



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

Conseil d'administration

Session annuelle

Rome, 18-22 juin 2018

Distribution: générale

Point 7 de l'ordre du jour

Date: 14 mai 2018

WFP/EB.A/2018/7-C

Original: anglais

Rapports d'évaluation

Pour examen

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

Rapport succinct de l'évaluation des politiques du PAM relatives aux principes humanitaires et à l'accès aux populations à des fins humanitaires (2004-2017)

Résumé

La présente évaluation des politiques du PAM relatives aux principes humanitaires et à l'accès aux populations à des fins humanitaires a été réalisée à la demande du Bureau de l'évaluation. L'évaluation couvre la période allant de l'approbation des politiques par le Conseil d'administration (en 2004 et 2006, respectivement) jusqu'en 2017, et porte plus particulièrement sur la période 2012-2017.

L'évaluation examine la qualité des politiques, les progrès accomplis par le PAM dans le respect des principes humanitaires et l'accès aux populations à des fins humanitaires, et les facteurs ayant une incidence sur les résultats observés. Elle s'appuie sur une combinaison d'outils et de méthodes de collecte de données, notamment: visites sur le terrain, entretiens, enquêtes menées auprès du personnel, des partenaires et des communautés, analyse des réseaux, analyse des médias et des médias sociaux et analyse par régression.

L'équipe d'évaluation a constaté que les politiques du PAM relatives aux principes humanitaires et à l'accès aux populations à des fins humanitaires demeurent extrêmement pertinentes à un moment caractérisé par le nombre croissant des situations d'urgence prolongées et la politisation grandissante de l'environnement de l'aide. Les politiques sont dans les grandes lignes cohérentes, mais le PAM n'a pas investi suffisamment dans leur diffusion et leur mise en œuvre en parallèle avec d'autres domaines transversaux, ce qui s'est traduit par une compréhension extrêmement variable des principes humanitaires dans l'ensemble de l'institution et un manque de clarté entourant des aspects importants de l'approche du PAM en matière d'accès.

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

Coordonnatrices responsables:

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

Mme G. Duffy
Chargée de l'évaluation
tél.: 066513-3758

Pour ce qui concerne l'accès aux populations dans le besoin, l'équipe d'évaluation constate que le PAM se heurte à d'importantes difficultés s'agissant de conduire des évaluations des besoins et des activités de suivi. En collaborant avec des partenaires, le PAM bénéficie cependant d'un accès relativement solide pour fournir une assistance alimentaire. Ses résultats sont particulièrement solides dans des environnements opérationnels difficiles, couvrant une part plus importante des besoins dans les zones qui font face à des contraintes de sécurité et de logistique que dans les autres zones.

Au regard de ses principes humanitaires fondamentaux, le PAM jouit de ce fait d'une bonne réputation sur le plan de l'humanité, les seules restrictions exprimées concernant la qualité de l'assistance qu'il fournit. Les résultats sont relativement bons en matière d'impartialité: aucune preuve de discrimination délibérée n'a été relevée, bien que l'équipe d'évaluation ait constaté des points faibles en lien avec l'impartialité se manifestant dans la couverture inégale des besoins en matière de sécurité alimentaire, à l'échelle mondiale comme dans les pays. La manière dont est perçue la neutralité du PAM est moins bonne, en particulier parmi les parties prenantes externes, du fait des relations étroites entretenues avec les gouvernements hôtes et du recours à des escortes armées, notamment dans les situations de conflit. Enfin, il a été constaté que l'indépendance opérationnelle du PAM était limitée par sa dépendance à l'égard des financements rigides fournis par un nombre relativement restreint de donateurs.

Les facteurs essentiels qui ont une incidence sur la performance du PAM au regard des principes humanitaires et de l'accès aux populations à des fins humanitaires sont notamment son mandat, la culture organisationnelle, les relations avec les partenaires, les relations avec les gouvernements hôtes et les acteurs non étatiques armés, les processus et les capacités institutionnels, et la gestion de la sécurité.

À l'issue de l'évaluation, il est recommandé que le PAM accorde une plus grande attention aux principes humanitaires, notamment dans les situations où des arbitrages doivent être faits entre, d'une part, l'accès et l'humanité et, d'autre part, l'impartialité, la neutralité ou l'indépendance opérationnelle. Il est aussi recommandé que le PAM augmente de manière significative son investissement dans la diffusion et la mise en œuvre des politiques, y compris en renforçant les compétences du personnel, en définissant les responsabilités en matière de principes humanitaires et d'accès aux populations à des fins humanitaires au niveau des pays, en donnant la priorité aux principes humanitaires lorsqu'il s'agit de collaborer avec des partenaires coopérants et des prestataires de services commerciaux, en investissant dans l'utilisation des données issues de l'évaluation des besoins et dans ses capacités en matière de sécurité et en renforçant le dialogue et les activités de sensibilisation avec les donateurs.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation des politiques du PAM relatives aux principes humanitaires et à l'accès aux populations à des fins humanitaires (2004–2017)", publié sous la cote WFP/EB.A/2018/7-C, et de la réponse de la direction présentée dans le document WFP/EB.A/2018/7-C/Add.1, et invite à donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport, 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

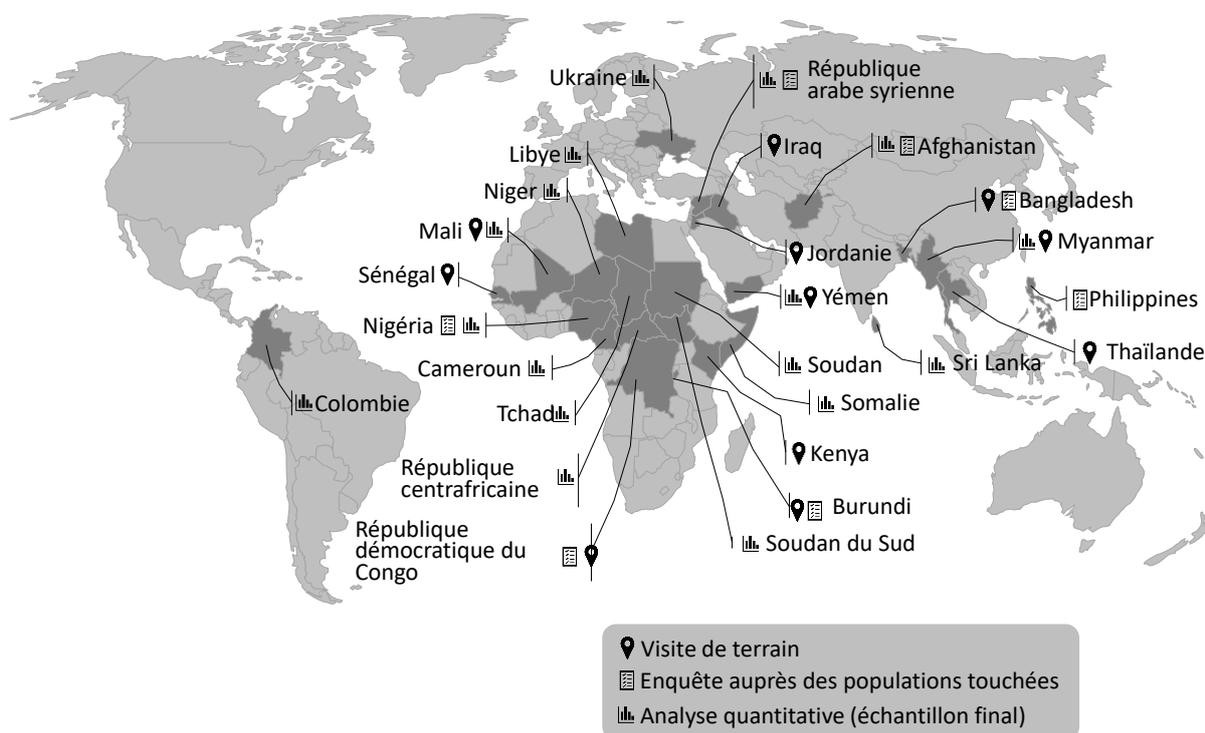
Caractéristiques de l'évaluation

1. Les politiques du PAM relatives [aux principes humanitaires](#)¹ et [à l'accès aux populations à des fins humanitaires](#)² ont été approuvées par le Conseil d'administration du PAM en 2004 et 2006, respectivement.
2. Le respect des principes humanitaires fondamentaux que sont l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance opérationnelle ainsi que la possibilité d'accéder aux populations qui ont besoin d'une assistance sont au cœur des opérations du PAM. Conformément à la règle en vigueur au PAM qui veut que les politiques soient évaluées dans les quatre à six années suivant le début de leur application, la présente évaluation contient une analyse factuelle de la qualité des politiques, de la performance du PAM au regard des principes humanitaires et de l'accès aux populations à des fins humanitaires, et des facteurs ayant une incidence sur les résultats.
3. L'évaluation est centrée sur la période 2012–2017. Elle a été réalisée entre mars et décembre 2017 par une équipe de quatre personnes qui a rassemblé des données factuelles au niveau mondial, régional et national, moyennant:
 - un examen de la documentation existante, dont plus de 100 documents: (descriptifs de projet, évaluations relatives à ces projets, politiques et directives);
 - des visites de sites d'opérations menées au Yémen, en République démocratique du Congo, en Iraq, au Bangladesh, au Mali et au Burundi et de quatre pôles régionaux (Dakar, Nairobi, Amman et Bangkok);
 - plus de 440 entretiens avec des informateurs clés (personnel du PAM au Siège, dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays, partenaires et donateurs);
 - des enquêtes réalisées par voie électronique auprès de plus de 1 300 personnes (personnel et partenaires);
 - des sondages téléphoniques effectués auprès de plus de 2 500 personnes touchées dans six pays;
 - des analyses des médias, des médias sociaux et des données fournies par les mécanismes de réclamation et de remontée de l'information;
 - des analyses des réseaux; et
 - l'analyse quantitative de la couverture des besoins par le PAM et des facteurs susceptibles d'influer sur l'accès.

