bureaux à visiter. Pour les bureaux de pays: disponibilité des données, y compris le nombre de partenaires du PAM et le type de ces partenaires; les contributions du gouvernement hôte; l'existence de projets de stratégie régionale de collaboration avec les partenaires; l'activité des modules d'action groupée; le niveau de revenu du pays; et l'intégration dans l'expérimentation des plans stratégiques de pays ou dans l'examen du cadre de financement. Pour les bureaux régionaux, le principal critère de sélection a été les progrès accomplis dans la mise en service de COMET. Les bureaux du PAM ont été choisis en fonction: de leur lien hiérarchique avec le Département des partenariats, de la gouvernance et de l'action de sensibilisation, le Département de la gestion des opérations, la Division des partenariats avec les gouvernements ou la Division de la communication; des caractéristiques de la coordination; et de l'efficacité des modalités de voyage compte tenu de la brièveté des délais impartis pour mener l'évaluation.

² Sur les quelque 400 membres du Conseil et observateurs contactés, 12 (3 pour cent) ont répondu à l'enquête.

Contexte

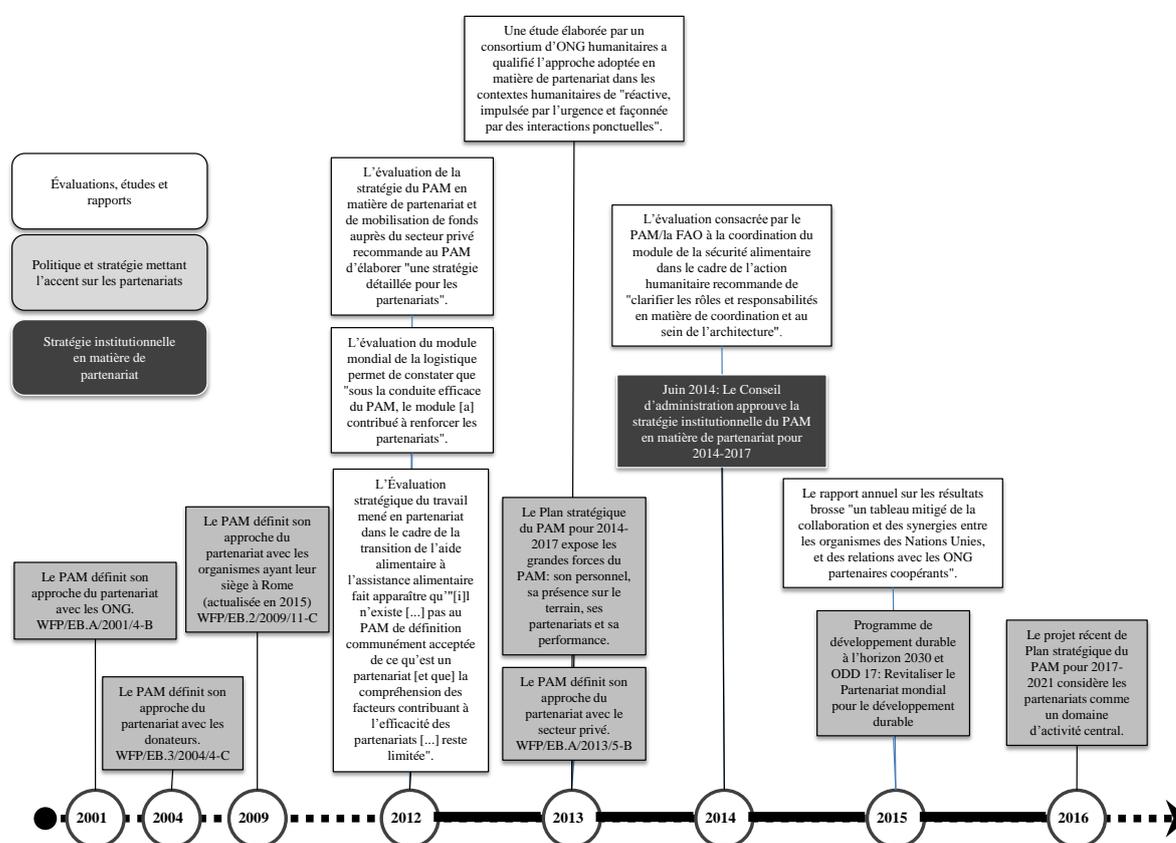
5. Les évaluateurs ont repris la définition du partenariat figurant dans la stratégie³:
 - Relation de collaboration entre acteurs, qui permet d'obtenir de meilleurs résultats pour les bénéficiaires:
 - en combinant et en utilisant au mieux des ressources complémentaires de toutes sortes;
 - en travaillant ensemble de manière transparente, équitable et mutuellement bénéfique; et
 - en partageant les risques, les responsabilités et les obligations redditionnelles.
 - Pour réaliser des objectifs (objectifs collectifs du partenariat et individuels des différentes parties) impossibles à atteindre seul de manière aussi efficiente, efficace ou novatrice, et lorsque la valeur ajoutée est supérieure aux coûts de transaction occasionnés.
6. Dans la stratégie, plusieurs "types de partenaires" sont mentionnés en fonction de la nature de la collaboration entre le PAM et d'autres entités:
 - *les partenaires fournisseurs de ressources*, qui apportent des ressources humaines, financières et techniques;
 - *les partenaires de mutualisation des savoirs*, qui contribuent à l'information, à l'évaluation et à l'analyse;
 - *les partenaires d'élaboration des politiques et de gouvernance*, qui travaillent sur les politiques et la gouvernance du PAM, et, aux niveaux régional et national, sur les politiques de lutte contre la faim et de nutrition, et sur la gestion de la lutte contre la faim et la gouvernance institutionnelle;
 - *les partenaires de plaidoyer*, qui soutiennent les activités menées par le PAM pour sensibiliser aux questions de la sécurité alimentaire et de la nutrition; et
 - *les partenaires d'action*, qui aident à concevoir et à mettre en œuvre les programmes et les interventions.
7. Pour le PAM, les partenariats se situent à l'une des extrémités d'une échelle de relations de collaboration. À l'extrémité opposée de cette échelle on trouve les relations transactionnelles, qui sont purement contractuelles ou quasi-contractuelles. La stratégie institutionnelle en matière de partenariat ne porte aucun jugement de valeur sur l'un ou l'autre de ces deux types de collaboration.
8. Au cours du Sommet mondial sur l'action humanitaire de mai 2016 à Istanbul, l'importance des partenariats pour l'aide humanitaire a été réaffirmée. Le PAM et plusieurs de ses partenaires se sont engagés à renforcer les actions menées en collaboration.
9. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 réaffirme les engagements en faveur du travail en partenariat tels qu'ils étaient exposés dans les objectifs du Millénaire pour le développement en 2000 et dans le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement en 2012. L'ODD 17 appelle les acteurs à renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser.
10. La priorité accrue accordée par le PAM aux partenariats a été décrite dans le Plan stratégique pour 2008-2013. Le processus d'adaptation de la structure organisationnelle du PAM à sa mission qui s'est déroulé de 2012 à 2016 et la restructuration organisationnelle qui s'est ensuivie ont abouti à la création du Département des partenariats, de la gouvernance et de l'action de sensibilisation en 2013. La priorité donnée aux partenariats a été réitérée dans le Plan stratégique pour 2014-2017 et se retrouve dans la feuille de route intégrée pour 2017-2021⁴.

³ Stratégie institutionnelle du PAM en matière de partenariat pour 2014-2017.

⁴ En particulier, dans le Plan stratégique, la politique en matière de plans stratégiques de pays et le Cadre de résultats institutionnels.

11. Avant l'approbation de la stratégie institutionnelle en matière de partenariat en 2014, le PAM a défini son approche du travail en partenariat dans divers documents de politique générale⁵ portant sur la collaboration avec les organisations non gouvernementales (ONG), les donateurs, les organismes ayant leur siège à Rome et le secteur privé. Malgré cela, l'évaluation de 2012 intitulée "Évaluation stratégique du travail mené en partenariat dans le cadre de la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire" a fait apparaître qu'"[i]l n'existe [...] pas au PAM de définition communément acceptée de ce qu'est un partenariat [et que] la compréhension des facteurs contribuant à l'efficacité des partenariats, des principes de bon partenariat ou de la méthode à adopter pour assurer le suivi des partenariats reste limitée"⁶. Elle recommandait au PAM d'élaborer une stratégie en matière de partenariat à l'échelle de l'organisation, de développer la formation du personnel, de mener des actions de sensibilisation directe des partenaires et de renforcer en interne les incitations destinées à amener les responsables à promouvoir cette stratégie⁷.
12. L'évolution du travail du PAM en matière de partenariat est illustrée à la figure 1.

Figure 1: Évolution du travail du PAM en matière de partenariat



13. Le PAM a approuvé la stratégie institutionnelle en matière de partenariat pour 2014-2017 afin de mettre en place une base solide pour promouvoir des partenariats d'excellence, dans le but de devenir le "partenaire de choix"⁷ dans le domaine de l'assistance alimentaire.

⁵ "Le PAM et les ONG: un cadre général pour le partenariat" (WFP/EB.A/2001/4-B); "De nouveaux partenariats pour répondre à de nouveaux besoins – Élargissement de la base de donateurs du PAM" (WFP/EB.3/2004/4-C); "Grands axes de la collaboration entre les institutions ayant leur siège à Rome" (WFP/EB.2/2009/11-C, avec les mises à jour de 2011, 2013 et 2015).

⁶ WFP/EB.1/2012/6-A.

⁷ WFP/EB.A/2014/5-B.

14. La stratégie institutionnelle vise à promouvoir des partenariats d'excellence: i) en définissant des principes et modalités pratiques de travail avec des partenaires et de sélection et d'élaboration des partenariats; ii) en réunissant des éléments tirés du travail en partenariat passé et actuel; iii) en fournissant une vision globale du travail du PAM en partenariat; et iv) en renforçant l'évolution de la culture du PAM, qui consiste à passer d'une action unilatérale à une action en partenariat pour plus d'efficacité.
15. Les ressources nécessaires à l'application de la stratégie ont été délibérément réduites au minimum afin d'encourager la généralisation des partenariats sur le terrain et de ne pas en faire des initiatives autonomes nécessitant un financement supplémentaire substantiel pour en assurer la mise en œuvre.
16. À la suite de l'approbation de la stratégie, la Division de la coordination des partenariats et de l'action de sensibilisation du PAM a rédigé le plan d'action pour 2014-2017. À ce jour, la Division a mené à bien des tâches dans les domaines suivants de ce plan⁸:
 - stratégie – recensement annuel des partenariats depuis 2014;
 - sensibilisation – élaboration et diffusion du cadre de sensibilisation du PAM;
 - stratégies de collaboration – élaboration et diffusion d'une stratégie de collaboration avec les ONG;
 - accords de partenariat – élaboration d'un nouveau modèle de fonds d'affectation spéciale et d'accords de partenariat sur le terrain pour les situations d'urgence;
 - gestion des relations – compilation des coordonnées des coordonnateurs de partenariat au Siège pour les principaux partenaires;
 - gestion des partenariats – création d'un réseau de coordonnateurs de partenariat dans les bureaux régionaux; et
 - appui à la mise en œuvre:
 - création et gestion de la page intranet sur les partenariats, y compris du Centre de ressources en matière de partenariats;
 - élaboration de matériel pédagogique et organisation de cours de formation à l'échelle du PAM⁹;
 - mise en œuvre de cours de formation et formation de formateurs aux compétences essentielles en matière de partenariat, avec l'appui de la Division de la coordination des partenariats et de l'action de sensibilisation; et
 - mise en place d'un cours de formation sur la collaboration avec les gouvernements hôtes¹⁰.

