

# **Examen à mi-parcours du Plan stratégique du PAM pour 2017-2021**

**Aperçu**



**Consultation informelle**

**5 février 2020**

**Programme alimentaire mondial  
Rome, Italie**

## Résumé

Cette section résumera les constatations et les principales recommandations issues de l'examen à mi-parcours.

### Méthodologie adoptée pour conduire l'examen à mi-parcours

1. L'examen, réalisé sous l'autorité globale de la Sous-Directrice exécutive chargée du Département de l'élaboration des programmes et des politiques et en collaboration étroite avec les divisions compétentes du PAM, repose sur l'étude des documents publiés au cours de la période visée par le Plan stratégique, en privilégiant les trois aspects principaux suivants:
  - a) Analyse axée sur le PAM: Il s'agit d'analyser la performance globale du PAM en matière de mise en œuvre du Plan stratégique, en particulier à l'aide des divers instruments et réformes internes mis en place au titre de la feuille de route intégrée, et d'en dégager des considérations de fond. Cette section tirera parti des données et des renseignements issus de l'examen interne de la première génération de plans stratégiques de pays (PSP) et de plans stratégiques de pays provisoires (PSPP) mis en œuvre par la Division des programmes – Action humanitaire et développement, des rapports d'audit thématique, des évaluations thématiques et de portefeuille de pays réalisées depuis le début de 2017 ainsi que de l'évaluation de cinq PSP<sup>1</sup>. En outre, des données provenant des rapports annuels sur les résultats de 2018 et de 2019 serviront à évaluer la contribution des bureaux de pays du PAM à la réalisation des objectifs stratégiques. Globalement, l'examen à mi-parcours s'efforcera de tirer des conclusions relatives à la transformation en profondeur attendue de la mise en œuvre de l'approche des PSP, y compris les stratégies suivies dans les domaines de l'action humanitaire et du développement.
  - b) Analyse axée sur le système des Nations Unies: en 2018, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution sur le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de l'aligner sur le Programme 2030. À dix ans de l'échéance, en septembre 2019, le Secrétaire général a appelé tous les secteurs de la société à se mobiliser pour une décennie d'action. L'examen à mi-parcours étudiera la cohérence entre le Plan stratégique (et les outils qui servent à le mettre en œuvre, c'est-à-dire les PSP), les buts globaux de la réforme du système des Nations Unies, et les orientations stratégiques définies par les organismes ayant leur siège à Rome et d'autres entités des Nations Unies afin de créer des synergies intersectorielles susceptibles d'aboutir à des résultats porteurs de transformations.
  - c) Tendances mondiales: Le monde évolue à un rythme rapide. Divers nouveaux enjeux remettent en cause la réalisation d'objectifs qu'il semblait possible d'atteindre en 2015. En chiffres absolus, le nombre de personnes sous-alimentées a légèrement progressé ces dernières années. Nous savons que cette situation résulte de plusieurs phénomènes interdépendants qui constituent une gageure, notamment l'accroissement de la population, le ralentissement économique, les conflits et les phénomènes climatiques extrêmes, etc. L'examen à mi-parcours étudiera dans quelle mesure ces problèmes ont une incidence directe sur l'orientation stratégique définie par le PAM à l'appui du Programme 2030. Atteindre les objectifs de développement durable (ODD) est une responsabilité collective. Échouer aurait un coût humain, économique, politique et environnemental important et des répercussions pour la paix et les droits de l'homme. Il n'est pas possible de s'attaquer à ces problèmes et de

---

<sup>1</sup> République démocratique du Congo, Timor-Leste, Cameroun, Bangladesh, Indonésie.

les résoudre en s'en remettant aux méthodes et aux programmes d'hier. L'innovation et la transformation systémique sont nécessaires. La quatrième révolution industrielle est à l'origine de mutations et de perturbations sur les plans social, politique, économique et culturel. La transformation technologique et numérique sans précédent en cours façonne la géopolitique et modifie rapidement les modes de création, de distribution et d'échange de valeur.