¹ Principes humanitaires (WFP/EB.A/2004/5-C).

² Note sur l'accès aux populations à des fins humanitaires et conséquences pour le PAM (WFP/EB.1/2006/5-B/Rev.1).

Figure 1: Portée géographique des visites sur le terrain, des enquêtes menées auprès des populations touchées et des analyses quantitatives



4. Les constatations issues des différentes sources de données ont été recoupées par triangulation au cours de la phase d'analyse afin de parvenir à un consensus sur les constatations et les conclusions. Outre les dispositions habituelles en matière de confidentialité concernant les évaluations, l'équipe d'évaluation a veillé à ce qu'aucune information spécifique au contexte issue des entretiens ne figure dans le rapport afin d'atténuer les risques encourus par les participants et de s'assurer ainsi l'accès à des données sensibles pertinentes.
5. L'équipe d'évaluation a appliqué une approche tenant compte de la problématique hommes-femmes et adopté des mesures afin de faire en sorte, autant que possible, que la participation des femmes aux enquêtes, entretiens et ateliers soit égale à celle des hommes. Les différences observées dans les réponses des hommes et des femmes et d'autres groupes pertinents ont été systématiquement analysées.
6. L'évaluation a été coordonnée avec une [évaluation de la politique du PAM en matière de protection humanitaire](#); le rapport succinct sur cette évaluation sera présenté au Conseil d'administration pour examen à sa deuxième session ordinaire de 2018.
7. Parmi les difficultés rencontrées figurent notamment l'absence d'entrevues directes avec les personnes touchées, l'utilisation d'une analyse de type instantané et d'indicateurs fondés sur l'observation dans l'analyse quantitative, l'exclusion de certaines données issues d'entretiens après la révision des dispositions en matière de confidentialité, et les changements apportés au programme de la mission sur le terrain. Néanmoins, l'équipe d'évaluation a formulé des constatations et des conclusions valables.

Contexte

8. *Situations d'urgence prolongées plus nombreuses et politisation accrue.* Les politiques du PAM relatives aux principes humanitaires et à l'accès aux populations à des fins humanitaires sont, depuis leur adoption, mises en œuvre de plus en plus souvent dans le contexte de crises complexes et prolongées liées à des conflits. Devant cette évolution, le PAM a modifié son approche, passant de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, avec une

augmentation notable des transferts de type monétaire. Le caractère prolongé des crises a aussi donné un nouvel élan au débat sur le lien entre les programmes humanitaires et les programmes de développement, notamment dans le cadre de la "[nouvelle façon de travailler](#)". Par ailleurs, le PAM a harmonisé sa planification stratégique avec les objectifs de développement durable. L'intégration de ces programmes très différents soulève d'importantes questions pour l'application des principes humanitaires.

9. *Obstacles croissants à l'accès.* Dans le même temps, la fragmentation des groupes armés, les nombreuses attaques contre les travailleurs humanitaires, la législation antiterroriste et les restrictions gouvernementales de plus en plus sophistiquées ont rendu les négociations menées pour accéder aux populations plus complexes. Ainsi, le PAM et l'ensemble de la communauté d'aide humanitaire en sont venus à accorder une attention accrue aux problèmes d'accès, notamment moyennant des évaluations de la criticité des programmes qui visent à concilier les exigences en matière de sécurité et les besoins humanitaires des programmes. Malgré ces efforts, de nombreux organismes humanitaires internationaux ont de moins en moins de contacts directs avec les populations touchées, en particulier dans les contextes de grande insécurité.
10. *Prise de conscience que l'application des principes suppose des arbitrages.* On commence à se rendre compte que l'application des principes humanitaires peut nécessiter des arbitrages. Cependant, de nombreux organismes se refusent encore à admettre cette nécessité, et des débats plus approfondis seront nécessaires.

Politiques du PAM relatives aux principes humanitaires et à l'accès aux populations à des fins humanitaires

11. *Principes humanitaires.* Dans son [énoncé des principes humanitaires \(2004\)](#)³, le PAM s'est engagé à respecter les principes humanitaires fondamentaux que sont l'humanité, l'impartialité et la neutralité. Plus tard, dans son [Plan stratégique pour 2014-2017](#), il a amendé ces trois principes pour tenir compte de la transition de l'organisation de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire et il a ajouté un quatrième principe appelé à guider son action, l'indépendance opérationnelle. L'énoncé des principes humanitaires comprend aussi cinq "fondements d'une action humanitaire efficace" ainsi que "[l']obligation d'établissement de rapports et [le] professionnalisme", qui ne sont pas l'objet de la présente évaluation. La définition du PAM des principes humanitaires fondamentaux (voir l'encadré ci-après) suit de près les définitions venues du [droit humanitaire international](#) et adoptées par différents membres du système humanitaire, y compris les [Nations Unies](#), le Mouvement international de la [Croix-Rouge et du Croissant-Rouge](#) et de nombreuses [organisations non gouvernementales \(ONG\)](#). Le document est un énoncé des principes humanitaires plutôt qu'une politique en la matière et, par conséquent, n'examine pas l'application des principes dans la pratique ni ne comporte de plan de mise en œuvre.

³ Principes humanitaires (WFP/EB.A/2004/5-C), paragraphe 14.

Définition du PAM des principes humanitaires fondamentaux

Humanité: Le PAM s'emploiera à prévenir et à atténuer les souffrances humaines, en tous lieux, et à intervenir au moyen d'une assistance alimentaire le cas échéant. Il fournira son assistance dans le respect de la vie, de la santé et de la dignité.

Impartialité: L'aide du PAM sera motivée uniquement par le besoin et n'établira aucune discrimination fondée sur l'origine ethnique, la nationalité, l'opinion politique, le sexe, la race ou la religion. Dans les pays, l'aide sera ciblée sur les populations les plus menacées, après qu'une évaluation approfondie des différents besoins et formes de vulnérabilité des femmes, des hommes et des enfants aura été effectuée.

Neutralité: Le PAM ne prendra pas parti dans un conflit et ne participera pas aux controverses de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique. Aucune assistance alimentaire ne sera fournie aux forces combattantes.

Indépendance opérationnelle: Le PAM prêtera assistance en veillant à préserver son indépendance opérationnelle au regard des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres que tout acteur pourrait avoir vis-à-vis des zones dans lesquelles l'assistance est fournie.

Source: Plan stratégique du PAM pour 2014-2017.

12. *Accès.* La note du PAM sur l'accès aux populations à des fins humanitaires et ses conséquences pour le PAM (2006)⁴ est centrée sur l'accès des organisations humanitaires aux populations dans le besoin. Elle souligne que l'approche du PAM ne saurait suivre une voie unique et ne précise pas comment le PAM devrait renforcer sa capacité à négocier l'accès en fonction du contexte. Elle définit, toutefois, les points considérés comme essentiels en matière d'accès, à savoir l'analyse de la situation, la gestion et la prise de conscience des impératifs sécuritaires, les partenariats, et l'apprentissage et la formation.