⁸ CPS Implementation Approach and Priorities 2015 (mise à jour de mai 2016) et Plan d'action 2014 de la Division de la coordination des partenariats et de l'action de sensibilisation (en août 2016).

⁹ Comme le parcours d'apprentissage de la Division des politiques et des programmes et le programme de pilotage pour le Défi Faim zéro de la Division des ressources humaines.

¹⁰ Ce cours a été créé et animé par le Centre for Political and Diplomatic Studies.

17. D'autres évaluations menées par le PAM depuis 2012¹¹ ont confirmé que les partenariats jouent un rôle central dans les activités du PAM. Ce rôle transparaît, par exemple, dans la fonction de chef de file ou de co-chef de file des modules de la logistique, des télécommunications d'urgence et de la sécurité alimentaire¹². Plusieurs points peuvent être améliorés: i) non-concrétisation de synergies du fait de la participation du PAM à des relations principalement contractuelles; ii) incapacité à travailler en partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies en raison de désaccords sur la délimitation des mandats; et iii) nature à court terme des financements du PAM, ce qui limite les partenariats à plus long terme.

Principales constatations

Qualité de la stratégie

18. La stratégie institutionnelle en matière de partenariat expose une vision claire du partenariat pour le PAM, mais la plupart des membres du personnel et des partenaires du PAM consultés ne connaissaient pas bien la stratégie ni la vision qui y était développée. Cependant, toutes les personnes interrogées ont donné des définitions de ce qu'elles entendaient par "bon partenariat" similaires à celle mentionnée dans la stratégie.
19. Dans la stratégie, il est indiqué que, pour avoir une signification, le terme "partenariat" ne doit pas être appliqué à toutes les relations de collaboration auxquelles le PAM participe, mais uniquement à celles qui se situent à l'extrémité "partenariat" de l'échelle. La pratique actuelle du PAM sur le terrain ne reflète toutefois pas cette interprétation. Le terme "partenariat" est encore employé de manière incohérente au PAM.
20. La stratégie reprend les bonnes pratiques de partenariat telles qu'elles étaient décrites dans la documentation disponible au moment de sa conception, notamment la conviction qui veut que les partenariats doivent être guidés par des objectifs convenus au préalable et que la transparence, l'obligation redditionnelle et la communication sont des éléments indispensables à l'efficacité du travail en partenariat¹³.
21. La stratégie institutionnelle en matière de partenariat et le plan d'action qui l'accompagne reprennent en tout ou partie six des sept recommandations issues de l'évaluation de 2012. La recommandation préconisant de formuler une stratégie détaillée en matière de partenariat et de définir les termes "partenariat" et "principes de partenariat" a été appliquée. Parmi les recommandations mentionnées dans la stratégie et le plan d'action qui n'ont pas été pleinement suivies d'effet figurent l'élaboration de mesures claires destinées à inciter le personnel et les responsables du PAM à participer à des partenariats plus forts ainsi que l'élaboration d'une stratégie de communication explicite en faveur du travail en partenariat.
22. La vision et les principes de partenariat exposés dans la stratégie sont similaires à ceux développés dans les stratégies et les pratiques suivies dans ce domaine par la FAO, l'UNICEF et Save the Children. Ces stratégies et pratiques considèrent également le travail en partenariat comme un élément indispensable pour permettre aux organisations en question de s'acquitter de leurs mandats respectifs et soulignent que le partenariat doit être fondé sur des valeurs et des objectifs communs, être transparent et axé sur les résultats, et passer par une appropriation et une obligation redditionnelle communes.

¹¹ Il s'agit des évaluations de portefeuille de pays et de portefeuille d'activités au niveau régional achevées entre 2013 et 2016, des rapports annuels sur l'évaluation portant sur les années 2012 à 2015, des trois évaluations de politiques et des six évaluations stratégiques conduites entre 2012 et 2015 et des synthèses d'évaluations d'opérations réalisées depuis 2014.

¹² Le PAM dirige les modules de la logistique et des télécommunications d'urgence, et codirige avec la FAO le module de la sécurité alimentaire.

¹³ Par exemple, Witte, J.M. et Reinicke, W. 2005. *Business UNusual: Facilitating United Nations Reform Through Partnerships*; Selsky, J.W. et Parker, B. 2005; *Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice. Journal of Management*, 31(6): 849-873; Dahan, N.M., Doh, J.P., Oetzel, J. et Yaziji, M. 2010. *Corporate-NGO Collaboration: Co-creating New Business Models for Developing Markets*. Comité permanent interorganisations. 2014. *Empowered Leadership* (document de réflexion); et Bexell, M. 2012. *Global Governance, Gains and Gender*.