2. L'examen à mi-parcours contextualisera les apports de l'examen de la documentation à l'aide d'entretiens avec un groupe sélectionné de responsables de bureaux de pays, de bureaux régionaux et du Siège du PAM. Des entretiens avec certains partenaires extérieurs, donateurs et pays bénéficiaires sont également menés pour comprendre leur point de vue concernant les trois principaux aspects de l'examen.
3. Par ailleurs, il sera fait appel à titre consultatif à un groupe de référence interne spécial.

### **Contexte mondial actuel**

4. La feuille de route intégrée a permis d'instaurer un environnement de travail au sein duquel le PAM peut jouer un rôle plus important en tant que partenaire et catalyseur, tout en restant un chef de file de l'assistance humanitaire, quand cela est nécessaire. Or, l'évolution du monde complexifie considérablement l'environnement de travail et rend plus difficile la mise en œuvre avec succès des programmes d'aide humanitaire et de développement.
5. La présente section fera le point sur les grandes tendances qui influent, directement ou indirectement, sur la réalisation de l'objectif Faim zéro. Outre les tendances mondiales fondamentales (croissance économique, conflits et déplacements, phénomènes climatiques extrêmes, accroissement de la population et démographie, par exemple) qui sont à la fois la cause et la conséquence de la progression de la sous-alimentation, les aspects ci-dessous seront également pris en compte:
  - i) les migrations;
  - ii) les flux d'aide;
  - iii) les évolutions futures prévues de la production et de la consommation;
  - iv) les risques mondiaux les plus récents.
6. Un examen de l'évolution des opérations du PAM (par exemple, le nombre d'interventions d'urgence de niveau 2 et de niveau 3) depuis l'entrée en vigueur du Plan stratégique sera également présenté dans cette section.

### **Collaboration avec des organismes extérieurs**

7. Le repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de favoriser la concordance avec le Programme 2030 encourage les approches intégrées et multisectorielles pour atteindre les ODD. Une approche systémique est nécessaire pour produire des effets collectifs et interdépendants qui soient porteurs de transformations et mettent un terme aux besoins d'aide. La feuille de route intégrée du PAM était mentionnée dans le rapport de 2018 sur le financement du système des Nations Unies pour le développement, qui la décrivait comme une bonne pratique consistant à relier systématiquement le Plan stratégique et le Cadre de résultats institutionnels aux ODD. Ce rapport indiquait que la feuille de route intégrée permettait au PAM d'assurer la cohérence de la gestion des résultats par pays ainsi que des processus de budgétisation avec son plan stratégique global.

8. Cette section s'appuiera sur l'examen des documents disponibles concernant:
  - i) la réforme du système des Nations Unies;
  - ii) le chapitre commun;
  - iii) le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (2019);
  - iv) la collaboration entre les organismes ayant leur siège à Rome.

### **Plan stratégique du PAM pour 2017–2021: cadre conceptuel**

9. Le Plan stratégique n'est pas simplement conforme au Programme 2030. Le PAM est allé encore plus loin. Le cadre conceptuel en est délibérément rattaché à des cibles des ODD 2 et 17 en tenant compte de l'avantage comparatif du PAM. Le Plan stratégique précise le rôle du PAM en tenant compte des besoins et de ce que l'organisme peut offrir pour contribuer à la réalisation de l'ODD 2 dans les pays où l'insécurité alimentaire est un problème important.
10. Les évaluations de 2017 et de 2018 du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) ont reconnu que le PAM avait fait des efforts importants pour s'aligner sur le Programme 2030 et les ODD, et qu'il avait une vision de l'avenir claire et cohérente à long terme, définie dans son Plan stratégique pour 2017-2021, d'autant plus solide qu'elle était manifestement rattachée aux ODD 2 et 17.
11. Comme les causes profondes de l'insécurité alimentaire varient grandement d'un pays à l'autre et que les capacités et les priorités de chaque pays sont aussi très diverses, les effets directs stratégiques du PAM sont définis à l'échelle de chaque pays. Il s'agit là d'une modification importante de l'architecture du cadre conceptuel. Les stratégies de pays permettent désormais d'atteindre les effets directs, et les résultats globaux obtenus à l'échelle de chaque pays constituent la contribution directe du PAM à la réalisation des ODD 2 et 17.
12. En choisissant l'ODD 17 comme but stratégique, le PAM souligne le rôle crucial que jouent les partenariats comme condition nécessaire pour: a) atteindre les effets directs stratégiques définis dans chaque pays; et b) contribuer à la réalisation du programme mondial.
13. Conformément à ce qu'indique le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021 ("*Répondre aux situations d'urgence, sauver des vies et préserver les moyens d'existence demeurera l'axe majeur des opérations du PAM ...*"), 76 pour cent du programme de travail du PAM de 2020 et 70 pour cent de celui de 2019 sont axés sur le résultat stratégique 1: Chacun a accès à la nourriture. Mais le Plan stratégique précise également que "*le PAM doit, tout en se concentrant sur ses activités fondamentales destinées à sauver des vies, s'attacher aussi à favoriser l'obtention de résultats contribuant à la mise en place de débouchés productifs à plus long terme.*"
14. De l'avis général, le PAM a beaucoup à offrir, en particulier en situations d'urgence et dans les contextes de crise prolongée. Le but stratégique 2 lui a permis de faire dûment connaître les activités importantes qu'il mène concernant les plateformes et services communs. Le partenariat, en tant que moyen de relever les nouveaux défis et en tant que but pour appuyer le programme mondial, a permis au PAM d'instaurer des relations nouvelles, plus stratégiques et ne se réduisant pas à de simples transactions. On peut en citer quelques exemples intéressants et prometteurs: l'Alliance pour le rapprochement entre les exploitations agricoles et les marchés, qui met l'accent sur les petits producteurs agricoles et le renforcement des systèmes alimentaires; le partenariat avec Alibaba qui a permis de développer la "carte de la faim dans le monde" évolutive (Hunger Map Live); EMPACT, une

collaboration avec des entreprises privées qui permet à des jeunes de trouver des micro-emplois dans le secteur du numérique.

15. L'examen du cadre conceptuel permettra:
  - a) d'analyser les données et les éléments factuels provenant des bureaux de pays sur la mise en œuvre du Plan stratégique depuis la mise en place de la planification stratégique par pays et du Cadre de résultats institutionnels;
  - b) d'étudier comment les stratégies de pays ont permis de relier les interventions face à une crise, la résilience et les causes profondes au service de la réalisation des ODD;
  - c) de passer en revue les partenariats stratégiques et opérationnels qui contribuent au Programme 2030;
  - d) d'examiner le degré de cohérence et d'intégration des programmes d'assistance alimentaire du PAM avec les interventions et les investissements des gouvernements, des institutions financières internationales, des entités des Nations Unies, de la société civile et du secteur privé.
16. Un examen des deux derniers plans de gestion permettra de mettre en lumière l'évolution du programme de travail du PAM.

## Mise en œuvre et résultats

17. Le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques a adopté lors de sa réunion de haut niveau de février 2019 des recommandations sur l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la recherche de la paix, affirmant que les acteurs doivent adopter une approche "*qui donne la priorité à la prévention permanente, au développement chaque fois que possible, à l'action humanitaire si nécessaire*". Il est de toute évidence nécessaire de ne plus se concentrer sur la fourniture d'une assistance humanitaire et de s'attacher plutôt à supprimer les besoins. Dans la mesure du possible, la satisfaction des besoins humanitaires immédiats devrait aller de pair avec un investissement dans le développement. Cela peut être rendu possible en renforçant la collaboration, la cohérence et la complémentarité des mandats respectifs des acteurs de l'aide humanitaire, du développement et de la paix, en particulier dans les pays fragiles et touchés par un conflit.
18. L'assistance du PAM a pour but de "sauver des vies" ainsi que de "changer la vie" et donc de réduire et, dans l'idéal, de supprimer la nécessité de l'assistance humanitaire.
19. En 2018, comme le nombre de personnes souffrant de la faim a augmenté pour la deuxième année consécutive, le PAM a souligné les difficultés de cette nouvelle donne. Au cours de la même année, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies a reconnu les liens manifestes existant entre l'insécurité alimentaire et les conflits ainsi que l'importance de la sécurité alimentaire comme fondement essentiel du développement durable de chaque pays<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Résolution 2417, mai 2018.

20. Compte tenu de l'évolution de la sous-alimentation et de ses causes profondes, l'ODD 2 ne pourra être atteint si le PAM et ses partenaires ne s'attaquent pas collectivement aux problèmes du développement. Sauver des vies en situation d'urgence est le cœur de métier du PAM. Mais son avantage comparatif, à savoir les domaines dans lesquels il dispose de capacités et d'un savoir-faire avérés, ne se limite pas à fournir des solutions temporaires.
21. L'évaluation stratégique des PSP pilotes a constaté que l'adoption des PSP comme cadre de planification, de gestion et de mise en œuvre des activités du PAM contribuant à l'élimination de la faim constituait une avancée majeure. Elle relevait également que le dispositif des PSP pouvait renforcer les efforts à long terme destinés à accroître la résilience et à combattre les causes profondes de la vulnérabilité. En outre, comme les stratégies de pays étaient établies sur la base de l'examen stratégique national Faim zéro, le dispositif des PSP offrait des possibilités de passer du rôle de prestataire à celui de catalyseur et d'établir des liens conceptuels plus étroits entre assistance humanitaire et activités de développement.
22. Les PSP de première génération reposaient sur les nouveaux objectifs du Plan stratégique et avaient une durée de trois à cinq ans. Dans la mesure où le Plan stratégique est pleinement conforme au Programme 2030 et où les PSP sont en cohérence avec les priorités nationales, une transformation des portefeuilles de pays était attendue. Si nous entendons par transformation des interventions concernant des changements importants et durables à l'appui de la réalisation de l'ODD 2 et, indirectement, d'autres ODD, l'examen des documents de pays a montré que la plupart des bureaux de pays visaient des résultats relativement modestes. Bien évidemment, compte tenu des contextes très difficiles dans lesquels le PAM intervient, il n'est souvent pas possible, ni même approprié, d'envisager d'avoir un rôle transformateur. Cependant, les PSP qui avaient clairement prévu une transformation concernaient des pays très divers du point de vue du niveau de revenu, de la stabilité et du degré d'urgence. Un gouvernement fonctionnel, des capacités institutionnelles<sup>3</sup> et une feuille de route formelle relative à la réalisation du Programme 2030 étaient quelques-uns des aspects importants communs à ces pays.
23. L'évaluation des PSP pilotes a souligné que des difficultés de financement empêchaient les bureaux de pays de procéder à des changements programmatiques et de tenter de lancer des programmes plus ambitieux. Les entrevues avec les responsables du PAM ont montré que, même si les PSP étaient conformes aux priorités nationales, conçus en suivant des processus de consultation inclusifs et axés sur la réalisation d'effets directs, les modes de financement du PAM étaient dans une large mesure restés identiques. Plus de 80 pour cent des contributions étaient affectées à des fins spécifiques et souvent assorties de restrictions qui empêchaient les bureaux de pays d'agir différemment pour obtenir de meilleurs résultats. Les constatations issues des évaluations de PSP en cours devraient apporter des éléments factuels sur la relation de causalité entre le financement et les résultats.
24. La question des restrictions dont sont assortis les financements et de la prévisibilité de ces derniers a également été évoquée au nombre des obstacles qui empêchent les bureaux de pays de rechercher des partenariats stratégiques. L'examen des documents relatifs aux PSP et des données figurant dans le Rapport annuel sur les résultats de 2018 fait apparaître que la plupart des activités du PAM relevant de l'ODD 17 sont sous-exploitées. Rares sont les bureaux de pays qui ont défini leur rôle au-delà de la seule prestation de services et/ou du développement des capacités institutionnelles. Ces activités sont certes importantes et nécessaires, mais elles ne répondent pas pleinement à l'optique et à l'ambition définies dans le Plan stratégique au titre du but stratégique 2.

---

<sup>3</sup> Indices d'évaluation des politiques et institutions nationales de la Banque mondiale et autres mesures des capacités de l'État provenant des Indicateurs mondiaux de la gouvernance et du *Quality of Government Institute*.

25. Les entretiens avec des responsables du PAM semblent indiquer que les bureaux de pays n'ont peut-être pas compris le réel potentiel du but stratégique 2. L'insuffisance des directives et l'absence de méthodologie servant à estimer le nombre de bénéficiaires indirects et à en rendre compte ont été citées comme étant des obstacles importants qui empêchent de définir clairement la contribution du PAM à la réalisation du but stratégique 2. Pour mieux comprendre ce problème, l'examen à mi-parcours a étudié de près quelques PSP ayant des volets importants portant sur le renforcement des capacités. Il est apparu que, même lorsque le rôle d'appui du PAM au gouvernement pour établir et gérer efficacement des programmes de sécurité alimentaire et de filets de sécurité est crucial, la plupart des bureaux de pays ne fournissent pas d'estimation du nombre de bénéficiaires indirects (enfants bénéficiant d'un programme de repas scolaires utilisant la production locale, groupes vulnérables recevant des transferts monétaires d'un programme national de filets de sécurité, etc.). Dans les rares cas où le nombre de bénéficiaires indirects a été estimé, il était nettement supérieur à celui des bénéficiaires directs.
26. Les données provenant des évaluations de PSP en cours et du Rapport annuel sur les résultats de 2019 constituent les renseignements les plus récents sur la mise en œuvre du Plan stratégique et permettront de dresser un tableau plus précis et de formuler des recommandations utiles.

### **Questions transversales**

27. L'examen à mi-parcours examinera les questions transversales répertoriées dans le Cadre de résultats institutionnels, à savoir la problématique femmes-hommes, la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées, et les partenariats. Il s'appuiera sur les constatations issues des évaluations de politiques et des pratiques. Les contributions initiales en sont résumées ci-après.
28. Évaluation de la protection humanitaire: le PAM est l'une des premières entités humanitaires des Nations Unies à avoir institutionnalisé ses responsabilités en matière de protection en adoptant expressément une politique à cet effet. La politique est conforme au principe voulant que la protection soit prise en compte à tous les stades de la programmation.
29. Il ressortait de l'évaluation qu'au PAM, l'importance de lutter contre la discrimination et de venir en aide aux bénéficiaires d'une manière qui respecte leur dignité faisait l'objet d'une attention soutenue. En ventilant les données par sexe, âge, handicap et diversité, les programmes du PAM correspondaient bien aux divers besoins et capacités.
30. L'évaluation a constaté que des résultats positifs avaient été obtenus dans plusieurs domaines, notamment la diminution des risques en matière de sécurité et le respect accru des bénéficiaires. En outre, les progrès les plus nets avaient été faits dans le domaine du développement des capacités internes.
31. Évaluation des principes et de l'accès humanitaires: l'énoncé des principes humanitaires est en cohérence avec d'autres politiques du PAM relatives à la problématique femmes-hommes et à la protection humanitaire. Toutefois, le degré de compréhension des principes humanitaires est très variable au sein de l'organisation dans la mesure où le personnel ne sait pas vraiment comment mettre ces principes en application.

32. La grande majorité des membres du personnel du PAM et des personnes extérieures interrogés ont affirmé que le PAM jouissait d'une bonne réputation en ce qui concerne l'humanité dans la mesure où l'assistance était fournie en respectant la dignité des personnes concernées.
33. Le personnel du PAM et celui de ses partenaires comprennent bien ce qu'est l'impartialité et adhèrent avec force à ce principe. Des faiblesses liées à l'impartialité ont néanmoins été observées du fait d'une couverture inégale des besoins liés à la sécurité alimentaire. Les financements affectés à des fins spécifiques qui ne sont ni souples ni prévisibles continuent d'empêcher le PAM de procéder aux ajustements de ses activités, en particulier dans les contextes vulnérables et fluctuants. En outre, la dépendance vis-à-vis de financements dépourvus de toute souplesse et provenant souvent d'un petit nombre de donateurs fragilise l'indépendance opérationnelle.
34. La relation étroite avec le gouvernement et l'utilisation d'escortes armées sont dans certaines circonstances considérées par des acteurs extérieurs comme un manquement au principe de neutralité. Pourtant, le fait d'entretenir des relations cordiales avec le gouvernement facilite souvent l'accès aux populations qui vivent dans des zones d'accès restreint. De même, l'accès aux zones opérationnelles constitue souvent un critère essentiel de sélection des organisations non gouvernementales (ONG) et des fournisseurs commerciaux. Les accords de partenariat sur le terrain conclus avec des ONG mentionnent l'impartialité et la neutralité, mais il n'en va pas de même pour les contrats avec des fournisseurs.
35. La majorité des personnes touchées interrogées ont indiqué que les membres des communautés avaient été consultés et avaient pu communiquer leurs suggestions et leurs avis sur les programmes du PAM. Elles ont également signalé qu'il existait des mécanismes pour faire part de leurs doléances et suggérer des changements.
36. Les partenaires se sont félicités des moyens importants d'estimation des besoins dont disposait le PAM et de l'utilisation de solutions technologiques pour assurer le suivi. Ils ont également souligné le rôle important du PAM en tant que chef de file du module mondial de la logistique.
37. Les constatations concernant les principales interventions d'urgence du PAM (notamment, crise syrienne et nord-est du Nigéria) seront également examinées afin de corréliser les constatations des évaluations de politiques avec celles des évaluations d'opérations.
38. L'examen à mi-parcours passera également en revue l'évaluation en cours de la politique relative à la problématique femmes-hommes et des politiques pertinentes récemment approuvées, notamment celles qui concernent les achats locaux et régionaux de produits alimentaires ainsi que les partenariats et la mobilisation de fonds auprès du secteur privé.

## **Constatations et recommandations globales**

39. Une série de recommandations sera formulée pour indiquer les corrections qu'il pourrait être nécessaire d'apporter à mi-parcours et contribuer à la formulation du prochain plan stratégique. Ces recommandations tenteront de répondre aux questions suivantes (liste non exhaustive):
  - i) Le plan stratégique et le cadre de résultats institutionnels se soutiennent-ils mutuellement, en aidant le PAM à contribuer au programme mondial et à rendre compte de ses contributions?
  - ii) Comment le PAM peut-il tirer parti de son but stratégique 2 et de la réforme du système des Nations Unies pour contribuer davantage à la réalisation du Programme 2030?

- iii) Quels aspects du plan stratégique faudrait-il renforcer pour définir des propositions de valeur qui répondent aux défis essentiels à relever pour atteindre l'ODD 2?
- iv) Le PAM devrait-il redéfinir ses propositions de valeur pour y inclure des outils de programmation favorisant la transformation à l'appui de l'approche "sauver des vies, changer la vie"?
- v) Les activités de renforcement des capacités menées par le PAM vont-elles appuyer la prestation de services assurée par les gouvernements en s'attaquant aux causes profondes de l'insécurité alimentaire?
- vi) Un changement de mentalité est-il nécessaire?