Constatations

Qualité des documents de fond et des mesures de mise en œuvre

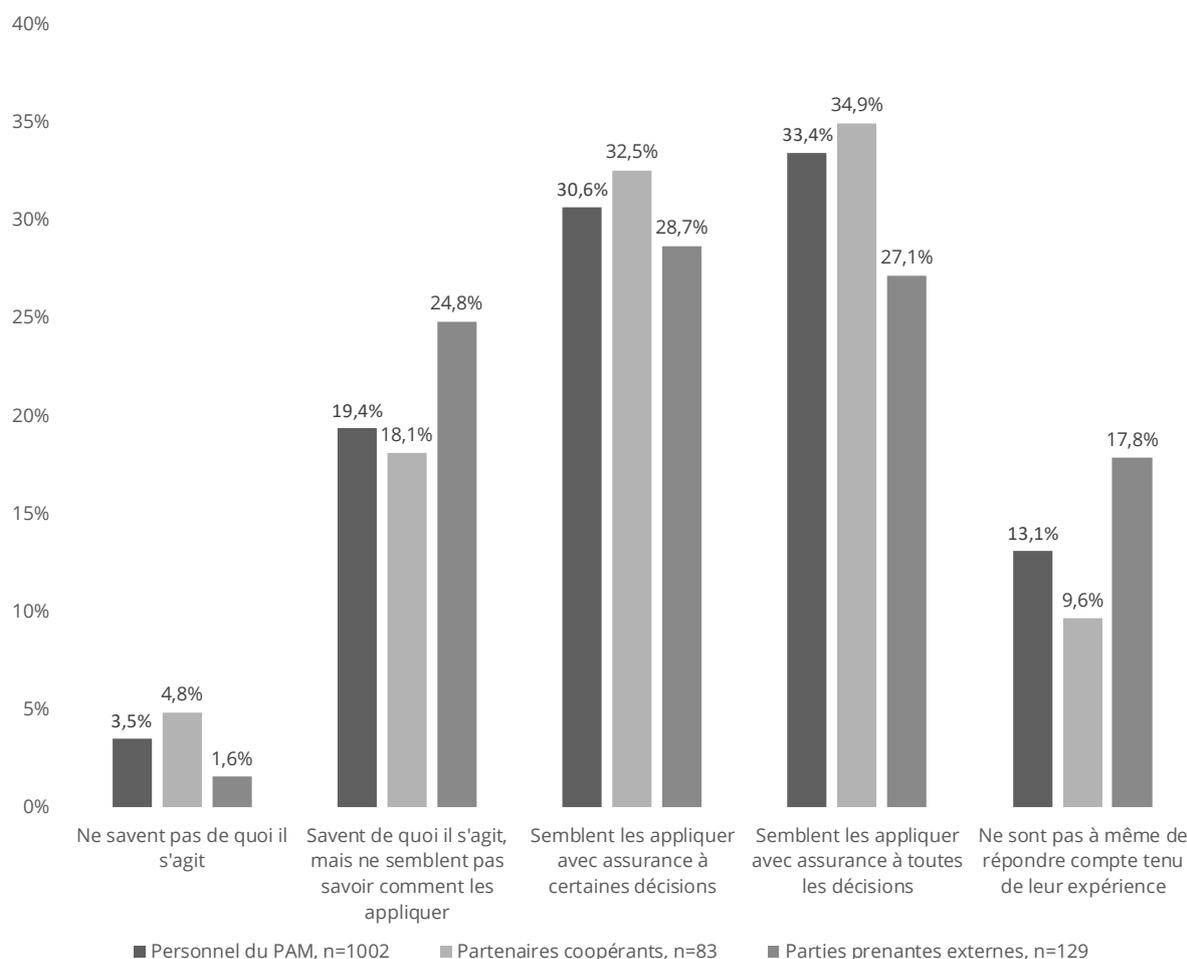
Principes humanitaires

13. L'équipe d'évaluation a constaté que l'énoncé des principes humanitaires demeurerait une confirmation pertinente du respect par le PAM des principes fondateurs du système humanitaire mais ne répondait pas aux normes d'une politique à part entière. Le document présente les quatre principes fondamentaux en même temps que d'autres normes institutionnelles, et il risque ainsi d'en modérer l'importance. Par ailleurs, il n'établit pas de distinction entre les interventions d'urgence et les activités de développement qui sont au cœur du double mandat du PAM, et il n'expose pas clairement comment les tensions potentielles entre ces principes pourraient être traitées ou comment, par exemple, l'action du PAM menée en collaboration avec des agences gouvernementales dans des contextes de conflit peut être compatible avec les principes d'indépendance et de neutralité.
14. L'énoncé des principes humanitaires et les autres politiques du PAM sur des questions comme la problématique hommes-femmes et la protection humanitaire se soutiennent et se renforcent mutuellement dans une large mesure. Il existe toutefois des tensions non admises découlant par exemple de l'application d'une approche contribuant à faire évoluer les relations entre les sexes, qui dans certaines situations peut être perçue comme une source de confusion.

⁴ WFP/EB.1/2006/5-B/Rev.1.

15. *Accès.* La note sur l'accès aux populations à des fins humanitaires et ses conséquences pour le PAM repose sur un examen de l'expérience acquise par le PAM et est dans une large mesure cohérente, notamment avec les politiques du PAM sur des questions telles que sa gestion globale des risques. L'équipe d'évaluation a constaté que l'analyse des problèmes d'accès, la répartition des tâches dans les négociations menées pour accéder aux populations et les pratiques et approches qui sont importantes pour l'accès demeurent pertinentes. Le document ne fournit cependant pas de directives sur la manière de gérer les arbitrages et les compromis qui peuvent être nécessaires pour assurer un accès fondé sur le respect de certains principes.
16. *Mise en œuvre des politiques.* Aucun des deux documents ne prévoit de mesures de mise en œuvre. Au départ, le PAM n'affectait pas de ressources à la mise en œuvre des politiques et considérait les activités de protection comme un moyen de concrétiser les principes humanitaires.
17. Depuis 2014, les activités relatives à l'accès sont en forte augmentation. Le PAM a investi 550 000 dollars É.-U. de ressources extrabudgétaires dans des activités visant à recenser les enseignements tirés de l'expérience, ainsi que dans la création d'un groupe consultatif et d'une cellule opérationnelle sur l'accès, la désignation de coordonnateurs responsables de l'accès dans certains bureaux régionaux et bureaux de pays, des formations en matière d'accès et des missions d'appui, l'élaboration de directives opérationnelles sur l'accès à des fins humanitaires, et le lancement, avec d'autres organismes humanitaires de premier plan, du [Centre de compétences en négociations humanitaires](#). L'équipe d'évaluation n'a relevé que peu d'éléments attestant que ces activités avaient eu, à ce jour, une incidence sur les opérations au niveau du terrain. D'ailleurs, si de nombreux membres du personnel du PAM se sont félicités de cette récente intensification des efforts, la plus grande partie des personnes interrogées ont estimé que les principes humanitaires et l'accès aux populations à des fins humanitaires ne recevaient pas l'attention ni le soutien institutionnels appropriés.
18. *Sensibilisation.* La diffusion de l'énoncé des principes humanitaires n'est pas appuyée par des directives opérationnelles, et l'équipe d'évaluation a constaté qu'elle avait été inefficace. Le niveau de compréhension des principes humanitaires est donc très variable au sein de l'organisation. Vingt-cinq pour cent des membres du personnel interrogés n'ont qu'une connaissance partielle des principes humanitaires fondamentaux malgré les séances d'informations qui avaient été tenues au préalable dans plusieurs bureaux extérieurs. Parmi les différents groupes de parties prenantes ayant répondu à l'enquête, 20 à 25 pour cent ont déclaré que le personnel du PAM ne savait pas comment appliquer les principes (Figure 2).

Figure 2: Réponses à la question: dans quelle mesure le personnel du PAM comprend-il les principes humanitaires?



19. Pour ce qui concerne l'accès, une majorité des personnes interrogées comprenaient bien les différents rôles que jouent les coordonnateurs de l'action humanitaire, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le PAM dans les négociations menées pour accéder aux populations, ainsi que la responsabilité des directeurs de pays au regard des décisions ayant une incidence sur les principes humanitaires et l'accès aux populations à des fins humanitaires. L'équipe d'évaluation a constaté que la grande majorité des questions ayant trait à l'accès étaient examinées au niveau du pays et que les réseaux de personnel auxquels il était demandé des avis concernant l'accès étaient très décentralisés. De plus, la participation du Siège du PAM et l'accès aux membres de la haute direction, s'agissant de problèmes d'accès particulièrement délicats, étaient inégaux. En conséquence, la compréhension de certains aspects de la démarche du PAM en matière d'accès était variable, par exemple sur la question de savoir si le PAM devait nouer le dialogue avec des groupes armés non étatiques.
20. *Application de la politique aux partenaires.* Le PAM s'appuie largement sur les partenaires et les prestataires de services commerciaux pour l'exécution de ses programmes, mais l'équipe d'évaluation a constaté que peu d'efforts étaient faits pour les encourager à appliquer les politiques. Les accords de partenariat sur le terrain conclus avec des ONG comportent des références à l'impartialité et à certains aspects de la neutralité, mais les contrats passés avec les fournisseurs commerciaux ne comportent pas de dispositions équivalentes. Les ONG partenaires ont signalé que les activités de formation, les ateliers ou encore le dialogue avec le PAM étaient centrés essentiellement sur des questions techniques plutôt que sur des stratégies, des approches ou des principes. De nombreux partenaires ont indiqué que

l'accès aux zones opérationnelles était un critère clé dans la sélection des partenaires du PAM et qu'ils se sentaient tenus de maintenir l'accès même au prix de compromis au regard des principes humanitaires. Les mêmes partenaires ont signalé que le respect des principes humanitaires n'était pas un critère important dans les processus de vérification et de sélection des partenaires du PAM.

Progrès accomplis par le PAM en matière de respect des principes humanitaires et d'accès aux populations à des fins humanitaires

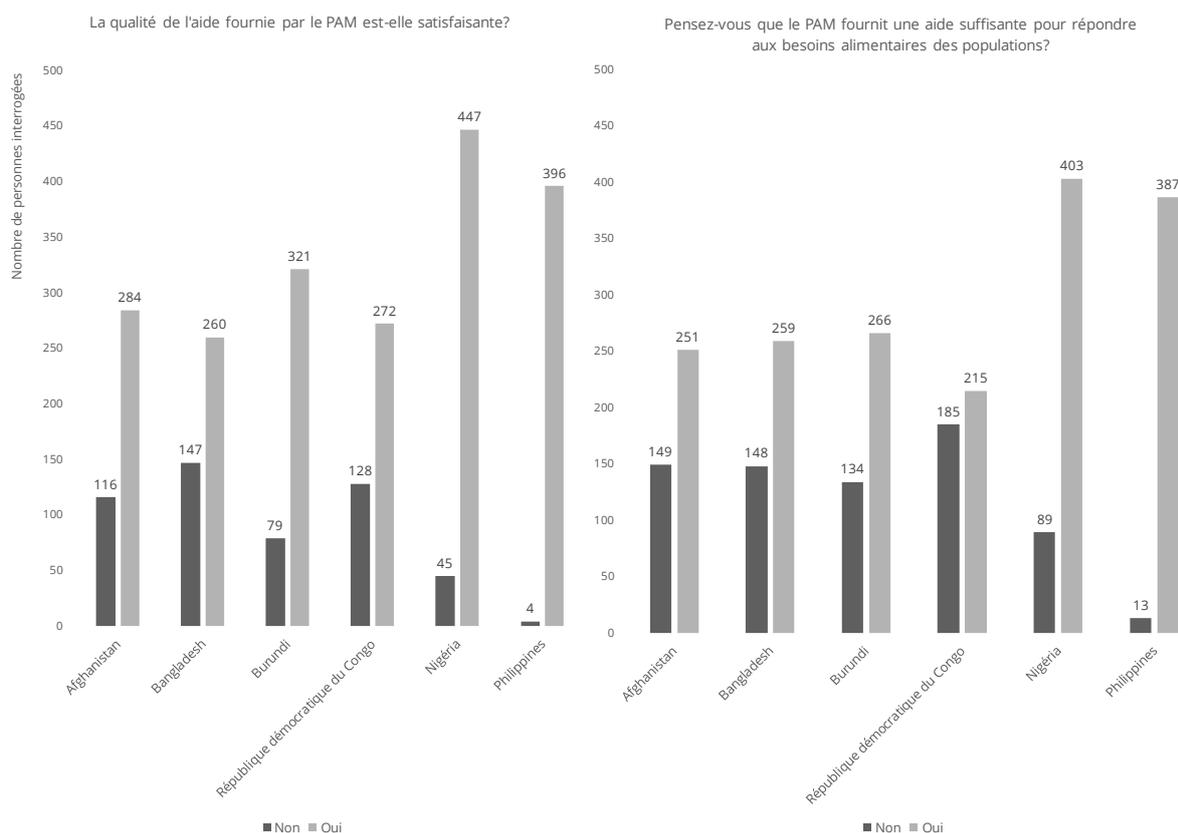
21. *Obstacles à l'accès.* Ces obstacles se sont avérés fréquents, 20 des 22 évaluations des opérations d'urgence du PAM et le même nombre de rapports sur les projets mentionnant des difficultés d'accès. Les types d'obstacles rencontrés par le PAM n'ont guère évolué au fil du temps. Les obstacles les plus souvent relevés sont les restrictions en matière de visas et d'importations de vivres, les problèmes d'infrastructure, les restrictions imposées par les gouvernements et les conflits.
22. *Niveaux d'accès actuels.* L'équipe d'évaluation a constaté que les restrictions d'accès avaient de très graves répercussions sur les évaluations des besoins et le suivi. Les partenaires ont reconnu clairement les excellentes capacités du PAM en matière d'évaluation des besoins. Le PAM a investi dans des solutions technologiques pour renforcer les évaluations dans les zones où l'accès est limité; toutefois, des difficultés importantes dues à la fiabilité et à la qualité des données d'évaluation ont été mises en lumière dans la majorité des sites d'opérations visités à l'occasion de la présente évaluation.
23. L'équipe d'évaluation a également relevé que la présence insuffisante du PAM sur le terrain pour ce qui est du suivi constituait un problème dans presque toutes les situations rencontrées lors des visites sur le terrain, malgré les investissements effectués dans le suivi par des tiers: 56 pour cent des membres du personnel du PAM et 68 pour cent des parties prenantes externes interrogés ont émis des critiques à l'égard des pratiques de suivi du PAM. Les tiers chargés du suivi ne disposent souvent pas des informations relatives aux activités du PAM nécessaires pour effectuer un suivi efficace. De plus, les données étaient essentiellement quantitatives et pas toujours faciles à recouper par triangulation.
24. Pour ce qui concerne l'acheminement de l'assistance alimentaire, les données disponibles ont montré que le PAM et ses partenaires étaient particulièrement performants dans les environnements opérationnels difficiles. En 2016, le PAM et ses partenaires sont venus en aide à 40 pour cent en moyenne des personnes démunies dans les pays qui connaissent des problèmes d'accès, contre à peine plus de 10 pour cent à l'échelle mondiale⁵. Dans ces pays, la couverture a été plus élevée dans les zones d'insécurité et dans les zones où les conditions logistiques sont difficiles. L'équipe d'évaluation a également noté une relation solide et positive entre la présence du personnel du PAM et sa couverture de la totalité des besoins, ainsi qu'une forte corrélation entre la couverture et la disponibilité d'ONG partenaires. En revanche, la couverture ne semblait pas être directement influencée par d'autres facteurs comme la présence de missions intégrées de maintien de la paix, le niveau de participation d'autres organismes humanitaires, le niveau de financement par personne ayant besoin d'aide, le niveau de restrictions aux déplacements ou le nombre de membres du personnel au niveau de la province.
25. Les personnes interrogées ont souligné le rôle important que joue le PAM, en tant que chef de file du module mondial de la logistique, pour faciliter l'accès des autres organisations. Quarante-vingt-treize pour cent des personnes interrogées se sont déclarés satisfaits de ces services. Néanmoins, il semble que la couverture reste incomplète. Trente-cinq pour cent

⁵ Sur la base des données concernant les besoins en matière de sécurité alimentaire figurant dans le plan d'aide humanitaire et du nombre de bénéficiaires des distributions alimentaires du PAM, selon les rapports normalisés sur les projets. Données à l'échelle mondiale issues du document intitulé "[PAM: Rétrospective de 2016](#)".

des parties prenantes interrogées aux fins de la présente évaluation ont déclaré qu'il n'y avait pas d'accès à des zones importantes où les besoins étaient élevés dans le pays où elles intervenaient, et 47 pour cent (58 pour cent parmi le personnel du PAM) ont indiqué qu'il existait des groupes de population qui ne recevaient pas d'assistance du PAM ou de ses partenaires.

26. Les progrès accomplis dans le respect des principes humanitaires ont été inégaux. Les résultats obtenus au regard de chaque principe sont examinés dans les paragraphes suivants.
27. *Humanité.* L'équipe d'évaluation a constaté que, en raison de la nature et de l'ampleur de l'assistance fournie, le PAM jouissait d'une réputation généralement bonne. La majorité des personnes touchées interrogées étaient satisfaites de la quantité et de la qualité de l'assistance reçue (voir la Figure 3). Les opérations du PAM ont rencontré un écho très largement positif dans les médias et les médias sociaux. Le principe d'humanité est le principe auquel les participants à l'enquête ont donné la note la plus élevée. Quarante-vingt-dix pour cent des membres du personnel du PAM et 71 pour cent des répondants externes ont déclaré que le PAM concevait et fournissait "toujours" ou "en général" une assistance selon des modalités qui respectaient la dignité des personnes touchées.

Figure 3: Perception par les bénéficiaires de la quantité et de la qualité de l'aide fournie

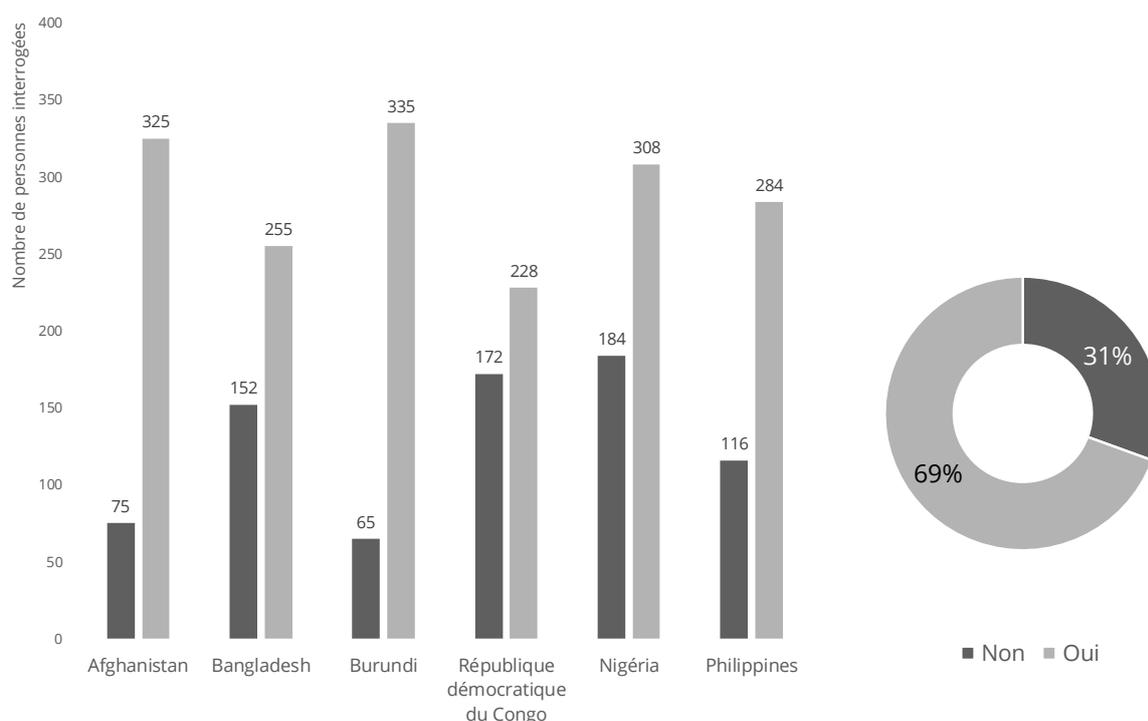


28. Dans ce tableau positif, les problèmes les plus importants concernaient la qualité, et ce dans presque tous les sites d'opérations visités aux fins de l'évaluation. Il s'agissait notamment de distributions retardées ou incomplètes, de types de produits alimentaires inadaptés, du manque de diversité des produits alimentaires et d'aliments de piètre qualité, périmés ou avariés. De nombreuses personnes interrogées ont lié ces problèmes à ce qui était perçu comme le choix du PAM de privilégier la quantité à la qualité. Certains partenaires coopérants, par exemple, ont critiqué le PAM pour ce qu'ils considéraient être une réticence à dépenser davantage pour améliorer la qualité des programmes. Les partenaires ont également lié les problèmes de qualité, en particulier les attentes déçues des communautés

du fait des retards et des distributions irrégulières, à la planification et aux processus de communication du PAM avec les partenaires.

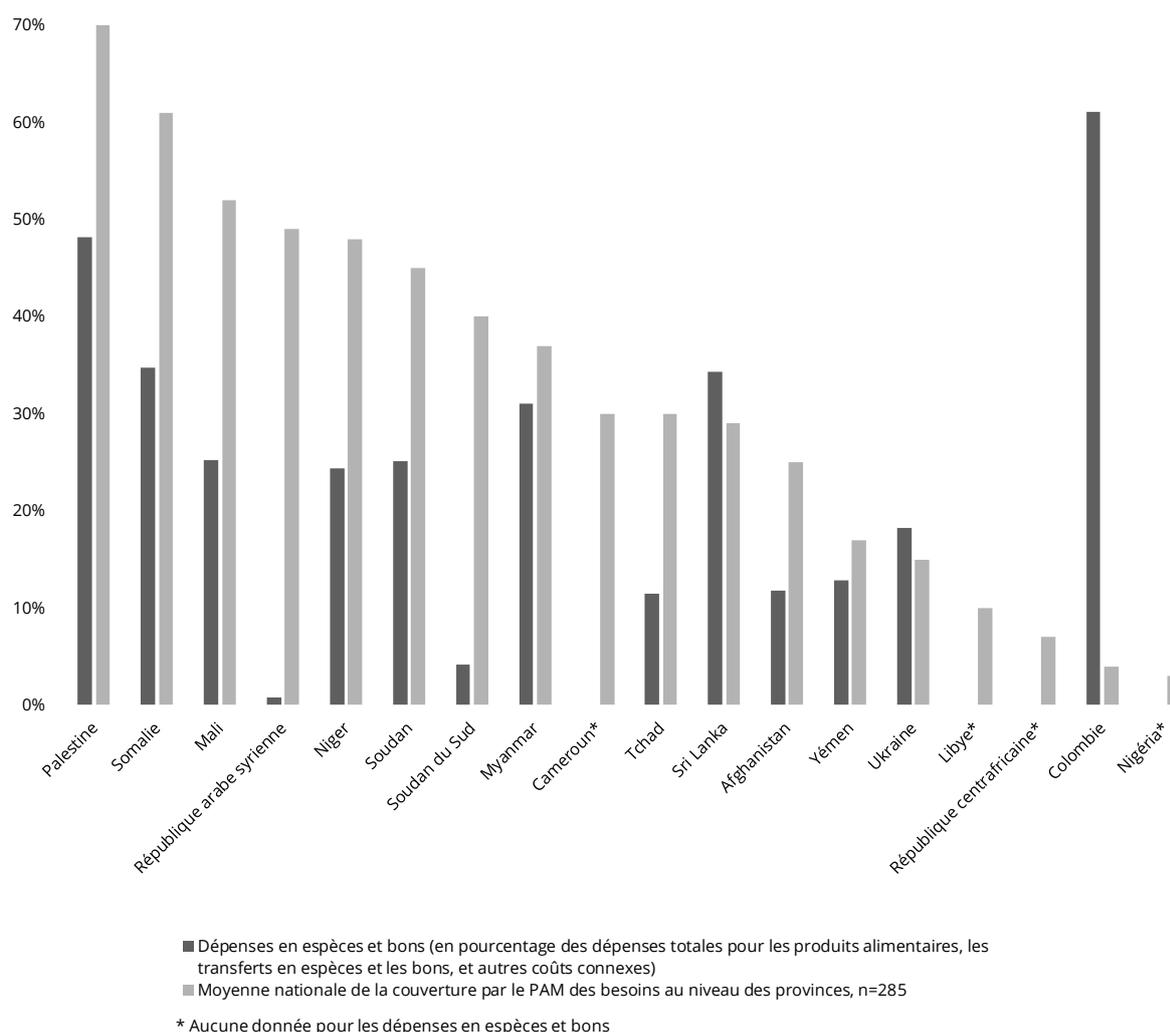
29. Les systèmes d'information des communautés ainsi que les mécanismes de réclamation et de remontée de l'information sont fondamentaux pour suivre et éventuellement améliorer la qualité de l'aide. Les personnes touchées ont noté les systèmes du PAM positivement, 66 pour cent des hommes et 61 pour cent des femmes interrogés estimant que les membres de la communauté avaient la possibilité de donner leur avis sur les programmes du PAM, de faire des réclamations et de suggérer des changements. Certains indices laissent toutefois penser que la responsabilité à l'égard des populations touchées devait être améliorée et que davantage d'efforts pourraient être consentis pour parvenir à une représentation équilibrée entre les sexes dans les actions de sensibilisation des communautés. D'autres préoccupations exprimées concernent notamment les grandes différences existantes dans les pratiques des partenaires en matière de responsabilité à l'égard des populations touchées, les chevauchements et les doublons entre les mécanismes du PAM et ceux des partenaires et les lacunes dans l'analyse et l'utilisation systématiques des observations des bénéficiaires.
30. *Impartialité.* L'équipe d'évaluation a constaté que le PAM jouissait d'une réputation relativement solide pour ce qui est du respect du principe d'impartialité. Les membres du personnel et les partenaires avaient une bonne compréhension de ce que représentait l'impartialité et faisaient preuve d'un niveau élevé d'adhésion au principe. La plupart des personnes touchées interrogées estimaient que le PAM fournissait une assistance de manière impartiale, même si les différences étaient importantes selon les pays (voir la Figure 4). Il est important de noter qu'aucun des outils de collecte et d'analyse de données utilisés dans l'évaluation n'a fourni d'éléments laissant penser que le PAM avait délibérément fait preuve de discrimination à l'encontre d'un groupe ou d'un individu quelconque ou qu'il le ferait.

Figure 4: Réponses des personnes touchées à la question "pensez-vous que le PAM fournit de l'aide de manière impartiale, sans favoritisme, sur la seule base des besoins?"



31. L'équipe d'évaluation a toutefois relevé des points faibles concernant l'impartialité. Les données disponibles donnaient à penser que la couverture des besoins en matière de sécurité alimentaire était très inégale au niveau mondial (voir la Figure 5). Cette inégalité a persisté lorsque les données relatives aux programmes de transferts monétaires du PAM ont été analysées. Le PAM disposait de peu de financements souples, et peu de données attestent que ces financements aient été utilisés de manière stratégique pour corriger ces déséquilibres de couverture au niveau mondial. Par ailleurs, les financements réservés à des usages spécifiques ont continué de limiter les marges de manœuvre du PAM, en particulier dans les contextes vulnérables et volatiles où la souplesse était primordiale, comme il est noté dans plusieurs évaluations⁶.

Figure 5: Couverture moyenne par le PAM des besoins en matière de sécurité alimentaire



32. L'équipe d'évaluation a aussi constaté une couverture inégale des besoins en matière de sécurité alimentaire au sein des pays. Les données du module de la sécurité alimentaire concernant les besoins et la couverture, issues de certaines interventions de grande ampleur, ont mis en évidence l'existence de zones où les besoins d'urgence en matière de sécurité alimentaire étaient très insuffisamment couverts (moins de 10 pour cent des personnes dans le besoin recevant une aide), ainsi que des zones où la couverture était extrêmement élevée (100 pour cent des personnes dans le besoin ou plus recevant une

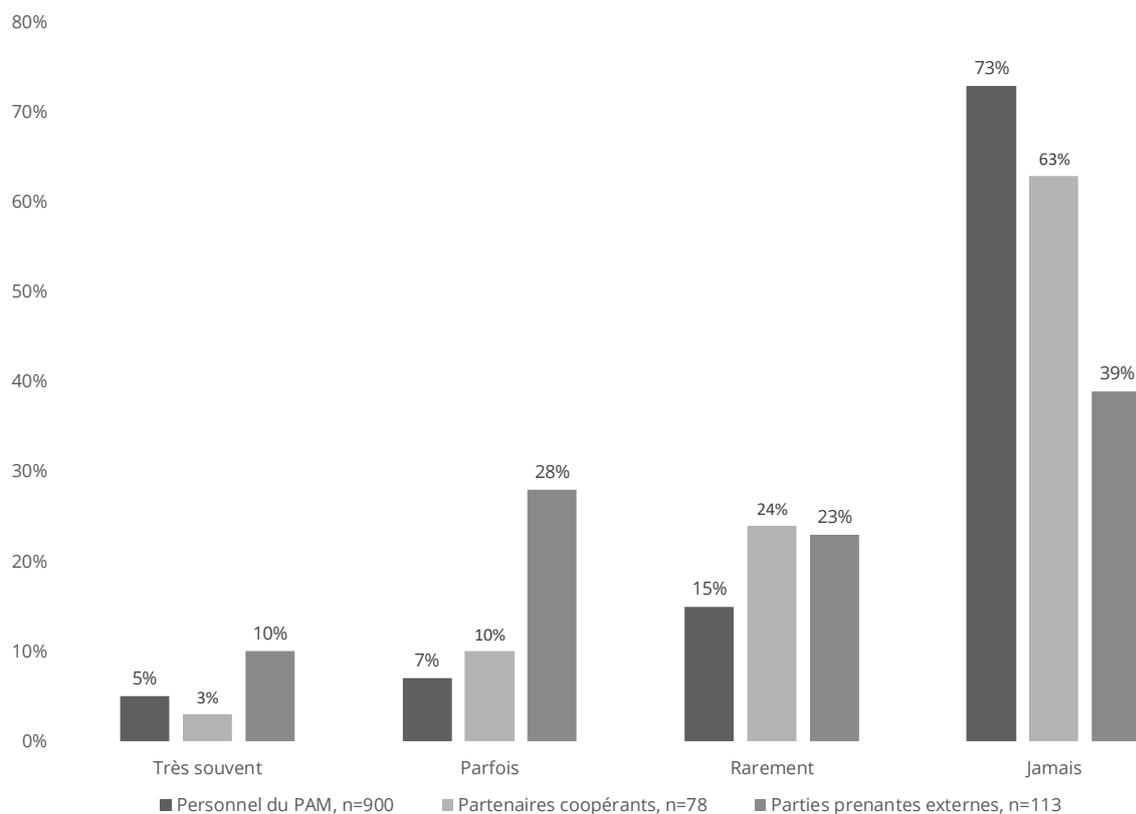
⁶ Synthèse des évaluations d'opérations effectuées en 2016-2017 (WFP/EB.2/2017/6-B).

aide). Il semble donc que le PAM pourrait intervenir plus concrètement pour remédier à ces déséquilibres, en utilisant par exemple les données de manière plus stratégique, en recensant les lacunes de la couverture pour orienter l'allocation des fonds et en demandant aux donateurs de réduire la part des ressources réservée à un usage spécifique et de faire preuve d'une plus grande souplesse afin de pouvoir réaffecter les ressources dans des zones moins bien desservies. Le PAM n'a actuellement pas défini de position claire sur la manière de traiter les tentatives par les gouvernements hôtes ou les autorités de fait d'influer sur les données sur les besoins et la sélection des bénéficiaires.

33. *Neutralité.* La neutralité du PAM était généralement perçue de manière moins positive, en particulier par les parties prenantes externes (voir la Figure 6). Parmi les populations touchées, 46 pour cent des personnes interrogées ont déclaré que le PAM voulait aider l'une des parties au conflit à gagner. Ce manque perçu de neutralité était principalement dû aux relations étroites que le PAM entretenait avec les gouvernements, en particulier dans les situations où ceux-ci étaient parties au conflit en cours. Cela a d'ailleurs été confirmé dans neuf sur les onze évaluations⁷ qui examinaient le rôle du gouvernement hôte, posaient la question de savoir si le PAM ne coopérait pas trop étroitement et indiquaient que, parfois, les gouvernements exerçaient une influence sur les opérations et imposaient des restrictions à l'assistance destinée à des groupes spécifiques. Les personnes interrogées associaient la coopération étroite du PAM avec les gouvernements hôtes à son statut en tant qu'organisme des Nations Unies, à l'absence de distinction claire entre projet de développement et opération d'urgence et au rôle limité que joue le PAM pour promouvoir l'application des principes humanitaires et sensibiliser les gouvernements hôtes à ces mêmes principes.

⁷ Évaluations qui suscitent des critiques: 1) Évaluation finale (2014) "IPSR Mozambique 200355, Assistance aux groupes vulnérables et aux populations touchées par des catastrophes: une évaluation de l'intervention du PAM (2012-2014)"; 2) "IPSR Amérique centrale 200490, Rétablir la sécurité alimentaire et les moyens d'existence en venant en aide aux groupes vulnérables touchés par des chocs récurrents en El Salvador, au Guatemala, au Honduras et au Nicaragua: évaluation d'une opération (2014-2016)"; 3) Évaluation de portefeuille de pays (2017) "Évaluation du portefeuille d'activités à Sri Lanka (2011-2015)"; 4) Évaluation de portefeuille de pays (2013) "Évaluation du portefeuille d'activités au Soudan (2010-2012)"; 5) Évaluation de portefeuille de pays (2012) "Évaluation du portefeuille d'activités en Afghanistan "; 6) Évaluation d'interventions d'urgence (2015) "An Evaluation of WFP's Regional Response to the Syrian Crisis, 2011-2014"; 7) Évaluation d'opérations (2014) "IPSR Kenya 200174, Assistance alimentaire aux réfugiés: évaluation des opérations du PAM (2011-2013)"; 8) Évaluation d'opérations (2016) "Opération d'urgence Ukraine 200765, Assistance d'urgence aux populations civiles touchées par le conflit dans l'est du pays (novembre 2014-décembre 2015)"; 9) Évaluation d'opérations (2014) "Opération d'urgence Mali 200525, Assistance aux populations touchées par la crise, aux personnes déplacées, aux familles d'accueil et aux communautés fragiles (2013-2014)". Évaluations où sont mis en évidence des aspects positifs: 10) Évaluation d'opérations (2014) "IPSR Kenya 200174, Assistance alimentaire aux réfugiés: évaluation des opérations du PAM (2011-2013)" et 11) Évaluation d'opérations (2014) "IPSR Philippines 200296: Appui aux ménages déplacés de retour chez eux et aux autres ménages touchés par le conflit dans le centre du Mindanao, et renforcement de la capacité nationale de préparation aux catastrophes et d'intervention en cas de crise (1^{er} mai 2012-30 avril 2014)".

Figure 6: Réponses à la question: le PAM prend-il parti en cas de conflit ou participe-t-il aux controverses de nature politique, religieuse ou idéologique?



34. Un autre élément pouvant expliquer le manque perçu de neutralité du PAM était le recours aux escortes armées (dans certains contextes), ce qu'une majorité des personnes interrogées (70 pour cent) considéraient comme problématique. Dans de nombreux contextes, conformément au système de gestion de la sécurité des Nations Unies, le PAM utilise habituellement les escortes armées fournies par les missions de maintien de la paix, des sous-traitants privés ou les forces gouvernementales. L'équipe d'évaluation a relevé de bonnes pratiques dans certains pays qui montrent comment le PAM peut influencer sur les décisions du système de gestion de la sécurité des Nations Unies afin qu'elles soient davantage conformes aux principes humanitaires, en évitant par exemple les escortes armées. Les capacités du PAM en matière de sécurité ne sont cependant pas toujours suffisantes ou utilisées de manière adéquate à cette fin.
35. *Indépendance opérationnelle*: Ce principe est le moins bien compris des principes humanitaires fondamentaux du PAM. Les membres du personnel ont exprimé différentes conceptions de l'indépendance; il s'agirait notamment de l'importance d'avoir une capacité logistique indépendante, de l'obligation de séparer leurs convictions personnelles ou politiques de leur travail, d'une variation de l'impartialité et de l'exigence de fournir une assistance sur la seule base des besoins. L'équipe d'évaluation a constaté que l'exposition potentielle du PAM aux intérêts politiques des donateurs était élevée. De plus, la dépendance du PAM à l'égard d'un petit cercle de donateurs pour l'essentiel de ses financements et la part des contributions multilatérales et sans affectation particulière (6,45 pour cent des contributions en 2016), qui ne cesse de diminuer⁸, risquent de compromettre l'indépendance opérationnelle. Les personnes interrogées et celles ayant répondu à

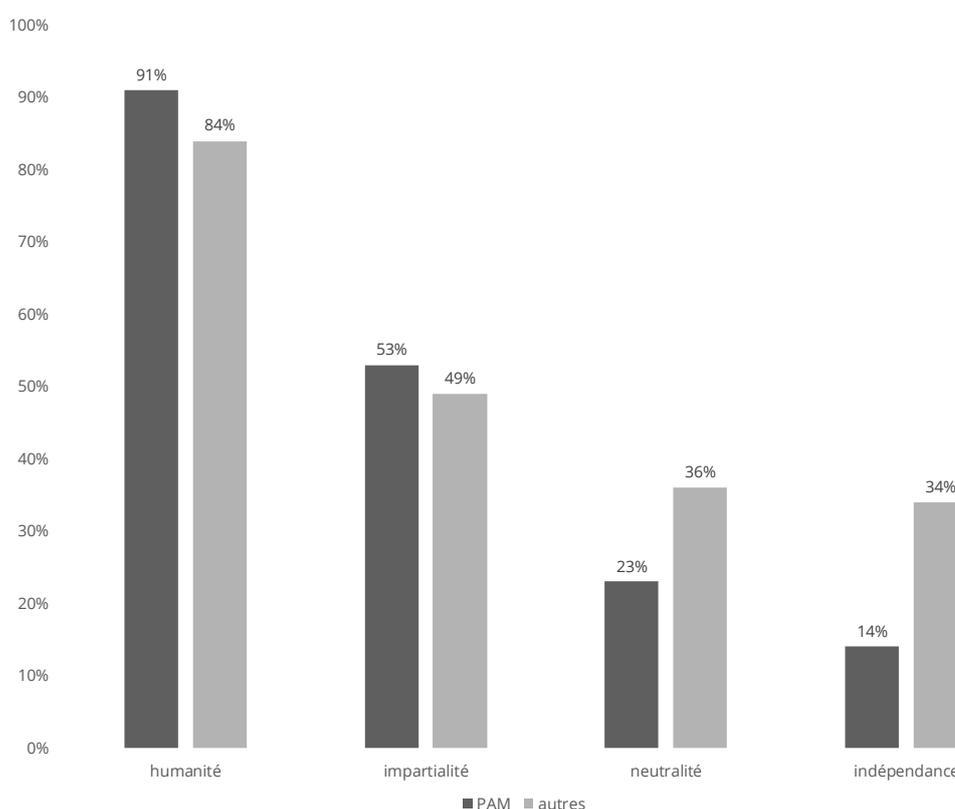
⁸ *WFP's Use of Multilateral Funding: 2016 Report* (disponible à l'adresse suivante: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019524/download/>).

l'enquête ont indiqué que les pressions exercées par les donateurs pour que le PAM suive des objectifs non humanitaires étaient relativement rares, mais peu de données attestent que le PAM a refusé le financement de donateurs, même lorsqu'il était assorti de conditions. La majorité des personnes touchées interrogées croyaient à l'indépendance du PAM vis-à-vis de ses donateurs, mais un grand nombre de membres du personnel et de partenaires interrogés ont indiqué que le PAM était tributaire des donateurs et hésitait à mieux utiliser sa position stratégique pour influencer les donateurs.

Facteurs explicatifs

36. Les personnes interrogées ont souvent mentionné que le mandat confié au PAM de fournir une assistance alimentaire était l'un des plus importants facteurs facilitant l'accès de l'organisation aux personnes dans le besoin. Cela s'explique par le caractère relativement peu controversé de l'assistance alimentaire (par rapport à la protection, par exemple), la capacité d'utiliser des fenêtres d'opportunité même courtes pour distribuer des vivres dans une zone, et la popularité dont jouissent les aliments en tant que marchandise, qui augmente leur acceptation mais peut aussi inciter à la manipulation ou au détournement.
37. L'équipe d'évaluation a constaté que le PAM avait une culture institutionnelle qui faisait souvent passer l'humanité et l'accès avant d'autres considérations à plus long terme, y compris la perception de la neutralité, de l'indépendance et de l'impartialité du PAM, et parfois au détriment de ces considérations. Les facteurs qui contribuent à cette culture sont notamment la fierté de l'organisation quant à sa capacité à intervenir dans des environnements difficiles et les incitations à privilégier l'exécution. En conséquence, les personnes interrogées estiment sans équivoque que la performance du PAM au regard de l'humanité est plus satisfaisante que pour les autres principes humanitaires (voir la Figure 7).

Figure 7: Proportion de personnes interrogées exprimant une opinion positive ou très positive au sujet de la performance du PAM en matière de respect des principes humanitaires



38. Le PAM s'appuie largement sur ses partenaires pour ce qui concerne l'accès aux zones d'intervention et la fourniture de l'assistance. Toutefois, des défaillances dans la sélection des partenaires, la gestion et le suivi des activités des partenaires ainsi que la forte concurrence que se livrent les partenaires et les pressions exercées sur les prix sont autant de facteurs qui compromettent le respect des principes humanitaires. Les personnes ayant répondu à l'enquête ont indiqué que les sous-traitants privés et les partenaires coopérants étaient les acteurs les plus susceptibles d'accepter des compromis problématiques pour obtenir un accès. Pour ce qui concerne les sous-traitants privés, en particulier les entreprises de transport, les personnes interrogées ont critiqué le PAM pour l'absence de surveillance et de contrôle de leurs pratiques professionnelles, par exemple la façon dont ils géraient les points de contrôle routiers.
39. Les relations stratégiques avec les gouvernements hôtes facilitent souvent l'obtention d'autorisations et renforcent l'accès du PAM aux populations. Toutefois, ces mêmes relations nuisent dans certains contextes à la perception de la neutralité du PAM et à l'impartialité de l'assistance. Cela vaut, en particulier, lorsque le PAM ne défend pas activement un engagement fondé sur certains principes. La pratique consistant à continuer de livrer l'assistance par l'intermédiaire d'organismes gouvernementaux dans certains contextes de conflit peut aussi affecter la manière dont sont perçues la neutralité et l'impartialité du PAM. Par ailleurs, l'absence de dialogue systématique et stratégique avec les groupes armés non étatiques dans de nombreux contextes non seulement compromet la neutralité perçue du PAM mais peut aussi limiter l'accès aux zones contrôlées par ces groupes.
40. Les processus décisionnels au PAM sont très décentralisés et cette souplesse facilite l'accès. Cependant, ils réduisent la cohérence entre les différents bureaux de pays et les bureaux auxiliaires, en particulier lorsque les responsabilités opérationnelles en matière d'accès et de respect des principes humanitaires ne sont pas clairement définies au niveau du pays.
41. Dans un tel contexte, l'équipe d'évaluation a constaté que les compétences du personnel étaient un facteur essentiel. Elle a aussi relevé des lacunes majeures dans les efforts institutionnels entrepris dans le contexte des déploiements, de l'orientation, de la formation et de la sélection du personnel pour assurer en permanence un haut niveau de compétence du personnel s'agissant du respect des principes humanitaires et de l'accès aux populations à des fins humanitaires.

Conclusions

42. L'équipe d'évaluation conclut que les principes humanitaires et l'accès aux populations à des fins humanitaires sont plus importants que jamais et exigent un renforcement de l'attention et du soutien. Les documents d'orientation sont d'une grande cohérence mais n'ont pas été suffisamment diffusés ou mis en application en parallèle avec d'autres cadres d'action transversaux.
43. Le large accès à des fins humanitaires dont bénéficie le PAM pour intervenir par l'intermédiaire de partenaires et les bons résultats qui en découlent sur le plan de l'humanité sont obtenus dans certains cas en transigeant sur les autres principes que sont l'impartialité, la neutralité et l'indépendance opérationnelle. Il est essentiel d'accorder davantage d'attention au respect des principes humanitaires et de favoriser l'accès dans le respect de ces principes aux fins de l'évaluation des besoins et du suivi.
44. Étant donné qu'un large éventail de facteurs internes a une incidence sur les principes humanitaires et l'accès aux populations à des fins humanitaires, l'équipe d'évaluation conclut que la réussite de la mise en œuvre de la politique exige la collaboration de

différentes fonctions.

Recommandations

45. Les huit recommandations énoncées ci-après découlent des constatations et des conclusions issues de l'évaluation et ont bénéficié des éclairages apportés par un atelier organisé en janvier 2018 auquel ont participé des membres du personnel du PAM travaillant dans différents domaines fonctionnels.

Recommandations	Calendrier et unités responsables
Recommandation 1: Diffusion des politiques	
<p>Renforcer la diffusion et la mise en application des politiques relatives aux principes humanitaires et à l'accès aux populations à des fins humanitaires:</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaborer et compiler des versions abrégées des politiques et veiller à leur intégration dans les principales directives institutionnelles; • diffuser plus largement les documents d'orientation et les supports de formation, et les adapter aux contextes particuliers, le cas échéant; • responsabiliser davantage les directeurs de pays à l'égard de la mise en œuvre des politiques; • renforcer les actions de communication sur les principes humanitaires avec les gouvernements hôtes, les autorités de fait et les communautés; et • préciser les points restés en suspens dans de nouvelles directives et activités de formation. 	<p>2019</p> <p>Division des politiques et des programmes</p>
Recommandation 2: Hiérarchisation des principes	
<p>Mettre en place des mesures visant à renforcer la priorité accordée aux principes que sont la neutralité, l'impartialité et l'indépendance opérationnelle par rapport à l'accès et à l'humanité:</p> <ul style="list-style-type: none"> • veiller à ce que les principes humanitaires soient pris en compte dans l'élaboration des autres politiques et stratégies; • définir des facteurs déclenchant la prise de décisions au niveau central sur les arbitrages difficiles; et • renforcer la cohérence des efforts liés aux questions transversales comme la problématique hommes-femmes, la protection et la responsabilité envers les populations touchées. 	<p>2018</p> <p>Division des politiques et des programmes</p>
Recommandation 3: Capacités du personnel	
<p>Renforcer considérablement les compétences du personnel en matière de principes humanitaires et d'accès aux populations à des fins humanitaires, en particulier dans les situations d'urgence complexes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • offrir un cours d'initiation standard et obligatoire, notamment sur l'accès et les principes humanitaires, à l'ensemble du personnel du PAM; • élaborer des modules de formation adaptés sur les principes humanitaires et l'accès aux populations à des fins humanitaires pour les formations existantes, y compris des cours en ligne obligatoires; • renforcer les activités d'accompagnement, continuer à soutenir le Centre de compétences en négociations humanitaires et permettre le déploiement de personnel national expérimenté; • attribuer la responsabilité opérationnelle concernant les questions en rapport avec les principes humanitaires et l'accès aux populations à des fins humanitaires à un poste d'encadrement sur le terrain faisant rapport au directeur de pays; • faciliter les échanges entre pairs; • intégrer les principes humanitaires et l'accès aux populations à des fins humanitaires dans le mandat de tous les conseillers humanitaires au niveau régional; 	<p>2019</p> <p>Division des ressources humaines</p>

Recommandations	Calendrier et unités responsables
<ul style="list-style-type: none"> • assurer une capacité d'analyse et de documentation appropriée au niveau du terrain pour les questions d'accès dans le respect des principes humanitaires dans les interventions d'urgence de niveau 3 et 2; et • veiller au respect des processus d'évaluation de la criticité des programmes. 	
Recommandation 4: Partenariat – partenaires coopérants	
<p>Privilégier davantage les principes humanitaires dans tous les aspects de la collaboration avec les partenaires coopérants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • échanger avec les donateurs des informations sur les bonnes pratiques; • intégrer les principes humanitaires dans les processus normalisés de sélection et de vérification des partenaires, les accords de partenariat sur le terrain, les évaluations et la formation; • renforcer les capacités de suivi du PAM; • mieux définir les normes de responsabilité à l'égard des populations touchées que les partenaires sont tenus de respecter; et • améliorer la planification conjointe et la communication avec les partenaires, y compris sur les risques. 	<p>2019</p> <p>Département des services concernant les opérations</p>
Recommandation 5: Partenariat – partenaires commerciaux	
<p>Renforcer la sensibilisation, les orientations et les possibilités de formation en faveur des partenaires commerciaux:</p> <ul style="list-style-type: none"> • offrir des orientations et une formation sur la manière de traiter les situations délicates; • demander des rapports sur les principes humanitaires et accepter les coûts qui y sont liés, le cas échéant; et • en cas de risque de non-respect des principes humanitaires, recourir davantage aux moyens de transport et au personnel du PAM. 	<p>2019</p> <p>Division chargée de la chaîne d'approvisionnement</p>
Recommandation 6: Évaluation des besoins	
<p>Continuer à investir et renforcer l'évaluation des besoins et l'utilisation des données qui en sont issues:</p> <ul style="list-style-type: none"> • continuer à investir dans l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité; • élaborer une position institutionnelle cohérente sur la manière de réagir lorsque les gouvernements hôtes cherchent à contester ou influencer les données issues de l'évaluation des besoins; • collaborer plus activement avec le module de la sécurité alimentaire afin de suivre et de documenter la couverture sectorielle des besoins; et • utiliser plus activement les données des partenaires à des fins de triangulation. 	<p>2019</p> <p>Département des services concernant les opérations</p>
Recommandation 7: Sécurité	
<p>Renforcer les capacités du PAM en matière de sécurité dans les situations d'urgence complexes et recentrer les priorités des agents de sécurité sur les principes humanitaires et l'accès aux populations à des fins humanitaires:</p> <ul style="list-style-type: none"> • continuer à pourvoir en priorité les postes liés à la sécurité dans les situations d'urgence complexes, notamment en affectant des ressources suffisantes, et améliorer les conditions contractuelles afin de fidéliser le personnel de sécurité; • adapter le mandat des agents de sécurité sur le terrain; et • associer le personnel de sécurité du PAM à la conception des opérations et des programmes. 	<p>2019</p> <p>Division de la sécurité sur le terrain</p>

Recommandations	Calendrier et unités responsables
Recommandation 8 a): Relations avec les donateurs et financement	
<p>Accroître et régulariser le dialogue avec les donateurs sur les principes humanitaires et l'accès aux populations à des fins humanitaires et renforcer les financements fondés sur le respect de certains principes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • présenter de manière plus complète la couverture au niveau mondial et national des besoins à des fins de plaidoyer auprès des donateurs; • entretenir un dialogue régulier de haut niveau avec les donateurs sur leur soutien aux interventions menées dans le respect de certains principes; • établir des critères permettant de refuser des financements lorsqu'ils sont assortis de conditions incompatibles avec les principes humanitaires; • utiliser des financements souples de manière stratégique dans les situations à haut risque où la couverture est faible; et • renforcer les sources de financement non gouvernementales. 	<p>2019–2020 Division des partenariats avec les gouvernements</p>
Recommandation 8 b): Relations avec les donateurs et financement	
<p>Plaider en faveur d'un appui plus soutenu de tous les aspects des opérations du PAM qui sont particulièrement importants pour un accès fondé sur certains principes, notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> • application des bonnes pratiques des donateurs en matière d'aide humanitaire, s'agissant des engagements et du financement en fonction des besoins; • accroissement des financements non assortis de conditions; et • concertation avec le PAM sur la criticité des programmes, les risques acceptables et les ressources nécessaires pour atténuer les risques. 	<p>2019–2020 Division des partenariats avec les gouvernements</p>