23. La stratégie institutionnelle en matière de partenariat correspondait aux engagements du PAM liés au partenariat au moment de son approbation¹⁴. Elle demeure globalement pertinente compte tenu des grandes évolutions extérieures, mais son applicabilité directe dans le cadre de la feuille de route intégrée pour 2017-2021 est limitée.
24. La stratégie institutionnelle en matière de partenariat a comblé une lacune du cadre stratégique du PAM en fournissant la définition des termes "partenariat" et "principes de partenariat". Toutefois, les membres du personnel du PAM consultés ne percevaient pas tous l'utilité de la stratégie pour leur travail de la même façon. Ceux participant à l'élaboration de stratégies de partenariat ou de projets comparables notaient que la stratégie leur donnait des orientations globales et représentaient une source d'inspiration pour "penser différemment". La plupart des autres membres du personnel qui avaient lu la stratégie estimaient qu'elle était trop générique pour être mise en pratique. Au Siège, plusieurs membres du personnel ont indiqué que la stratégie était avant tout un document "destiné à la Division de la coordination des partenariats et de l'action de sensibilisation", et que son utilité était limitée pour leur unité.
25. La stratégie institutionnelle en matière de partenariat tient compte des questions liées à l'égalité des sexes et à l'équité du traitement des deux sexes, et se distingue à cet égard des stratégies d'organisations comparables, à l'exception de la FAO. Au moment de l'évaluation, toutefois, il n'existait pas de directives permettant de s'assurer que les partenaires respectaient les principes d'égalité et d'équité.

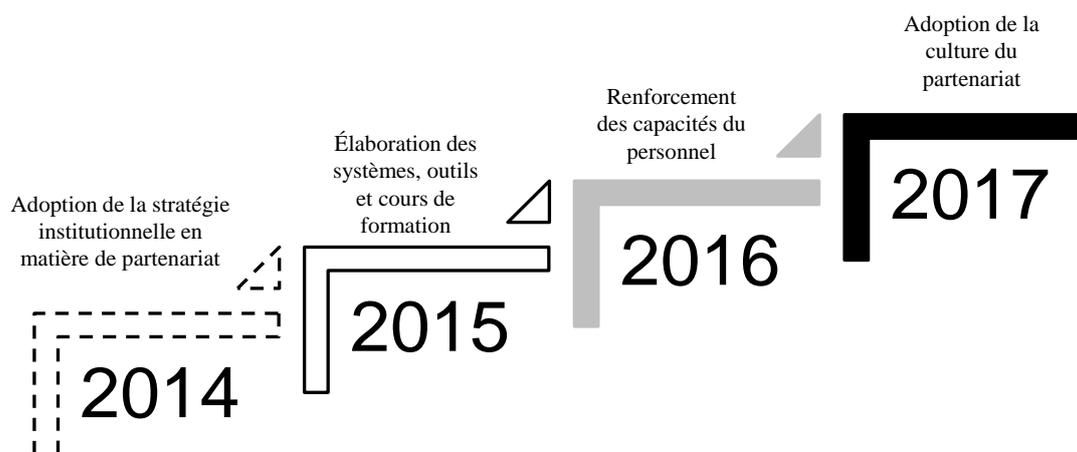
Premiers résultats de la stratégie

26. La stratégie institutionnelle en matière de partenariat ne comprend pas de cadre de résultats explicite, mais elle mentionne des jalons clés (figure 2) et les résultats escomptés¹⁵. Étant donné que la stratégie n'en est qu'aux premiers stades de sa mise en œuvre, l'équipe d'évaluation ne s'est pas limitée aux changements qui lui étaient directement attribuables, mais s'est également intéressée à la mesure dans laquelle les comportements des bureaux de pays, des bureaux régionaux et des bureaux du PAM dans le domaine du partenariat étaient conformes à la vision et aux résultats escomptés énoncés dans la stratégie ou semblaient contribuer à la concrétisation de cette vision et de ces résultats.

¹⁴ Ces engagements sont les suivants: respect des principes de partenariat de 2007 approuvés par le Dispositif mondial d'aide humanitaire; participation au système d'action groupée adopté par le Comité permanent interorganisations en 2005; resserrement de la coopération interorganisations conformément à l'initiative Unis dans l'action; renforcement de la cohérence du système grâce au travail en partenariat et à la coordination avec les autres organismes et programmes dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations issues de l'Examen quadriennal complet; et collaboration avec les autres organismes ayant leur siège à Rome.

¹⁵ Ces résultats sont les suivants: i) élaborer, sur la base des pratiques optimales, des outils, des directives, des cours de formation et des mesures d'accompagnement pour aider les bureaux de pays à choisir et à gérer les partenariats; ii) adopter une orientation stratégique consistant à rechercher des partenariats aux niveaux mondial, régional et national; iii) aborder de manière cohérente la sélection, la gestion, le suivi et l'évaluation des partenariats, ainsi que l'établissement des rapports y afférents; iv) parvenir dans l'ensemble du PAM à une compréhension commune des avantages et des principes du travail en collaboration; et v) collaborer de manière efficiente, réduire les chevauchements et les doubles emplois et diminuer le plus possible les coûts de transaction.

Figure 2: Jalons clés de la mise en œuvre de la stratégie institutionnelle en matière de partenariat



Qualité, disponibilité et applicabilité des directives et des outils relatifs à la stratégie institutionnelle en matière de partenariat

27. La Division de la coordination des partenariats et de l'action de sensibilisation a rédigé et diffusé des directives et des outils sur les partenariats et leur gestion. Ces documents reprennent les principes de bon partenariat énoncés dans la stratégie, s'inspirent des publications disponibles, sont généralement concis et formulés clairement, et comblent des lacunes reconnues dans les connaissances et les compétences du personnel du PAM. Toutefois, la plupart ne sont disponibles qu'en anglais et ceux consacrés aux gouvernements hôtes ne sont pas suffisamment adaptés au contexte local.
28. À ce jour, les documents du PAM ont été consultés principalement par le personnel du Siège et le personnel des bureaux du PAM, qui représentent 84 pour cent du trafic vers le Centre de ressources en matière de partenariats et 74 pour cent du trafic vers la page d'accueil consacrée aux partenariats¹⁶. La plupart des personnes interrogées dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux n'avaient jamais entendu parler du Centre de ressources en matière de partenariats.
29. L'élaboration des stratégies de partenariat régionales prend plus de temps que prévu. Fin 2016, seulement trois des six bureaux régionaux (Bangkok, Nairobi et Panama) avaient rédigé un document de ce type¹⁷. En outre, il est difficile de déterminer le rôle que jouent ces stratégies régionales dans l'application de la stratégie institutionnelle en matière de partenariat à l'échelle des pays.

Importance et rôle central des partenariats dans les projets et les opérations du PAM

30. Depuis 2014, le PAM a progressé dans l'intégration du travail en partenariat dans ses politiques, systèmes et outils en pleine évolution. Les évaluateurs ont constaté que l'importance du travail en partenariat était clairement mentionnée dans les politiques et les stratégies du PAM élaborées depuis 2014, dans les documents d'orientation à vocation opérationnelle tels que les modèles de planification et de rapports, dans les quatre compétences requises en matière de partenariat que l'on retrouve désormais dans tous les profils d'emploi et dans les Plans stratégiques du PAM pour 2014-2017 et 2017-2021. Toutefois, ces documents ne tiennent pas compte de la même façon des différents types de partenaires mentionnés dans la stratégie institutionnelle en matière

¹⁶ Rapport Google Analytics – Partenariats pour la période allant du 15 juillet 2015 au 17 février 2016. Au cours de cette période, la page d'accueil a enregistré 3 282 visites et le Centre de ressources en matière de partenariats 942.

¹⁷ Le Bureau régional de Johannesburg a élaboré la version finale de sa stratégie de partenariat régionale en janvier 2017.

de partenariat, et la plupart ne prennent pas en considération les aspects du travail en partenariat liés à la problématique hommes-femmes et ou à l'équité.

31. Le PAM a entrepris une restructuration organisationnelle au Siège et dans les bureaux régionaux pour accorder une priorité accrue aux partenariats et œuvrer davantage dans ce domaine, notamment en créant la Division de la coordination des partenariats et de l'action de sensibilisation afin de faciliter l'application de la stratégie et de mettre en place un réseau de coordonnateurs de partenariat. Certains bureaux du PAM apportent également des modifications pour améliorer le travail en partenariat; la plupart des responsables de bureaux de pays consultés n'estimaient pas nécessaire de procéder à une restructuration profonde étant donné que la majeure partie des limites à la collaboration étaient liées à d'autres facteurs.

Renforcement du suivi et des rapports liés au partenariat

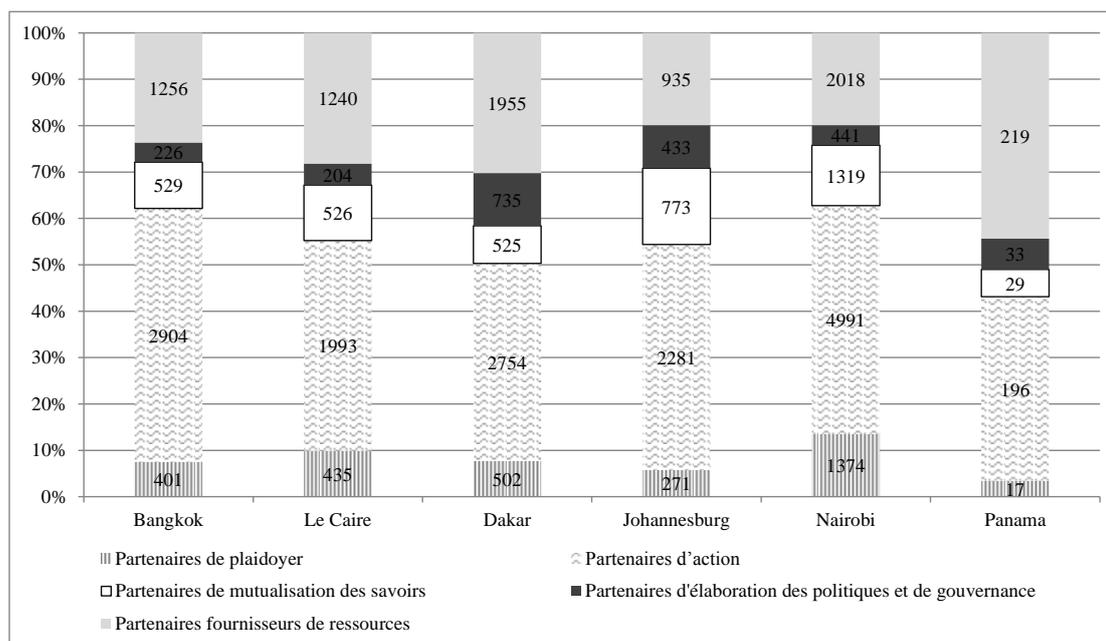
32. Depuis 2014, le PAM a renforcé ses activités de collecte de données et d'établissement de rapports sur les partenariats. Au Siège, le PAM recueille des données sur de nombreux aspects du travail en partenariat, notamment sur la collaboration avec le secteur privé, avec les ONG et dans le cadre de la coopération Sud-Sud. La généralisation de la mise en service de COMET en 2016 a amélioré la collecte de données du PAM sur le sujet, car elle a permis d'obtenir des informations sur de nouveaux aspects tels que le type de partenaire.
33. Malgré les progrès, le personnel du PAM n'utilise pas encore pleinement COMET et d'autres systèmes d'information¹⁸ pour réunir et analyser des données sur l'efficacité et l'efficience des partenariats. Les données normalisées mises à disposition grâce à des plateformes telles que COMET et le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS)¹⁹ ne permettent pas de rendre les complémentarités entre les partenaires, les doubles emplois ou les innovations liées au travail en partenariat.

Élargissement de la collaboration au-delà des relations transactionnelles et conclusion d'un plus grand nombre de partenariats durables

34. D'après les données COMET de novembre 2016, le PAM collabore avec 2 951 entités à travers le monde dans le cadre de 31 515 "types" de partenariats enregistrés, ce qui indique que les relations avec une même organisation regroupent généralement plusieurs fonctions. Des partenariats⁶ multifonctions avaient déjà été observés lors de l'évaluation thématique de 2012 sur les partenariats, mais les données recueillies lors de la présente évaluation font apparaître que les fonctions des partenariats tendent à s'élargir et que le PAM conclut des relations à plus long terme, même si cette tendance n'est pas directement liée à la stratégie.

¹⁸ Outil de nouvelle génération pour l'établissement des rapports normalisés sur les projets (SPRING), Système d'appui à la gestion logistique (LESS) et nouvelles plateformes en ligne comme Insight/Foresight (IN/FO).

¹⁹ Le système WINGS sert à gérer la planification et la mise en œuvre des programmes du PAM, les achats, la logistique, les finances, les voyages et les ressources humaines.

Figure 3: Partenaires par type et par région*

* Nombre total de types de partenariat: 31 515.

Sources: rapport de la Division de la coordination des partenariats et de l'action de sensibilisation intitulé "Mapping of WFP Partnerships at the Global Level", données COMET, novembre 2016.

35. De façon générale, les relations du PAM avec les ONG nationales et les organisations communautaires demeurent axées sur l'exécution et principalement contractuelles. Cela étant, les évaluateurs ont trouvé des données factuelles²⁰ montrant que ces relations s'élargissent. L'évaluation de 2012 sur le travail en partenariat a permis de noter que 91 pour cent des ONG travaillant avec le PAM en 2009 étaient définies comme des "partenaires coopérants" avec lesquels le PAM entretenait principalement des relations transactionnelles. D'après les données COMET de novembre 2016, 67 pour cent seulement des ONG et des organisations communautaires partenaires étaient classées parmi les partenaires coopérants, tandis que 31 pour cent d'entre elles étaient enregistrées comme étant à la fois coopérantes et complémentaires, et 1 pour cent environ comme des partenaires complémentaires²¹.
36. La plupart des partenaires du PAM consultés ont décrit leur relation avec le PAM comme étant généralement conforme aux principes énoncés dans la stratégie que sont l'équité, la transparence, la complémentarité, la priorité accordée aux résultats et la responsabilité. Néanmoins, certaines ONG ont noté qu'il était possible d'améliorer les modalités administratives, et nécessaire de continuer à élargir les partenariats au-delà des relations transactionnelles. D'autres partenaires ont fait remarquer que le PAM prenait des décisions unilatérales sans écouter ni consulter les partenaires de manière adéquate.

²⁰ Sur la base de données factuelles issues d'examen de la documentation disponible, de consultations avec les parties prenantes, de données sur les partenariats présentées lors de l'évaluation de 2012 et de données COMET.

²¹ Les partenaires complémentaires ont des objectifs partagés et des groupes cibles communs, et n'entretiennent pas de relations transactionnelles avec le PAM. Cette définition exclut les organisations partenaires qui ont signé un accord de partenariat sur le terrain avec le PAM, appelées "partenaires coopérants". Les catégories "partenaires coopérants" et "partenaires complémentaires" sont utilisées dans COMET, mais pas dans la stratégie institutionnelle en matière de partenariat, laquelle décrit une échelle de relations de collaboration allant des relations transactionnelles aux partenariats. Cependant, les deux termes sont employés de façon suffisamment cohérente pour justifier l'hypothèse selon laquelle les partenaires coopérants entretiennent généralement des relations transactionnelles, alors que les partenaires complémentaires participent à des partenariats tels qu'on les entend dans la stratégie.

Synergies et gains d'efficience tirés du travail en partenariat

37. En tirant parti des atouts complémentaires et en réduisant les doubles emplois, le travail en partenariat renforce la portée et/ou la qualité des programmes du PAM et de ses partenaires. Ce point trouve son illustration dans le rôle de chef de file du PAM au sein du système d'action groupée, même si les données sur les avantages découlant d'autres partenariats sont inégales et en grande partie empiriques.

Facteurs expliquant les résultats obtenus

Contexte externe – facteurs favorables

38. Les environnements opérationnels du PAM ont évolué depuis 2014, et nécessitent de nouvelles modalités de partenariat pour répondre aux exigences et aux engagements découlant du Programme 2030.
39. Les contextes régionaux et nationaux sont façonnés par le fait qu'un nombre croissant de pays ont atteint le statut de pays à revenu intermédiaire ou s'en approchent, ce qui signifie souvent un renforcement des moyens du secteur public. En conséquence, les gouvernements hôtes se montrent de plus en plus disposés à collaborer avec des acteurs du développement et de l'aide humanitaire au sein de partenariats allant au-delà des interactions entre prestataires de services transactionnels et bénéficiaires de ces services. Le PAM participe à des partenariats dans les domaines de l'élaboration des politiques, de la gouvernance, du partage des connaissances et de la sensibilisation dans toutes les régions, surtout dans les pays à revenu intermédiaire des tranches intermédiaire et supérieure.

Contexte externe – freins

40. Le resserrement de la collaboration au sein du système des Nations Unies a permis d'obtenir de bons résultats, mais certains organismes perçoivent le PAM comme un concurrent dans les pays où l'assistance alimentaire n'est plus indispensable et où le PAM renforce les capacités des gouvernements. Des problèmes liés au manque d'efficacité de la collaboration entre les organismes ayant leur siège à Rome ont été soulevés lors des discussions du Conseil conduisant à l'approbation du Plan stratégique du PAM pour 2017-2021.
41. Dans les pays les moins avancés et ceux connaissant une crise grave ou s'en relevant, le PAM joue un rôle majeur en matière de transferts alimentaires ou monétaires. Au cours de la période considérée, le PAM a dû faire face à une forte demande d'assistance alimentaire à cause des crises mondiales. Pour fournir cette assistance, il travaille avec de nombreux partenaires d'exécution, en particulier des ONG. Le simple nombre des partenaires du PAM, l'absence de ressources consacrées au renforcement de leurs capacités et la nécessité d'une intervention rapide font que les bureaux de pays ont du mal à entretenir avec les ONG des relations autres que transactionnelles dans lesquelles l'obligation redditionnelle est à sens unique.

Contexte interne – facteurs favorables

42. Les atouts structurels que l'on reconnaît au PAM en font un partenaire solide et recherché. Ces atouts sont sa présence sur le terrain et le dynamisme, le savoir-faire technique et les compétences de son personnel, surtout dans des domaines tels que l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité, la logistique, les chaînes d'approvisionnement et le transport. La plupart des organismes des Nations Unies et certaines ONG saluent les bons résultats obtenus par le PAM en sa qualité de chef de file des modules d'aide humanitaire.
43. Certaines grandes ONG perçoivent le PAM comme un concurrent pour l'obtention des ressources des donateurs, mais de nombreuses ONG locales et internationales apprécient le PAM pour son soutien financier, son appui sous forme d'infrastructure et son aide logistique dans les environnements difficiles. Dans les bureaux de pays, les bureaux régionaux et les bureaux du PAM visités, les partenaires ont également souligné l'attitude constructive, l'engagement et la capacité à diriger des membres du personnel et des responsables du PAM.

44. Dans le discours interne du PAM, le partenariat occupe une place prépondérante depuis plusieurs années. Il est probable que cela a contribué à la prise de conscience de la question par le personnel indépendamment de sa connaissance de la stratégie institutionnelle en matière de partenariat. L'intégration du partenariat dans les compétences essentielles nécessaires pour évaluer la performance des responsables contribuera à renforcer les résultats dans ce domaine.

Contexte interne – freins

45. Malgré l'accent mis par le PAM sur le partenariat, la mise en œuvre de la stratégie a été freinée par une appropriation hétérogène et limitée et une obligation redditionnelle insuffisante. La stratégie indique que l'ensemble des unités du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays seront responsables et comptables de son application, mais seule la Division de la coordination des partenariats et de l'action de sensibilisation a dû rendre des comptes jusqu'ici. Il n'existe pas de plan de travail à l'échelle de l'organisation permettant de définir les jalons pour les autres unités, dont bon nombre estiment que la stratégie concerne la Division, "mais pas elles".
46. L'investissement financier dans la mise en œuvre de la stratégie est incompatible avec les aspirations du PAM en faveur du travail en partenariat telles qu'elles sont exposées dans la feuille de route intégrée. Compte tenu des ressources disponibles, cette mise en œuvre a porté en grande partie sur le Centre de ressources en matière de partenariats, la formation du personnel et l'intégration des différentes dimensions du partenariat dans les systèmes et outils internes. Les résultats de l'application de la stratégie ne se sont pas encore concrétisés à l'échelle des pays; les bureaux de pays, les bureaux régionaux et les bureaux du PAM n'ont pas reçu suffisamment de ressources pour travailler en partenariat au niveau national ou dispenser des cours de formation sur le sujet à l'intention du personnel.
47. On trouve des différences entre les bureaux et les unités du PAM, mais les membres du personnel consultés à l'occasion de la présente évaluation ont été d'accord pour dire que, de façon générale, la culture du PAM continuait d'être axée sur l'exécution et les effets à court terme. Les cadres juridiques utilisés pour gérer les relations de collaboration portent sur l'audit et le contrôle, ce qui freine la mise en place de partenariats durables fondés sur une confiance mutuelle. Les initiatives menées par le PAM pour élargir les partenariats avec le secteur privé se heurtent à des difficultés particulières. Le personnel de terrain a indiqué avoir du mal à distinguer les "fournisseurs" des "partenaires privés", ajoutant que les processus du PAM en matière d'achat, de vérification et de recouvrement des coûts limitaient les possibilités dont disposait l'organisation pour nouer des relations complexes pluridimensionnelles.
48. Le personnel du PAM a également fait état du besoin d'améliorer ses connaissances et ses compétences relatives au partenariat, surtout dans le contexte du renforcement des capacités nationales, de la participation au dialogue de haut niveau sur les politiques et aux activités de sensibilisation avec les gouvernements, et de la collaboration à l'échelle nationale et régionale avec le secteur privé.

Conclusions

49. Bien que la stratégie institutionnelle en matière de partenariat comprenne une vision claire de la marche à suivre, plusieurs conditions nécessaires à la réussite de sa mise en œuvre n'ont pas été réunies.
50. La stratégie attire l'attention sur les préoccupations liées à l'égalité des sexes et à l'équité du traitement des deux sexes, mais les directives nécessaires à l'intégration de ces principes dans tous les partenariats font défaut.
51. Le PAM avance dans la réalisation des cinq résultats visés, mais de nombreux progrès sont encore possibles pour accroître l'impact de la stratégie.

52. Les pratiques du PAM en matière de partenariat subissent l'influence positive et négative de divers facteurs internes et externes. Les évaluateurs ont mis en évidence les points suivants:
- le faible investissement financier consenti jusqu'ici dans la mise en œuvre de la stratégie, ce qui est incompatible avec les aspirations du PAM en faveur du travail en partenariat;
 - l'absence d'appropriation et d'obligation redditionnelle à l'échelle de l'organisation concernant la mise en œuvre de la stratégie;
 - la nécessité de s'assurer que les directives et outils existants sur le travail en partenariat sont diffusés et utilisés, et que la collecte de données et l'établissement des rapports sur les partenariats sont renforcés; et
 - un environnement interne au sein du PAM qui s'est amélioré, mais qui n'est pas encore partout propice au travail en partenariat.

Enseignements

53. Le Programme 2030, les ODD et l'examen quadriennal complet soulignent tous l'importance des partenariats dans l'intervention humanitaire et le développement durable. La feuille de route intégrée du PAM pour 2017-2021 se fait l'écho de l'engagement de l'organisation en faveur du travail en partenariat. Toutefois, la généralisation d'une approche de partenariat qui soutienne l'action du PAM exige une transformation structurelle majeure ainsi qu'une direction, une reddition de comptes, des ressources, des capacités et des systèmes qui soient cohérents et permettent de saisir les évolutions et d'établir les rapports y afférents.

Recommandations

54. Les six recommandations ci-après découlent des constatations et des conclusions issues de l'évaluation et ont bénéficié des éclairages apportés par un atelier organisé en février 2017 réunissant des membres du personnel de l'ensemble du PAM. Elles reflètent les évolutions récentes de la démarche du PAM en matière de partenariat, y compris l'approche adoptée en vue d'éliminer la faim, qui consiste à y associer l'ensemble de la société²².
55. **Recommandation 1:** D'ici à la fin de 2017, le comité directeur chargé de la feuille de route intégrée doit rédiger la version finale d'un plan d'action chiffré pour la mise en œuvre du pilier relatif au partenariat figurant dans le Plan stratégique pour 2017-2021. Ce plan s'appuie sur les principes exposés dans la stratégie institutionnelle en matière de partenariat, définit clairement les jalons clés par unité et est conforme au Cadre de résultats institutionnels pour 2017-2021.
56. **Recommandation 2:** Le PAM doit sans délai faire de l'élaboration d'un plan d'action en matière de partenariat une composante obligatoire de chaque plan stratégique de pays et plan stratégique de pays provisoire, en prévoyant d'allouer des ressources aux activités de partenariat dans les budgets de portefeuille de pays.
57. **Recommandation 3:** D'ici à la fin de 2017, le PAM doit actualiser ses directives et réviser ou élaborer des outils pratiques qui permettent au personnel de participer à un large éventail de partenariats, y compris des partenariats à long terme, multifonctions et non fondés sur les produits alimentaires.

²² Le Département des partenariats, de la gouvernance et de l'action de sensibilisation inclut actuellement cette approche dans le cadre de la mise en service de la feuille de route intégrée. Cette approche engage le PAM à investir dans le renforcement des capacités des organisations de la société civile, des gouvernements, des agences nationales de gestion des catastrophes, des ONG nationales, de la Croix-Rouge et d'autres organisations.

58. **Recommandation 4:** D'ici à juin 2018, le Département des partenariats, de la gouvernance et de l'action de sensibilisation doit aider les bureaux de pays et les bureaux régionaux à renforcer leurs compétences relatives au travail en partenariat en rédigeant des directives sur l'élaboration de plans d'action en matière de partenariat à l'échelle des pays, en travaillant avec les bureaux régionaux pour concevoir et mettre en service des modules de formation sur les partenariats nationaux tenant compte du contexte, et en mettant au point des outils de gestion et de diffusion des connaissances concernant le partenariat.
59. **Recommandation 5:** D'ici à la fin de 2018, le PAM doit renforcer les systèmes permettant de recueillir des données qualitatives sur le travail en partenariat, et élaborer des modèles intégrant l'obligation de rendre compte de l'efficacité, de l'efficacité et de la nature novatrice des partenariats.
60. **Recommandation 6:** D'ici à la fin de 2018, le PAM doit s'assurer que les accords de partenariat prioritaires avec les organismes des Nations Unies, les ONG internationales et nationales, les acteurs du secteur privé, les institutions financières internationales et régionales, et les organisations économiques régionales ont été révisés de façon à renforcer le pilier relatif au partenariat exposé dans le Plan stratégique pour 2017-2021.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

COMET	outil des bureaux de pays pour une gestion efficace
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
LESS	Système d'appui à la gestion logistique
ODD	objectif de développement durable
ONG	organisation non gouvernementale
SPRING	outil de nouvelle génération pour l'établissement des rapports normalisés sur les projets
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM