



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

Conseil d'administration
Session annuelle
Rome, 10-14 juin 2019

| | |
|------------------------|----------------------------|
| Distribution: générale | Point 7 de l'ordre du jour |
| Date: 8 mai 2019 | WFP/EB.A/2019/7-B |
| 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/fr>).

Rapport succinct de l'évaluation de la suite donnée au point sur la politique du PAM en matière de filets de sécurité (2012)

Résumé

L'évaluation à laquelle il a été procédé avait pour objectifs de déterminer la qualité de la suite donnée au point sur la politique du PAM en matière de filets de sécurité, en date de 2012¹, de mesurer les résultats obtenus et de recenser les facteurs ayant joué un rôle à cet égard, dans le but de faire mieux appliquer le principe de responsabilité et de renforcer l'apprentissage. Elle couvre la période comprise entre 2012 et 2017 mais des faits nouveaux survenus plus récemment ont été pris en compte. Les constatations, conclusions et recommandations formulées dans le présent rapport succinct découlent des données recueillies auprès de 250 informateurs clés, de l'étude du cas de 12 pays et d'un examen approfondi d'ouvrages, autres documents et données pertinents.

Depuis 2012, la portée de l'action menée par le PAM au titre des filets de sécurité a été progressivement élargie pour se concentrer sur la protection sociale en général, à laquelle les gouvernements consacrent désormais des systèmes spécifiques. Dans le point sur la politique en matière de filets de sécurité, deux modalités principales avaient été définies pour les travaux du PAM: la mise en place directe de filets de sécurité; la réalisation d'activités à l'appui des filets de sécurité gérés par les pouvoirs publics eux-mêmes. Cette approche était conforme aux conceptions qui prévalaient à l'époque, encourageait l'alignement sur les décisions prises par les gouvernements à l'échelle nationale et prenait en considération les liens entre la protection sociale et l'assistance humanitaire. Le principe des filets de sécurité était l'une des pierres angulaires du mandat du PAM en matière d'assistance alimentaire. Toutefois, il n'était pas défini, dans le point sur la politique, d'ambition, d'objectifs ni de cadre de résultats clairs pour l'action à mener par le PAM en la matière, pas plus que n'y étaient examinés les enjeux liés à la problématique femmes-hommes ou au handicap. Les directives élaborées en 2014 et en 2017 envisageaient dans une optique plus large, en fournissant des éléments d'information actualisés, les diverses manières dont le PAM pouvait contribuer aux systèmes de protection sociale nationaux, mais tant la politique actualisée que les directives en question ont pâti d'une diffusion et d'un taux d'application limités.

¹ WFP/EB.A/2012/5-A.

Bien que les investissements consentis à l'échelle institutionnelle pour donner suite au point sur la politique aient été limités, les progrès s'étaient accélérés depuis la création de l'Unité des filets de sécurité et de la protection sociale, en 2016. Il est apparu que les bureaux de pays et les bureaux régionaux du PAM mettaient en œuvre des filets de sécurité de natures très diverses, au service de dizaines de millions de personnes chaque année, et apportaient un appui aux systèmes de protection sociale au moyen d'une assistance technique et du renforcement des capacités. L'élaboration de plans stratégiques de pays a encore accru le degré d'importance accordé aux filets de sécurité et à la protection sociale.

De l'avis général, le PAM est une organisation compétente pour la mise en œuvre de filets de sécurité. Ses avantages relatifs en matière d'opérations et d'analyse, ainsi que son expérience croissante en matière d'utilisation de la programmation reposant sur la distribution d'espèces et les nouvelles technologies, facilitent l'action qu'il mène dans le domaine de la protection sociale. Il a forgé des partenariats avec d'autres entités compétentes en matière de protection sociale, mais la concurrence pour les ressources a réduit les possibilités offertes d'obtenir collectivement des résultats et a suscité des problèmes de coordination et d'établissement de priorités pour les gouvernements. Un financement imprévisible, de court terme, et le fait que les donateurs estiment que le PAM devrait se concentrer sur la programmation à plus long terme l'ont parfois placé en position défavorable par rapport à d'autres organismes actifs dans le domaine de la protection sociale.

Du fait que les filets de sécurité n'avaient pas été définis comme une priorité en interne, le développement des capacités du PAM dans ce domaine a été lent. Des lacunes ont été recensées à divers titres – ressources humaines, gestion des connaissances, ou systèmes de suivi et de communication d'informations, autant de piliers déterminants pour la capacité du PAM de définir des plans d'action en amont, d'analyser les divers contextes et d'engager une réflexion sur les systèmes.

L'évaluation a permis de conclure que l'expérience croissante du PAM en matière de filets de sécurité et de protection sociale le plaçait en bonne position pour contribuer à l'action menée dans ce domaine. Il peut jouer un rôle important lorsqu'il aligne les efforts qu'il déploie au titre de l'objectif Faim zéro sur les activités exécutées dans le cadre des dispositifs mis en place par les pays ou lorsqu'il appuie ces activités. Pour continuer d'engranger des résultats positifs, le PAM devrait confirmer et pérenniser l'engagement pris à un haut niveau envers la protection sociale et il faudrait élaborer et faire connaître une stratégie qui définisse les modalités de sa participation, améliorer la coordination et la cohérence intersectorielles, investir dans la gestion des connaissances, renforcer les capacités internes et perfectionner les systèmes de suivi et de communication d'informations dans ce secteur.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de la suite donnée au point sur la politique du PAM en matière de filets de sécurité (2012)" (WFP/EB.A/2019/7-B) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2019/7-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 document intitulé "Point sur la politique du PAM en matière de filets de sécurité: Le rôle de l'assistance alimentaire dans le domaine de la protection sociale", a été approuvé par le Conseil d'administration à sa session annuelle de 2012, ce qui a rendu caduque la politique de 2004². Ce document, qui remonte aujourd'hui à six ans, a fait l'objet d'une évaluation, conformément aux politiques du PAM. Ladite évaluation présente des éléments factuels, des analyses et des recommandations relatives à la qualité de suite donnée au point sur la politique, aux résultats obtenus grâce à son application et aux facteurs qui ont influé sur ces résultats; elle avait pour double objectif de renforcer l'application du principe de responsabilité et de stimuler l'apprentissage.
2. L'évaluation a été menée de juin à novembre 2018. Elle porte sur la période allant de 2012 à 2017, mais il y est aussi pris note des évolutions observées plus récemment dans les pays étudiés et au Siège, car il s'agissait de présenter des constatations opportunes quant aux changements déjà engagés ou susceptibles de l'être.
3. On a utilisé les méthodes et approches suivantes pour mener cette évaluation:
 - élaboration d'une théorie du changement;
 - réalisation de 12 études de cas portant sur des pays, dont 5 ont donné lieu à des visites sur le terrain (Burkina Faso, Cambodge, Colombie, Égypte et Ouganda) tandis que 7 ont été menées à distance (Équateur, Kenya, Lesotho, Mauritanie, Mozambique, Sri Lanka et Turquie);
 - conduite de 250 entretiens avec des informateurs clés et des représentants de tous les bureaux régionaux, des unités compétentes au Siège, des partenaires et d'autres intervenants concernés;
 - analyse des données relatives à 2016-2017 figurant dans les rapports normalisés sur les projets par l'Unité des filets de sécurité et de la protection sociale;
 - examen de documents et dossiers de portée mondiale ou régionale du PAM;
 - consultation de publications d'origine extérieure, notamment établies par d'autres organisations.
4. Parmi les principales difficultés rencontrées, on citera un degré de clarté variable d'un bureau de pays à l'autre s'agissant de la classification des activités en tant que filets de sécurité, parfois en contradiction avec les directives du PAM. La capacité d'évaluer les résultats de façon exhaustive a été limitée par les systèmes de remontée d'information et les cadres de résultats institutionnels, qui ne recensaient pas les activités, produits et effets directs associés aux programmes du PAM intéressant les filets de sécurité et la protection sociale. La durée de la période pendant laquelle il a été possible de recueillir des données et d'en rendre compte a été extrêmement courte, ce qui a restreint les possibilités de mener des enquêtes après coup.
5. En dépit de ces limites, les constatations issues de l'évaluation reposent sur des éléments factuels qui ont été recoupés avec des types et sources de données multiples. La fiabilité en a été renforcée au moyen de réunions-bilans tenues avec les bureaux de pays à l'issue des missions menées sur le terrain dans le but d'obtenir confirmation des impressions dégagées; d'un bilan global effectué à l'issue de la phase de collecte de données; d'un atelier tenu avec le personnel et la direction du PAM dans les pays et les régions visités; de débats portant sur les constatations, conclusions et recommandations formulées avec le personnel

²WFP/EB.3/2004/4-A.

des divisions du Siège compétentes, durant lesquels des commentaires en retour ont été recueillis.

Contexte

6. Dans le point sur la politique, les filets de sécurité sont définis comme "des transferts formels ou informels non contributifs destinés aux personnes vulnérables ou souffrant de pauvreté, de malnutrition et d'autres formes de privation". Cette définition correspondait à celles qu'en donnaient alors la Banque mondiale et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Toutefois, ces définitions étaient de toute évidence ambiguës, en ce qu'elles ne précisaient pas si les filets de sécurité devaient être placés sous le contrôle des gouvernements; la durée des interventions menées au titre des filets de sécurité; si l'assistance humanitaire pouvait être considérée comme un filet de sécurité.
7. On s'est fondé pour l'évaluation sur la définition des filets de sécurité fournie dans le point sur la politique et sur les critères énoncés dans les directives de 2014 du PAM, à savoir que les filets de sécurité devaient être mis en œuvre sur le long terme, prévisibles, et rattachés à l'action des pouvoirs publics. Ultérieurement, c'est la définition élaborée par le PAM en 2017 qui a été adoptée, selon laquelle la protection sociale est "l'ensemble d'arrangements et d'instruments qui sont mis au point pour protéger les membres de la société contre les chocs et autres perturbations tout au long de leur vie".
8. Depuis 2012, le recours aux filets de sécurité et à la protection sociale s'est considérablement développé et, en 2015, tous les gouvernements de la planète utilisaient au moins un mécanisme en guise de filet de sécurité³. Sachant que l'objectif de développement durable (ODD) 1 consiste à mettre fin à la pauvreté, notamment grâce à l'utilisation de systèmes et de mesures de protection sociale nationaux⁴, on met de plus en plus l'accent, à l'échelle mondiale, sur le développement de ces filets de sécurité, en mettant en place des systèmes de protection sociale en période de choc – ou en prévision d'un choc – et en faisant une utilisation accrue des transferts de type monétaire.
9. La mise en œuvre directe par le PAM de filets de sécurité se développe elle aussi: l'accent est davantage mis désormais sur le renforcement des capacités et sur l'appui technique au bénéficiaire des systèmes de protection sociale nationaux, ce qui est conforme à l'évolution du rôle du PAM qui, d'exécutant, est devenu un catalyseur depuis l'adoption du Plan stratégique pour 2008-2013. Diverses conférences sur l'assistance humanitaire et le développement ont également contribué à la définition de l'action à mener dans ce domaine à l'échelle mondiale et ont influencé les travaux du PAM⁵.

Le point sur la politique du PAM en matière de filets de sécurité (2012) et sa mise en œuvre

10. Le point sur la politique fait état de principes et d'enseignements dégagés, énonce des concepts et des définitions, mentionne des rôles primordiaux et des avantages comparatifs et présente cinq scénarios correspondant à différents degrés de capacité et de stabilité sur le plan national. Y sont également exposés des aspects nouveaux, des choix programmatiques, des priorités et des implications.

³ Banque mondiale (2015). *The state of social safety nets 2015*, page 1. <http://documents.worldbank.org/curated/en/415491467994645020/The-state-of-social-safety-nets-2015>.

⁴ Cible 3 de l'ODD 1: "Mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficie" (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/poverty/>).

⁵ Par exemple, la Conférence internationale sur la protection sociale dans des contextes de fragilité et de déplacements forcés, dirigée par l'UNICEF et par la Commission européenne et coorganisée par le PAM en 2017.

11. Le point sur la politique ne présentait pas de théorie du changement, de cadre logique, ni d'énoncés ou indicateurs de résultats spécifiques permettant de mesurer les progrès accomplis. En vue de l'évaluation, on a élaboré une théorie du changement en déduisant, sur la base du point sur la politique, des activités, produits, effets directs et impacts escomptés. Cette théorie reposait sur deux types de contribution du PAM aux filets de sécurité et à la protection sociale: le premier axe était celui de la prestation directe, de manière à fournir des instruments et des modalités de transfert qui fassent office de filets de sécurité; le deuxième axe était celui de l'appui, correspondant aux fonctions exercées par le PAM à l'appui des filets de sécurité pris en charge par les pays⁶. On a également identifié un troisième ensemble d'éléments, contribuant à ces deux axes principaux. Les activités envisagées dans la théorie du changement ont fait l'objet de sous-questions dans l'évaluation.
12. La structure organisationnelle des unités du PAM concernées par le point sur la politique a évolué à plusieurs reprises – ces deux dernières années, les effectifs de l'Unité des filets de sécurité et de la protection sociale ont ainsi été étoffés. On trouvera à la figure 1 un échéancier présentant diverses étapes pour l'action à mener par le PAM au titre des filets de sécurité et de la protection sociale.
13. On dispose de documents faisant état de l'expérience du PAM en matière de filets de sécurité qui remontent au moins jusqu'à 1998⁷, date à laquelle un document d'orientation intitulé *Les filets de sécurité fondés sur l'aide alimentaire et le PAM* a été établi. Le rôle du PAM dans ce domaine a été officialisé pour la première fois dans la politique de 2004 intitulée "Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire: concepts, expériences et programmes possibles à l'avenir"⁸.
14. Entre 2004 et 2012, plusieurs documents ont explicité la conception qu'on avait au PAM des filets de sécurité. En 2011, une évaluation stratégique du rôle du PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité⁹ a conclu que le PAM était très actif dans ce domaine mais que des directives adéquates faisaient défaut et qu'il était nécessaire d'institutionnaliser les changements intervenant aux titres suivants: planification, élaboration des programmes, collaboration externe, suivi et systèmes financiers. Le point sur la politique de 2012 avait pour but de tirer parti de ces enseignements en clarifiant un certain nombre de concepts clés et en les reliant aux activités et rôles qui étaient ceux du PAM.

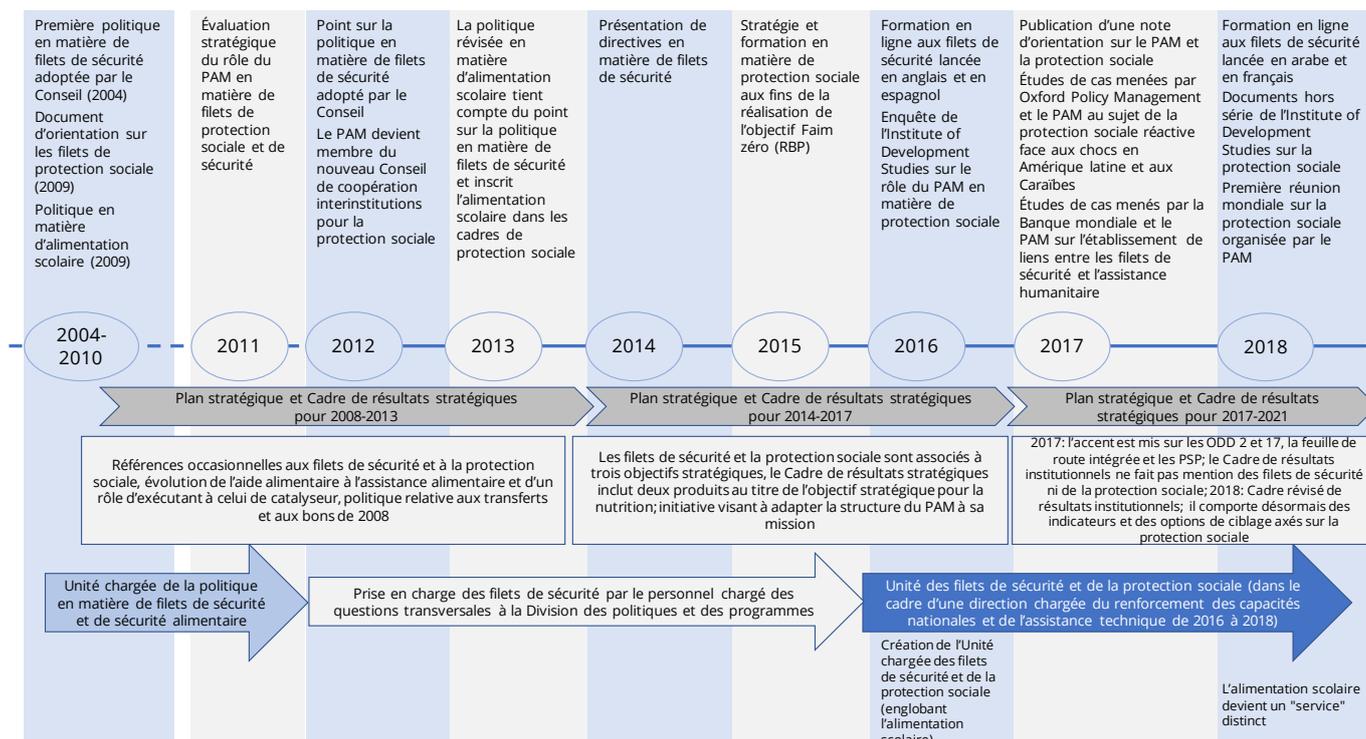
⁶ Les activités envisagées au titre de l'axe dit de "prestation directe" comprennent la mise au point de filets de sécurité propres à assurer la sécurité alimentaire et la nutrition ainsi que la mise en service sur le plan opérationnel et la gestion desdits filets de sécurité, s'agissant notamment des achats, de la logistique et des transferts. Les activités envisagées au titre de l'axe "appui" englobent le renforcement des capacités nationales, le fait de dispenser des avis techniques et analytiques, ou encore les activités de sensibilisation visant à peser sur les politiques adoptées.

⁷ Le PAM exécute depuis les années 1960 des activités dont on considère aujourd'hui qu'elles relèvent des filets de sécurité, comme l'alimentation scolaire.

⁸ WFP/EB.3/2004/4-A.

⁹ WFP/EB.A/2011/7-B.

Figure 1: Étapes marquantes de l'action menée par le PAM au titre des filets de sécurité et de la protection sociale



Source: Équipe d'évaluation, sur la base de l'examen de documents et d'entretiens.

Constatations

Qualité de la politique

15. L'évaluation de la qualité du point sur la politique, ainsi que des directives et des outils qui y sont associés, a permis d'établir qu'il était généralement aligné sur les concepts de filets de sécurité et de protection sociale de l'époque. Mais bien que l'accent y soit mis sur les raisons qui justifiaient l'appui aux filets de sécurité, certaines des possibilités qu'il y avait de favoriser une protection sociale plus étendue n'y étaient pas prises en considération, ce qui en réduit la pertinence et l'utilité aujourd'hui. Les principaux éléments du contenu du point sur la politique sont demeurés appropriés tout au long de la période couverte par l'évaluation, mais la réflexion engagée depuis sa publication au sujet de la protection sociale et les approches aujourd'hui privilégiées se sont traduites par des progrès considérables, notamment en ce qui concerne le renforcement des systèmes, les liens avec l'assistance humanitaire et le développement de l'accès et de la couverture.
16. La pertinence et l'utilité du point sur la politique ont également pâti de l'absence d'un certain nombre d'éléments essentiels. Il n'y était pas établi clairement de cadre conceptuel, de vision d'ensemble, d'objectif, ni d'effets directs ou produits escomptés, et, en conséquence, il s'est révélé moins pragmatique qu'il aurait pu l'être et sa faisabilité s'en est trouvée réduite. En outre, la problématique femmes-hommes ou les enjeux liés au handicap n'y étaient guère pris en compte. Le point sur la politique était par contre en adéquation totale avec le mandat du PAM en matière d'assistance alimentaire et il définissait les contours de l'action à mener par celui-ci tout en présentant des éléments concrets, des enseignements et des priorités; toutefois, il n'évoquait pas l'alignement sur les autres politiques du PAM et ne faisait que brièvement mention de son Plan stratégique.

17. Les directives élaborées en 2014 et en 2017 allaient au-delà des seuls filets de sécurité et contenaient davantage de détails quant à la contribution aux systèmes de protection sociale nationaux. Les directives de 2014 présentaient plus clairement les concepts et les outils à utiliser pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes ainsi que pour les interventions externes. La note d'orientation de 2017 indiquait clairement, en tenant compte de l'évolution des principaux enjeux, la manière dont les activités du PAM en matière de protection sociale pouvaient être encadrées et s'inscrire dans les plans stratégiques de pays (PSP), mais aussi être alignées sur l'action menée par les intervenants nationaux et sur les priorités définies par chaque pays. Les directives mentionnaient aussi la nécessité de mettre explicitement l'accent sur la nutrition au stade de l'élaboration d'activités en matière de protection sociale, afin qu'il soit possible d'obtenir des effets positifs sur la nutrition, et fournissaient des exemples d'effets directs et de produits à inclure dans les PSP; il est toutefois trop tôt pour évaluer les résultats de ces changements tels que reflétés dans les PSP.
18. Le rapport sur l'évaluation stratégique de 2011¹⁰ comprenait six recommandations portant sur le renforcement de la politique du PAM en matière de filets de sécurité et de protection sociale, ainsi que de ses capacités, de son positionnement et de sa contribution en la matière. Bien que les constatations et conclusions figurant dans ce rapport aient été dans l'ensemble prises en compte dans le point sur la politique, il est ressorti de l'évaluation qui fait l'objet du présent document que les progrès accomplis sur la voie de l'application des recommandations en question étaient incomplets. Les recommandations sur le renforcement des capacités d'organisation et du personnel du PAM, sur le positionnement, sur la participation à l'élaboration de politiques et sur le respect des règles de bonnes pratiques n'étaient pas pleinement appliquées et les effets escomptés n'avaient pas été atteints. Toutefois, le taux de progression vers l'application des recommandations avait considérablement augmenté depuis la création de l'Unité des filets de sécurité et de la protection sociale au Siège, en 2016.
19. Il a été constaté que le point sur la politique encourageait l'alignement du PAM sur les priorités définies par les gouvernements sur le plan national. Ce document a marqué le début d'un changement d'orientation au PAM: de la mise en œuvre directe d'activités relatives aux filets de sécurité, on a évolué depuis vers la prestation d'un appui à la mise en œuvre de filets de sécurité dont les gouvernements avaient la maîtrise. L'accent placé sur l'utilisation des avantages relatifs du PAM pour contribuer à combler les lacunes des systèmes nationaux était encore plus net dans les directives publiées ultérieurement.
20. Bien que le point sur la politique ne mentionne pas explicitement l'alignement sur d'autres politiques du PAM, il était dans une large mesure en harmonie avec certaines de ces politiques au moment de son adoption. Les politiques adoptées plus récemment sur des thèmes connexes¹¹ sont le reflet d'une évolution de la réflexion menée au sujet du concept de protection sociale, de son champ d'application et de la manière dont le PAM doit se positionner en conséquence.
21. On peut évaluer en partie la qualité d'une politique institutionnelle en se fondant sur le degré de connaissance qu'en a le personnel et sur l'utilisation qu'il en fait. L'évaluation a conclu que la plupart des employés du PAM connaissaient mal le point sur la politique et que rares étaient ceux qui avaient eu connaissance des directives publiées en 2014 et en 2017. Seuls 21 pour cent des employés interrogés au cours des visites menées dans des bureaux de pays ont déclaré avoir lu la politique avant que l'évaluation soit menée, et le personnel de 10 des 12 bureaux de pays concernés ont déclaré que le point sur la politique

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Par exemple, la révision de la politique en matière d'alimentation scolaire (WFP/EB.2/2013/4-C).

n'était pas utile dans la pratique. Les informateurs clés ont mis en relief les difficultés associées à la diffusion du point sur la politique, à l'accent qui y était mis sur les domaines d'activité traditionnels du PAM plutôt que sur les enjeux transversaux, et ils ont ajouté qu'eux-mêmes avaient des difficultés à absorber le grand nombre de stratégies, de politiques, de directives et de modifications apportées aux processus du PAM. Néanmoins, les directeurs de pays, leurs adjoints et les chefs de programme consultés dans les 12 pays ont estimé que le thème de la politique était pertinent compte tenu des activités menées dans leurs bureaux respectifs.

Résultats de la politique

22. L'évaluation a permis de recenser les résultats obtenus à la suite de la publication du point sur la politique. Bien que les employés n'aient qu'une connaissance limitée de cette actualisation, l'évaluation a fait apparaître que les résultats observés pouvaient lui être attribués indirectement, compte tenu de l'incidence des directives, de la formation et d'autres initiatives.

Résultats obtenus à l'échelle mondiale

23. Les directives de 2014 et la note d'orientation de 2017 ont servi à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes. Les informateurs clés des bureaux de pays ont estimé que le contenu des documents d'orientation était utile mais demeurerait trop général pour la plupart des décisions à prendre aux stades de l'élaboration puis de la mise en œuvre de programmes. Dans une large mesure, les directives de 2014 présentaient des informations générales dont le personnel avait besoin pour mener des activités de renforcement des capacités au niveau national, mobiliser des intervenants extérieurs, obtenir des financements et procéder à l'élaboration d'ensemble de programmes – tous sujets qui auraient pu être traités dans un ensemble de directives consacrées aux programmes plutôt que de l'être à plusieurs reprises dans divers documents fournissant des orientations relatives à des activités ou thèmes spécifiques.
24. La formation en ligne aux filets de sécurité, comportant trois modules, a été suivie par le personnel à tous les échelons du PAM, mais les retards enregistrés dans sa mise au point en raison d'un taux élevé de rotation du personnel au Siège et de lacunes en matière de gestion des projets en ont sans doute limité la portée et l'utilité. Seuls 5 pour cent des membres du personnel recrutés sur le plan international et 3 pour cent des employés recrutés localement ont suivi au moins un module dans son intégralité¹².
25. Les tentatives récentes de constituer une base mondiale de données factuelles ont permis de dégager des enseignements utiles pour le PAM mais ne se sont pas inscrites dans une stratégie de gestion des connaissances et d'apprentissage de portée plus vaste. À la suite de la création de l'Unité des filets de sécurité et de la protection sociale, on a évalué les pratiques existantes en matière de gestion de l'information et des connaissances et un plan de travail a été mis au point. On a procédé comme suit pour recueillir des observations factuelles et les partager:
 - constitution d'une base de documents, instauration d'une communauté de pratique en matière d'alimentation scolaire et de protection sociale et mise en place de pôles d'information sur l'intranet;

¹² Trois cent soixante et un membres du personnel/consultants recrutés sur le plan national (sur 12 674) et 167 membres du personnel/consultants recrutés sur le plan international (sur 3 189) ont suivi dans son intégralité au moins un des modules de la formation en ligne. Les chiffres correspondant au nombre total d'employés du PAM proviennent du rapport annuel sur les résultats pour 2017 (WFP/EB.A/2018/4-A/Rev.1) (annexe V: Effectifs tels que comptabilisés au 31 décembre 2017).

- envoi régulier de messages aux coordonnateurs pour la protection sociale des bureaux régionaux et des bureaux de pays;
 - études de cas menées avec la Banque mondiale, sur l'assistance humanitaire et la protection sociale;
 - recherches menées avec Oxford Policy Management sur la protection sociale réactive face aux chocs en Amérique latine et dans les Caraïbes;
 - réalisation par l'Institute of Development Studies (IDS) d'une étude sur le PAM, la protection sociale et l'appui technique à l'élaboration des PSP;
 - réalisation d'études de cas et d'études exploratoires sur la protection sociale par le Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, l'Europe orientale et l'Asie centrale avec le concours de l'IDS au Moyen-Orient et en Afrique du Nord et avec celui de l'Université de Maastricht dans la Communauté d'États indépendants;
 - recherches menées sur la protection sociale dans les zones rurales et urbaines, sur la protection sociale à des fins d'adaptation et sur les migrations et la protection sociale par le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
26. Les éléments factuels recueillis grâce à ces activités ont contribué à étoffer les connaissances à l'échelle du PAM, mais la diffusion et l'utilisation faite de ces résultats ont été limitées, en grande partie du fait que les efforts déployés au titre de la gestion des connaissances à l'échelle institutionnelle étaient ponctuels. D'une manière générale, le personnel des bureaux de pays n'a pas été informé des résultats des recherches qui avaient été menées, excepté lorsque celles-ci l'avaient été dans leur propre pays ou leur propre région.

Résultats obtenus à l'échelle nationale et régionale

27. Les éléments factuels recueillis à la faveur des études de cas menées dans le cadre de l'évaluation ont montré que le PAM contribuait aux filets de sécurité et à la protection sociale tant au moyen de l'axe "prestation directe" que de l'axe "appui", tels que définis dans la théorie du changement (voir paragraphe 11). Les informateurs clés ont presque unanimement estimé que l'action menée par le PAM au titre des filets de sécurité et de la protection sociale était essentielle aux fins de la réalisation des objectifs stratégiques institutionnels. Dans un rapport publié en janvier 2018, l'IDS a noté que les possibilités offertes au PAM d'agir dans le domaine des filets de sécurité et de la protection sociale allaient probablement se multiplier, les engagements qu'il avait pris à l'égard de l'ODD 2 constituant un "point d'entrée pour plaider en faveur de filets de sécurité axés sur la sécurité alimentaire et d'une protection sociale à dimension nutritionnelle"¹³.
28. Bien que les directives publiées par le PAM suggèrent que les interventions prévisibles et de long terme ainsi que les corrélations établies avec les systèmes et programmes nationaux sont importantes, dans de nombreux bureaux de pays, les informateurs clés ont commis des erreurs en présentant comme des "filets de sécurité" des activités qui n'étaient pas corrélées à des systèmes nationaux. On trouvera au tableau 1 une synthèse des activités consistant pour le PAM à fournir des services directement ou à apporter son appui.

¹³ R. Sabates-Wheeler et S. Devereux (2018). *Social Protection and the World Food Programme*, document hors série du PAM n° 25 (<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000073283/download/>).

| | Visites de pays | | | | | Études sur documents | | | | | | |
|---|-----------------|------------|----------|--------|---------|----------------------|--------|---------|------------|------------|-----------|-------------|
| | Burkina Faso* | Cambodge** | Colombie | Égypte | Ouganda | Équateur*** | Kenya | Lesotho | Mauritanie | Mozambique | Sri Lanka | Turquie**** |
| | PFR | PRI-TI | PRI-TS | PRI-TI | PFR | PRI-TS | PRI-TI | PRI-TI | PRI-TI | PFR | PRI-TI | PRI-TS |
| Alimentation scolaire | P/A | P/A | P/A | P/A | P/A | P | P/A | P/A | P/A | P/A | P/A | |
| Nutrition | P/A | A | | P/A | P/A | | P/A | P/A | P/A | P/A | P/A | |
| Sécurité alimentaire | | A | | A | P/A | P/A | A | P/A | P | P/A | | P/A |
| Moyens d'existence, petits exploitants | P | P | | P | P/A | | P/A | P/A | P | P/A | P/A | |
| Préparation et intervention en cas de situation d'urgence | P | P | | | | P/A | P/A | | P/A | P/A | P/A | P/A |
| Renforcement des capacités et assistance technique | | A | A | A | | A | A | | | | | A |
| Protection sociale réactive face aux chocs | | | | | | A | A | A | | A | A | A |

* Au Burkina Faso, la plupart des employés du PAM consultés considéraient les programmes d'assistance alimentaire pour la création d'actifs (3A) comme un filet de sécurité. Les fonctionnaires interrogés et un examen des filets de sécurité mené par la Banque mondiale ont également inclus l'assistance alimentaire saisonnière ou en situation d'urgence.

** Au Cambodge, les programmes d'assistance alimentaire contre travail ou 3A menés entre 2012 et 2017 allaient de projets à grande échelle, que le Gouvernement considérait comme faisant partie de son système de protection sociale, à des interventions à petite échelle menées en dehors du système national.

*** En Équateur, les programmes prévoient une corrélation entre les associations de petits exploitants agricoles et l'alimentation scolaire.

**** En Turquie, le filet de sécurité sociale activé en situation d'urgence consiste à répondre aux besoins essentiels au moyen de transferts de type monétaire polyvalents. Le PAM assure un suivi des résultats obtenus en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. Le programme rend aussi possible les interventions d'urgence et il est exécuté en coordination avec les autorités nationales chargées de la gestion des catastrophes; il est mis en œuvre en partenariat avec les ministères chargés de la protection sociale et aligné sur les systèmes mis en place par lesdits ministères. PFR = pays à faible revenu; PRI-TI = pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure); PRI-TS = pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure). P = prestation directe; A = appui.

Un fond gris clair indique que les activités n'étaient pas directement liées à des dispositifs mis en place par les pays.

Sources: Analyse menée par l'équipe d'évaluation sur la base de l'examen d'études de cas et d'entrevues. Les données relatives au niveau de revenu des pays proviennent de la Banque mondiale (<http://data.worldbank.org/country>).

Contributions relatives à l'axe "appui"

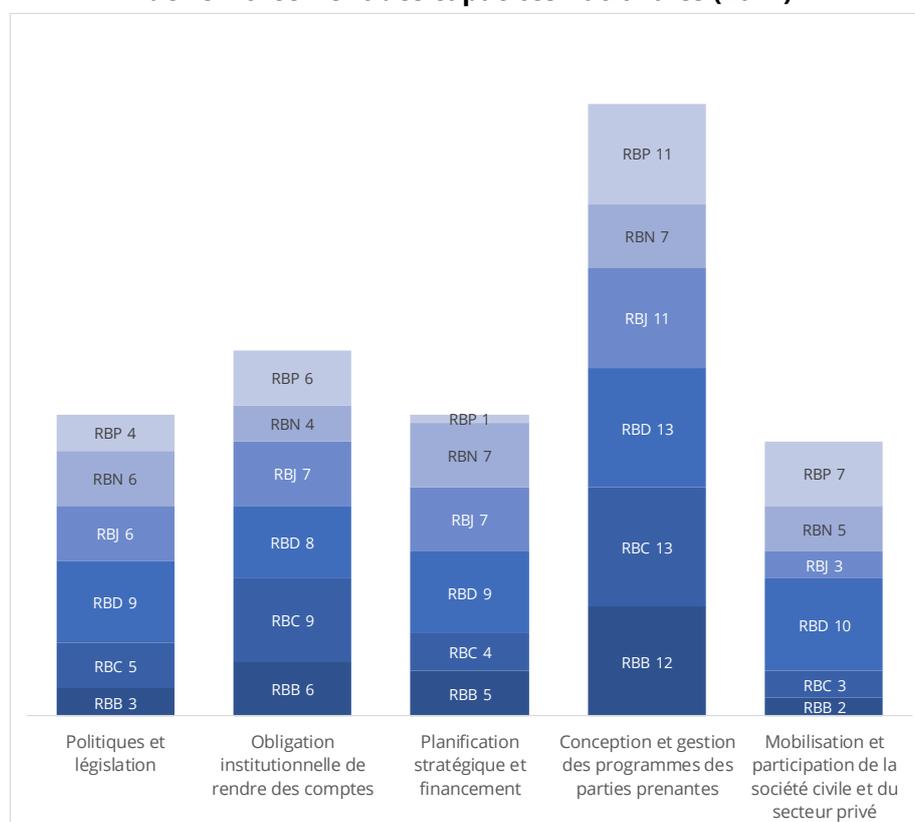
29. L'évaluation a fait apparaître que les bureaux de pays contribuaient de manière aussi pertinente qu'utile aux systèmes de protection sociale nationaux au moyen d'un appui et d'avis techniques et analytiques de nature transversale. Pour autant, bien qu'elles soient alignées sur les activités mentionnées dans le point sur la politique, les capacités d'appui du PAM ne répondent pas toujours aux besoins plus vastes des dispositifs mis en place par les pays.
30. Nombre d'exemples de contribution du PAM – assistance technique, appui analytique, conseils pratiques et renforcement des capacités – ont été notés¹⁴. Les informateurs clés ont fait savoir que la participation du PAM à l'action menée en matière de filets de sécurité et de protection sociale s'était développée ces dernières années, conformément aux

¹⁴ Bien que ces activités soient mentionnées séparément dans le point sur la politique, il a souvent été constaté que les distinctions entre les unes et les autres étaient floues et le PAM y fait désormais fréquemment référence globalement, au titre du renforcement des capacités nationales ou de l'assistance technique.

changements d'orientation stratégique du PAM et compte tenu de l'élaboration des PSP. Un examen du PSP des pays faisant l'objet de l'étude de cas a fait apparaître que les 12 bureaux de pays concernés y faisaient explicitement référence à l'action menée au titre de la protection sociale et des filets de sécurité. Dans quatre des PSP, les recommandations issues d'examen stratégiques nationaux Faim zéro relatives à la participation à la protection sociale étaient citées. L'ensemble des 12 PSP faisaient état de la protection sociale ou de filets de sécurité – directement, dans les énoncés d'effets directs stratégiques, ou indirectement, dans la description des activités et produits y associés. La protection sociale réactive face aux chocs constituait une activité essentielle dans 10 des 12 PSP.

31. La figure 2 fait apparaître le nombre de bureaux de pays qui ont apporté un appui aux filets de sécurité ou aux initiatives de protection sociale des gouvernements, en fonction du type d'activité de renforcement des capacités offerte sur le plan national¹⁵.

Figure 2: Appui apporté par le PAM aux filets de sécurité ou aux initiatives de protection sociale des gouvernements, par grand axe de renforcement des capacités nationales (2017)



Source: Établi par l'équipe d'évaluation sur la base de l'analyse par l'Unité des filets de sécurité et de la protection sociale des données issues des rapports normalisés sur les projets de 2017.

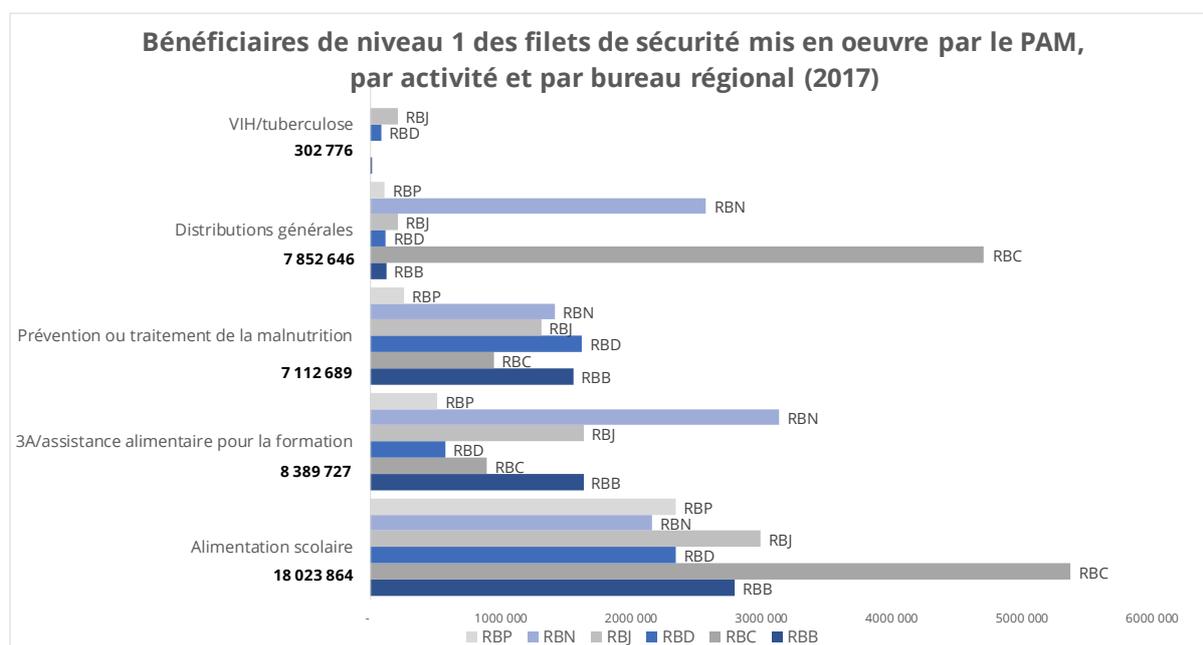
Abréviations: RBB: Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique; RBC: Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, l'Europe orientale et l'Asie centrale; RBD: Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest; RBJ: Bureau régional pour l'Afrique australe; RBN: Bureau régional pour l'Afrique de l'Est; RBP: Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

¹⁵ Les cinq types d'activités en question ont été définis dans le cadre institutionnel applicable au renforcement des capacités nationales (juillet 2017) (<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000011956/download/>), où elles sont mentionnées sous l'appellation de "grands axes". Unité des filets de sécurité et de la protection sociale (2017): analyse interne des rapports normalisés sur les projets.

Contributions relatives à l'axe "prestation directe"

32. Les bureaux de pays du PAM avaient mis au point et exécuté des activités dont ils estimaient qu'elles constituaient des filets de sécurité. Parfois, ces activités étaient conçues de telle sorte qu'elles puissent devenir des éléments des systèmes de protection sociale nationaux. Toutefois, d'autres semblaient être exécutées parallèlement à l'action menée au titre des systèmes nationaux mais sur de plus courtes durées et n'offraient donc qu'une prévisibilité limitée, s'agissant en particulier de l'assistance alimentaire générale et de l'assistance alimentaire pour la création d'actifs.
33. En 2017, 67 bureaux de pays ont fait savoir qu'ils avaient mis en œuvre diverses activités en tant que filets de sécurité, à l'intention de plus de 41 millions de bénéficiaires directs, comme indiqué à la figure 3¹⁶.

Figure 3: Mise en œuvre de filets de sécurité par le PAM*



* Selon le Plan de gestion du PAM pour 2018-2020 (WFP/EB.2/2017/5-A/1/Rev.1), les bénéficiaires de niveau 1 sont ceux qui tirent profit directement de l'assistance du PAM, alors que les bénéficiaires de niveaux 2 et 3 en tirent profit indirectement.

Source: Établi par l'équipe d'évaluation sur la base de l'analyse réalisée par l'Unité des filets de sécurité et de la protection sociale des données issues des rapports normalisés sur les projets de 2017.

Abréviations: RBB: Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique; RBC: Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, l'Europe orientale et l'Asie centrale; RBD: Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest; RBJ: Bureau régional pour l'Afrique australe; RBN: Bureau régional pour l'Afrique de l'Est; RBP: Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

¹⁶ Les bureaux régionaux pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, l'Europe orientale et l'Asie centrale et pour l'Afrique de l'Est sont apparus comme atypiques, puisque les distributions générales de vivres bénéficiaient à un nombre nettement plus élevé de bénéficiaires directs (niveau 1) que dans les autres régions, ce qui s'expliquait probablement par la forte concentration de situations d'urgence et de crises prolongées dans ces régions. Pour sa part, le Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, l'Europe orientale et l'Asie centrale était atypique dans le domaine de l'alimentation scolaire en raison du grand nombre de bénéficiaires de ce programme, ce qui s'expliquait par la crise syrienne. Enfin, on a enregistré un nombre disproportionné de bénéficiaires directs de l'assistance alimentaire pour la création d'actifs ou des interventions de formation en Afrique de l'Est, vraisemblablement en raison de l'accent mis sur l'action menée auprès des petits exploitants dans cette région.

34. Certains bureaux de pays, avec l'appui de bureaux régionaux, se sont employés, dans le cadre des systèmes de protection sociale nationaux, à mener des interventions en cas d'urgence ou ont œuvré aux côtés des pouvoirs publics pour rendre les systèmes de protection sociale existants plus réactifs face aux chocs. Le PAM employait souvent l'expression "protection sociale réactive face aux chocs" pour décrire des activités conformes aux bonnes pratiques et aux définitions généralement acceptées, comme celles qui visaient à accroître le nombre de personnes bénéficiant d'une assistance sociale en cas de choc, mais ce terme était parfois utilisé à mauvais escient, comme par exemple en relation avec les banques de riz ou l'assistance alimentaire saisonnière, qui n'étaient pas liées aux systèmes de protection sociale.

Partenariats

35. Le PAM a travaillé en partenariat avec d'autres acteurs de la protection sociale, mais la forte concurrence pour l'obtention de ressources et son positionnement propre n'ont entraîné d'incidences collectives que limitées et ont posé des problèmes aux gouvernements.
36. Il est apparu que des partenariats solides s'étaient forgés, au titre d'initiatives spécifiques, avec un large éventail d'acteurs aux niveaux mondial, régional et national, notamment grâce à l'action menée par le PAM pour appuyer la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, en particulier par l'entremise du Centre d'excellence pour la lutte contre la faim au Brésil. Toutefois, du fait de la rivalité pour l'obtention de ressources provenant de donateurs communs à divers intervenants, ces relations ont à l'occasion donné lieu à des tensions. D'après l'évaluation, les différents acteurs se retrouvaient parfois en concurrence directe pour obtenir l'appui de certains donateurs et gouvernements, en particulier pour les activités liées à la nutrition et l'action menée auprès des petits exploitants agricoles.
37. Certaines parties prenantes gouvernementales se sont dites préoccupées par l'incapacité du PAM et des acteurs internationaux de collaborer au titre de priorités communes en matière d'assistance sociale. Cette incapacité est une source de difficultés au niveau de la coordination et de la prise de décisions concernant les modèles de programmation à adopter et les résultats à viser en priorité, alors que les ressources gouvernementales sont souvent peu abondantes et les capacités mobilisables limitées. L'équipe d'évaluation a observé que les idées et les approches adoptées par les gouvernements étaient le plus souvent influencées par la capacité de telle ou telle entité de nouer durablement des relations de travail, de comprendre les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics et de se positionner en conséquence.

Enjeux liés à la problématique femmes-hommes, au handicap et à la responsabilité envers les populations touchées

38. Sur la base des cas étudiés, peu d'éléments donnent à penser que l'action menée par le PAM dans le domaine des filets de sécurité et de la protection sociale a contribué à transformer les relations entre femmes et hommes, a permis de déterminer les besoins des personnes handicapées et d'y répondre, ou s'est traduite par une meilleure application du principe de responsabilité envers les populations touchées.
39. Ni le point sur la politique ni les directives connexes ne fournissaient d'orientations précises s'agissant des considérations liées à la problématique femmes-hommes, mais le Bureau compétent a publié en 2017 des directives sur l'intégration des enjeux y afférents dans les programmes de protection sociale. Des données ventilées par sexe et par âge sont désormais recueillies dans les systèmes de remontée d'information institutionnels et certains rapports normalisés sur les projets incluent des chapitres sur cette problématique, mais il est impossible d'en extraire des données relatives aux filets de sécurité et à la protection sociale, car les activités menées à ce titre ne sont pas "étiquetées" comme relevant de ces domaines dans les systèmes mis en place par le PAM. On a recensé quelques exemples de programmes d'alimentation scolaire donnant la priorité aux besoins des filles,

et les femmes et leurs enfants étaient spécifiquement ciblés dans le cadre de certains programmes axés sur la nutrition, mais on n'a pas trouvé d'exemple de programme conçu dans le but de transformer les relations entre hommes et femmes.

40. Le PAM n'a défini aucune politique spécifique relative aux personnes handicapées et le point sur la politique n'y faisait pas référence. Les besoins spécifiques de ce groupe de population étaient parfois pris en compte aux stades du ciblage et de l'évaluation préalable, mais les programmes examinés n'établissaient aucune différence en matière d'assistance à leur lumière. Le filet de sécurité sociale d'urgence en Turquie se distingue du lot à cet égard, puisque les critères de ciblage qui y sont associés prennent en compte le handicap et l'inclusion, ce qui se traduit par le versement d'un "complément" dans le cadre des transferts d'espèces et donne lieu au recensement des obstacles à l'accès des personnes handicapées et à des mesures correctives.
41. Ni le point sur la politique ni les directives ne couvrent adéquatement la question de la responsabilité envers les populations touchées. Certaines des études de cas menées ont fait apparaître que plusieurs bureaux de pays apportaient un appui aux pouvoirs publics pour la mise au point de mécanismes de commentaires en retour et de dépôt de plainte. On a trouvé peu d'exemples de consultation ou d'implication de participants à des programmes au stade de l'élaboration de ceux-ci – exception faite de quelques activités liées aux moyens d'existence et à la résilience, menées à petite échelle.

Facteurs expliquant les résultats obtenus

42. L'évaluation a été l'occasion de recueillir et d'analyser des éléments factuels concernant les facteurs qui influencent les résultats. Pour ce faire, on a mené des entretiens auprès des parties prenantes, examiné des documents du PAM et recoupé les résultats observés en fonction de diverses caractéristiques nationales, ainsi que des capacités et des ressources du PAM dans le pays considéré.

Facteurs externes

43. Le PAM est généralement considéré comme un acteur crédible dans le domaine des filets de sécurité, compte tenu des avantages relatifs dont il dispose en raison de sa présence sur le terrain, de l'importance qu'il accorde à la prestation d'une assistance, à la logistique et aux liens tissés avec les organisations locales, ainsi qu'en raison de ses capacités analytiques et de son aptitude à fournir une assistance à l'échelle voulue. Depuis 2012, l'expérience qu'il a accumulée des programmes de type monétaire de grande envergure et le fait qu'il a adopté des techniques modernes d'enregistrement et de gestion des bénéficiaires ont encore renforcé ses atouts. Ceux-ci lui offrent la possibilité de contribuer à des programmes viables et dirigés par les gouvernements qui ont pour effet de faire reculer la faim, d'améliorer la nutrition et d'atténuer les effets de la pauvreté et de la vulnérabilité. Toutefois, d'aucuns estiment que les systèmes et les outils mis au point par le PAM pour ses propres programmes risquent de n'être pas compatibles avec les dispositifs mis en place par les pays, ou de ne pas être appropriés dans certains cas. Une meilleure approche consisterait peut-être à transférer les compétences et les moyens disponibles aux fins de l'élaboration de solutions adaptées à chaque contexte.
44. Le point sur la politique laissait entendre que le type d'action à mener par le PAM était établi en fonction du stade de développement, de la stabilité, des capacités et de l'exposition au risque d'un pays, mais cela n'a pas été pleinement confirmé. Les données recueillies au gré des études de cas n'ont fait apparaître aucun lien entre le revenu, la fragilité ou l'exposition à des risques d'un pays et le rôle joué par le PAM. Les anciens portefeuilles de programme du PAM, les relations entretenues avec les acteurs gouvernementaux et les responsables des bureaux de pays, ainsi que le rôle joué par d'autres partenaires et les tendances en matière de financement, exerçaient une influence plus grande sur la nature de sa participation et de sa contribution.

45. La plupart des ressources financières disponibles pour les activités menées par le PAM dans le domaine des filets de sécurité et de la protection sociale sont de court terme, ce qui limite la prévisibilité et compromet la capacité du PAM de s'engager sur le long terme, notamment pour ce qui est du renforcement des capacités nationales. Il a été rapporté qu'il était difficile de convaincre les donateurs que le PAM avait un rôle clé à jouer dans la programmation de long terme, notamment dans le domaine de la protection sociale, même si l'alignement sur les initiatives engagées par les pouvoirs publics suscitait un intérêt accru chez quelques donateurs¹⁷. Selon le rapport de l'IDS pour 2018¹⁸, le fait que les ressources financières dont dispose le PAM soient de court terme et imprévisibles le place dans une position défavorable par rapport à d'autres et rend difficile toute participation à des systèmes qui requièrent des flux de financement fiables et durables sur de longues périodes.

Facteurs internes

46. L'évaluation a permis de conclure que la capacité du PAM d'analyser et de comprendre les structures gouvernementales, l'évolution des politiques et les systèmes de protection sociale d'ensemble, ainsi que de s'y adapter, était déterminante pour la pertinence et l'impact de son action. Les bureaux de pays dont certains membres du personnel se consacraient exclusivement au suivi et à l'analyse de la vie législative et des arbitrages budgétaires, des structures administratives et des priorités politiques, étaient mieux placés à cet égard que ceux qui ne disposaient pas de telles ressources. L'évaluation a également fait apparaître que le fait d'investir dans la mise en place et l'entretien de relations avec des fonctionnaires et des partenaires gouvernementaux de premier plan était essentiel, mais que la continuité demeurait un défi de taille pour le PAM et ses interlocuteurs gouvernementaux.
47. Dans les endroits où le personnel du PAM a une compréhension approfondie des systèmes, politiques et orientations du gouvernement, il est possible d'apporter une contribution effective en pesant sur les systèmes de protection sociale nationaux de deux manières: en offrant un appui de nature progressive aux programmes et systèmes existants; en fournissant des avis lorsque certains systèmes connaissent d'importantes mutations. Les changements apportés aux structures, aux politiques et à la tête des gouvernements constituent des risques pour le PAM lorsqu'ils sont inattendus, mais ils lui offrent aussi la possibilité, en faisant preuve de souplesse, de procéder à des ajustements bienvenus en fonction de nouveaux acteurs et de changements structurels.
48. Depuis 2012, selon les renseignements recueillis, l'investissement institutionnel du PAM dans les filets de sécurité et la protection sociale a été minime¹⁹. Au niveau central, on a consenti des efforts pour renforcer les capacités internes, perfectionner l'apprentissage et fournir un appui technique à l'intention des bureaux régionaux et des bureaux de pays, mais seulement pour des projets pour lesquels les donateurs avaient affecté des ressources financières. On constate un appui institutionnel encore plus limité au renforcement des capacités nationales – ce qui est ressorti de l'évaluation du point sur la politique en matière de renforcement des capacités de 2009²⁰. Il est nécessaire que la direction du PAM accorde une attention accrue, à l'échelle mondiale, au potentiel de l'organisation de se positionner

¹⁷ Le rapport succinct de l'évaluation stratégique de l'appui du PAM au renforcement de la résilience présente des conclusions similaires (WFP/EB.1/2019/7-A).

¹⁸ R. Sabates-Wheeler et S. Devereux (2018). *Social Protection and the World Food Programme*, document hors série du PAM n° 25 (<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000073283/download/>).

¹⁹ La rotation du personnel et l'absence de suivi systématique et unifié des sources de financement du renforcement des capacités au titre des filets de sécurité et de la protection sociale, ainsi que des montants investis par le Siège et les bureaux régionaux, ont limité les possibilités offertes à l'équipe d'évaluation d'analyser dans le détail l'évolution des tendances financières tout au long de la période couverte.

²⁰ WFP/EB.1/2017/6-A/Rev.1.

de façon crédible et systématique et de contribuer à la protection sociale; en outre, pour que cet objectif soit atteint, il faudra lui allouer davantage de ressources.

49. Il est également apparu que les systèmes appliqués par le PAM en matière de ressources humaines et les investissements qu'il y consentait n'étaient pas adaptés à un rôle accru dans le domaine de la protection sociale. Depuis le lancement de l'initiative de mise en conformité du PAM avec sa mission, en 2012²¹ et l'adoption de la stratégie en matière de personnel de 2014²², de nombreux audits et évaluations ont mis en relief la nécessité pour le PAM d'adapter ses effectifs de telle sorte qu'ils possèdent les compétences nécessaires à l'accomplissement de ses Objectifs stratégiques, notamment pour ce qui est de la participation en amont à la concertation et de l'action menée aux côtés des pouvoirs publics. Toutefois, les profils d'emploi génériques ne couvrent pas de telles compétences et le système de rotation du personnel fait qu'il est difficile pour les membres d'un bureau de pays de développer les relations nécessaires pour constituer des réseaux et exercer une influence politique avant d'être affectés à un autre bureau du PAM.
50. Le recours à des consultants au moyen de contrats de courte durée permet aux bureaux de pays de combler certaines lacunes parmi les plus criantes mais ne constitue pas une méthode viable pour satisfaire aux besoins en matière de ressources humaines. L'évaluation n'a pas fait apparaître de progrès substantiels s'agissant du recrutement systématique d'experts à l'extérieur du PAM pour pourvoir des postes pérennes. Le personnel recruté sur le plan national joue un rôle crucial en ce qu'il offre la possibilité au PAM d'être actif dans le domaine de la protection sociale, communique des informations de première main sur les conditions locales et assure la stabilité de la dotation en effectifs.
51. Les examens stratégiques et les consultations auxquels il a été procédé aux fins de l'élaboration des PSP ont fréquemment mis en lumière l'importance de la mobilisation des systèmes de protection sociale nationaux à la poursuite de la réalisation de l'ODD 2. Les parties prenantes clés ont estimé que ces processus étaient l'occasion de faire participer des acteurs gouvernementaux aux délibérations relatives à l'appui que le PAM était susceptible d'apporter au titre de la protection sociale.
52. D'autres systèmes, processus et structures du PAM ne favorisent pas un changement d'orientation cohérent vers un rôle plus actif dans le cadre des systèmes de protection sociale nationaux. Les cadres de résultats stratégiques pour l'ensemble de la période 2012-2017 et le Cadre de résultats institutionnels approuvé en 2016 n'ont pas permis aux bureaux de pays d'assurer le suivi de leur contribution aux filets de sécurité ou à la protection sociale, ni d'en consigner les divers aspects. De nouveaux indicateurs en matière de protection sociale ont été approuvés en novembre 2018 dans le Cadre révisé de résultats institutionnels, ainsi que l'option consistant à "étiqueter" les activités liées à la protection sociale. Toutefois, du fait que cet "étiquetage" s'effectue sur une base volontaire, il se peut que les données qu'il permettra de recueillir ne soient que d'une utilité limitée.

²¹ WFP/EB.1/2017/11-C.

²² WFP/EB.2/2014/4-B.

Conclusions

53. L'implication dans les filets de sécurité et la protection sociale est un élément transversal de la plupart des activités menées par le PAM, plutôt que le thème de programmes spécifiques. L'évaluation a fait ressortir les difficultés qui en résultent, notamment en raison de l'accent mis par le PAM sur la mise en œuvre de programmes spécifiques et du fait qu'il en est aux étapes initiales de son changement d'orientation vers une programmation de long terme plus intégrée, que concrétisent les PSP. Les constatations issues de l'évaluation font apparaître des atouts et des faiblesses, mais aussi des obstacles et des possibilités offertes, à ce stade où l'on réfléchit au rôle qui pourrait être celui du PAM à l'avenir dans le domaine de la protection sociale et des filets de sécurité.
54. *Atouts.* Lorsqu'il a été adopté, le point sur la politique était pertinent et le thème qui y était abordé demeure important pour les parties prenantes à tous les niveaux du PAM. Ce point exposait les raisons d'être de la participation du PAM aux filets de sécurité, validait de telles activités et légitimait l'appui à la programmation et au positionnement des bureaux de pays. Il présentait en outre une approche à deux volets prévoyant que le PAM appuie les efforts déployés par les gouvernements tout en continuant de mettre en œuvre directement certaines activités.
55. La création de l'Unité des filets de sécurité et de la protection sociale a donné un nouvel élan à la mise en œuvre de la politique. Les orientations élaborées à cette fin étaient en général de qualité. Les modules d'apprentissage en ligne facilitaient la formation et établissaient une corrélation entre la politique et la pratique. Récemment, la diffusion d'outils de connaissance, l'instauration d'une communauté de pratique et l'intensification des partenariats et des efforts déployés en vue de participer aux forums mondiaux dans le secteur de la protection sociale ont fait progresser la mise en œuvre de la politique.
56. L'accroissement de l'expérience du PAM en matière de gestion de filets de sécurité à différentes échelles et le développement des moyens à la disposition des bureaux de pays grâce au renforcement des capacités et à l'instauration de partenariats placent le PAM en bonne position pour continuer de contribuer aux systèmes de protection sociale. Les succès enregistrés par les bureaux de pays et les bureaux régionaux qui ont utilisé la protection sociale pour améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition peuvent être exploités aux fins de la transposition à plus grande échelle de l'action menée dans ce domaine.
57. *Faiblesses.* Le point sur la politique était plus étroitement centré sur le rôle joué par le PAM au titre des filets de sécurité que sur son positionnement vis-à-vis de systèmes de protection sociale de portée plus vaste. Il négligeait la protection sociale tenant compte de la problématique femmes-hommes et les considérations liées au handicap. Certains passages ambigus et l'absence de définition d'un cadre de résultats clair en réduisaient l'utilité en tant qu'outil d'orientation. La faible diffusion du point sur la politique et des directives connexes s'est traduite par un degré d'adhésion limité du personnel dans son ensemble.
58. Les investissements consentis dans la constitution de la capacité interne nécessaire pour appuyer la mise en œuvre de la politique ont été limités et peu d'éléments donnent à penser que la haute direction ait accordé beaucoup d'attention aux filets de sécurité et à la protection sociale. S'ajoute à ce constat une absence globale de ressources à allouer au renforcement des capacités nationales à l'échelle du PAM. Des ressources humaines limitées et des lacunes en matière de compétences au titre de l'analyse de la politique en amont et de la participation à sa mise en œuvre constituent un handicap pour l'action du PAM dans le domaine de la protection sociale. Il n'existait aucune stratégie globale de gestion des connaissances et d'apprentissage aux fins de la protection sociale et les systèmes de suivi et de remontée d'information du PAM ne permettaient pas de se faire une idée adéquate et systématique des résultats obtenus dans le domaine des filets de sécurité et de la protection sociale.

59. *Possibilités offertes.* La protection sociale est un moyen essentiel d'œuvrer à l'accomplissement de l'objectif Faim zéro de manière viable. Les engagements énoncés dans le Plan stratégique du PAM pour 2017-2021, dans les PSP et dans le Programme 2030 montrent que les gouvernements jouent un rôle central dans le développement du pays dont ils ont la charge, le PAM devant pour sa part appuyer la mise en place et le perfectionnement des systèmes de protection sociale nationaux.
60. L'expérience croissante des bureaux de pays et des bureaux régionaux en matière de protection sociale peut servir de base pour l'extension de l'action menée à ce titre par le PAM. Les atouts de ce dernier peuvent compléter ceux d'autres acteurs internationaux, ce qui pourrait conduire à l'établissement de partenariats reposant sur une "offre" claire du PAM. Globalement, les instruments utilisés dans le cadre des programmes de protection sociale nationaux s'améliorent et l'accent est plus mis sur le développement de l'accès à ces programmes, de leur couverture et de leur qualité, ce qui pourrait être l'occasion pour le PAM d'y contribuer davantage. Comme on l'a noté dans l'évaluation stratégique de 2019 de l'appui apporté par le PAM au renforcement de la résilience²³, l'intérêt suscité sur le plan mondial par l'établissement d'une corrélation entre les interventions humanitaires et la protection sociale et l'accent qui est mis désormais sur la convergence entre l'action humanitaire, le développement et la paix font que l'action menée par le PAM dans ce domaine n'en est que plus pertinente.
61. *Menaces.* Les priorités définies par la haute direction pour ce qui est de l'action à mener par le PAM dans le domaine de la protection sociale ne sont pas claires. Étant donné que ce domaine d'activité est considéré comme transversal et non comme s'inscrivant dans un programme, il est difficile de délimiter et de rendre opérationnelle l'action menée par le PAM dans le secteur de la protection sociale et de s'assurer qu'elle est coordonnée à l'échelle de l'organisation. Or la définition de ces activités et leur coordination sont indispensables pour permettre l'instauration d'une approche cohérente et garantir que des ressources appropriées y seront allouées afin d'obtenir des résultats concrets.
62. La culture du PAM demeure dans une large mesure plutôt axée sur la dimension opérationnelle que sur des systèmes ou des politiques. L'action menée au titre de la protection sociale exige une approche axée sur des systèmes et l'alignement sur les priorités gouvernementales. L'intérêt suscité par la protection sociale réactive face aux chocs va croissant mais, sans analyse contextuelle digne de ce nom, ce type d'activités est susceptible de conduire à une surestimation des capacités des systèmes nationaux. Un autre risque perçu est le suivant: le PAM pourrait essayer de transférer des outils mis au point pour ses propres programmes plutôt que de renforcer la capacité des gouvernements d'élaborer et de mettre en œuvre des outils et des systèmes adaptés aux situations nationales.
63. Il sera crucial de travailler en partenariat avec d'autres acteurs pour éviter toute forme de concurrence induite avec eux et la fragmentation de l'appui apporté aux gouvernements. Des financements à court terme et imprévisibles, ainsi que la perception du rôle du PAM qui est celle de certains donateurs, constituent d'autres menaces pour le développement et le perfectionnement de l'action du PAM dans le domaine de la protection sociale.

²³ WFP/EB.1/2019/7-A.

64. *Résumé.* Si elle est alignée sur les systèmes nationaux, l'action menée par le PAM en matière de protection sociale peut notablement contribuer à répondre de façon viable aux besoins alimentaires et nutritionnels des populations, à l'échelle voulue. Pour libérer le monde de la faim, le PAM doit agir davantage aux côtés des acteurs de la protection sociale et des systèmes connexes. Les bureaux de pays et les bureaux régionaux ont montré que repenser les modalités de la contribution du PAM à la protection sociale en vue d'obtenir des résultats plus durables et plus viables les intéressait – et qu'ils étaient prêts à le faire. Les investissements et les changements institutionnels auxquels il a été récemment procédé pour renforcer les capacités du personnel et les systèmes favoriseront l'obtention de résultats sur la durée. Il est nécessaire que la direction accorde une plus grande attention à l'action menée au titre de la protection sociale et définisse les priorités correspondantes pour que ces efforts puissent être amplifiés et bénéficient de l'appui voulu, ce qui aura pour effet d'optimiser la contribution du PAM aux systèmes de protection sociale.

Recommandations

65. Les recommandations suivantes s'inspirent des constatations et des conclusions de l'évaluation. Elles sont le fruit de diverses contributions d'un large éventail de parties prenantes, notamment à l'occasion d'un atelier organisé en janvier 2019 avec des membres du personnel du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays du PAM.

| Recommandations | Organes responsables | Délai de mise en œuvre et degré de priorité |
|--|--|---|
| <p><i>Recommandation 1: Hiérarchisation des priorités et voie à suivre.</i> La direction du PAM devrait confirmer et ancrer dans la durée sa détermination à appuyer les programmes de protection sociale pilotés par les pays. Une stratégie de participation aux activités axées sur la protection sociale devrait être élaborée et largement diffusée. Cette stratégie devrait comprendre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • une définition claire de la protection sociale, approuvée par le PAM, et la délimitation du champ d'action de celui-ci dans ce domaine; • une théorie du changement qui présente les incidences de la protection sociale telles que définies par le PAM, y compris ce que cela implique pour les activités et programmes de celui-ci; • un plan de mise en œuvre chiffré, assorti d'un budget et d'une stratégie de mobilisation de ressources, qui pourrait s'inscrire dans une stratégie de programmation à plus grande échelle de l'appui à apporter par le PAM aux systèmes nationaux et au renforcement des capacités des pays. | <p>Sous-Directeur exécutif chargé du Département des services concernant les opérations, Directeur de la Division des politiques et des programmes</p> | <p>Décembre 2019 Priorité élevée</p> |
| <p><i>Recommandation 2: Coordination et cohérence intersectorielles.</i> Il faudrait renforcer les mécanismes de coordination dans le domaine de la protection sociale afin de garantir l'adoption d'approches intersectorielles cohérentes. Il conviendrait aussi de diffuser les directives pour la mise en œuvre de la stratégie et de les inclure dans d'autres stratégies, politiques et orientations relatives aux programmes, portant sur une activité spécifique ou revêtant un caractère général, en particulier lorsqu'elles ont trait au renforcement des capacités nationales; cela devrait se faire en coordination avec d'autres unités au Siège – notamment celles chargées des services concernant les opérations, des ressources humaines, de la gestion de la performance et de l'établissement de rapports, des chaînes d'approvisionnement, de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise, ainsi que des technologies de l'information – et en consultation avec les bureaux régionaux et les bureaux de pays.</p> | <p>Sous-Directeur exécutif chargé du Département des services concernant les opérations, Directeur de la Division des politiques et des programmes</p> | <p>Mi-2020 Priorité moyenne</p> |

| Recommandations | Organes responsables | Délai de mise en œuvre et degré de priorité |
|--|---|---|
| <p><i>Recommandation 3: Gestion des connaissances et positionnement.</i> Le PAM devrait établir, au titre de la stratégie en matière de protection sociale, une composante Gestion des connaissances qui permette de tirer parti des activités existantes, de recueillir les éléments factuels disponibles, les enseignements tirés de l'expérience et les bonnes pratiques, et de faciliter l'adaptation à l'évolution de la situation sur le terrain, notamment les progrès réalisés au niveau des approches de la protection sociale centrées sur la sécurité alimentaire, ayant une dimension nutritionnelle et tenant compte de la problématique femmes-hommes.</p> | <p>Unité des filets de sécurité et de la protection sociale en consultation avec la Division de l'innovation et de la gestion du changement et des bureaux régionaux</p> | <p>Mi-2020 Priorité élevée</p> |
| <p><i>Recommandation 4: Capacité interne.</i> Il faudrait déterminer quelles ressources humaines, techniques et financières sont nécessaires pour constituer des capacités internes viables dans le domaine de la protection sociale, y compris pour mener des activités communes et intersectorielles:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fournir des ressources et donner des possibilités de formation supplémentaires à tout le personnel du PAM exerçant des fonctions dans ce domaine, afin qu'il comprenne mieux le fonctionnement des systèmes politiques, de financement public et d'administration ainsi que les débats portant sur des aspects de la protection sociale tels que le ciblage et l'imposition de conditions, et qu'il y contribue plus efficacement. • Élaborer une approche des ressources humaines qui donne aux unités les moyens de trouver le meilleur équilibre entre la constitution, le recrutement ou l'emprunt de ressources humaines, reposant sur un examen des profils d'emploi nationaux et internationaux normalisés, un recensement des compétences en matière de protection sociale et une analyse des lacunes effectués à la lumière de la stratégie définie, et prévoyant la mise au point de profils d'emploi supplémentaires de spécialistes de la protection sociale, en fonction des besoins, l'élaboration de plans de formation, le recrutement d'experts à l'extérieur du PAM pour combler les lacunes répertoriées et l'ajustement des politiques en matière de ressources humaines selon qu'il convient. • Définir les besoins essentiels en matière de capacités et déterminer les ressources financières nécessaires à ce titre, en vue de les faire figurer dans le prochain plan de gestion. | <p>Sous-Directeur exécutif chargé du Département des services concernant les opérations, Division des politiques et des programmes, avec l'appui de la Division des ressources humaines</p> | <p>Mars 2020 Priorité élevée</p> |

| Recommandations | Organes responsables | Délai de mise en œuvre et degré de priorité |
|---|--|---|
| <p><i>Recommandation 5: Suivi et communication de l'information.</i> Il conviendrait de normaliser les modalités de suivi et de communication de l'information en ce qui concerne les contributions du PAM à la protection sociale, en vue de constituer une base fiable d'éléments factuels quantitatifs et qualitatifs relatifs au rôle et à la valeur ajoutée du PAM en la matière et de favoriser l'apprentissage. En s'inspirant des révisions récemment apportées au Cadre de résultats institutionnels, le PAM devrait:</p> <ul style="list-style-type: none"> • demander que les activités qui contribuent à la protection sociale soient étiquetées selon des normes de qualité claires, comme le respect des délais, la prévisibilité et les corrélations avec les stratégies et systèmes nationaux, afin de rendre possible une analyse des produits et des effets directs, ventilés par catégorie de vulnérabilité (sexe, âge et handicap, par exemple); • engager le dialogue avec les responsables désignés chargés de la cible 3 de l'objectif de développement durable 1 dans le but de déterminer de quelles manières rendre compte des contributions du PAM et d'aider les bureaux de pays à communiquer dans les rapports sur les objectifs de développement durable établis à l'échelle nationale et internationale des informations sur leurs contributions au niveau des différents pays; • mettre au point un cadre de suivi pour améliorer encore la mesure des résultats des activités de protection sociale, qui soit rattaché à la stratégie et à la théorie du changement, et s'en inspirer pour les évaluations futures, en rendant obligatoires la communication d'informations au sujet des indicateurs normalisés et l'étiquetage des activités dans le prochain cadre de résultats institutionnels; • établir un rapport de synthèse annuel ou semestriel rendant compte de la contribution du PAM à la protection sociale (ou mettre au point un format normalisé qui permette d'intégrer ce type de rapport dans le rapport annuel sur les résultats), qui favorise l'apprentissage en interne et le positionnement à l'extérieur. | <p>Division de la gestion et du suivi de la performance avec l'appui de l'Unité des filets de sécurité et de la protection sociale</p> | <p>Mars 2020 Priorité élevée</p> |

Liste des sigles utilisés dans le présent document

| | |
|--------|--|
| IDS | Institute of Development Studies |
| ODD | objectif de développement durable |
| PSP | plan stratégique de pays |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |