



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

Conseil d'administration
Première session ordinaire
Rome, 28 février-2 mars 2022

Distribution: générale

Point 6 de l'ordre du jour

Date: 17 janvier 2022

WFP/EB.1/2022/6-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 riposte du PAM à la pandémie de COVID-19

Résumé

Introduction

L'évaluation indépendante de la riposte du PAM à la pandémie de maladie à coronavirus 2019, portant sur la période allant de février 2020 à juin 2021, a permis d'analyser la capacité d'adaptation du PAM en situation de pandémie. Cette évaluation a été conçue selon une démarche "d'analyse évolutive rétrospective".

Constatations

Dans l'ensemble, il ressort de l'évaluation que la riposte à la pandémie menée par le PAM durant la période concernée a été agile et évolutive, mais qu'elle a eu un coût humain élevé. Bien qu'il n'ait pas été préparé à une pandémie mondiale, le PAM s'est rapidement adapté pour faire face aux nouvelles demandes. Des cadres stratégiques institutionnels ont été mis au point sans tarder, mais la variabilité de la situation d'une région à l'autre a lourdement pesé sur la prise de décisions. La démarche de mobilisation de fonds s'est avérée originale et adaptée aux besoins. Une forme d'équilibre a été trouvée pour concilier la philosophie "sans regrets" de l'action humanitaire et les obligations du PAM s'agissant de rendre compte à l'extérieur. Les systèmes relatifs aux ressources humaines et au bien-être du personnel ont été adaptés mais les employés, à tous les niveaux, ont enduré des épreuves considérables. La gestion des connaissances a manqué de rigueur et la gestion des échanges d'information entre le Siège et les bureaux de pays a imposé une lourde charge aux bureaux régionaux.

Conformément aux dispositions de la politique en matière d'évaluation (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) et dans le souci de respecter l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, la version originale du présent rapport a fait l'objet d'un travail d'édition limité et il est donc possible que certains termes ou certaines formulations ne soient pas tout à fait conformes à la terminologie ou aux pratiques éditoriales habituelles du Programme alimentaire mondial; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordonnatrices responsables:

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

Mme D. McWhinney
Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation
Tél.: 066513-3968

Malgré une phase d'apprentissage ardue, le PAM a fait preuve d'agilité, de compétence et de rapidité dans ses prestations de services communs. Les tensions qui étaient apparues au départ dans les partenariats avec d'autres entités des Nations Unies ont été surmontées grâce à la bonne volonté et au désir d'aboutir de toutes les parties. Le PAM s'est adapté aux interventions des gouvernements, faisant preuve de souplesse face aux nouvelles demandes, et les partenaires coopérants ont fait état d'un esprit d'ouverture et d'une souplesse accrue de la part du PAM. Les activités de plaidoyer se sont multipliées, au niveau mondial comme national, par exemple en faveur des déplacements des travailleurs humanitaires.

Les plans stratégiques de pays ont été adaptés mais leur processus de révision ainsi que celui des budgets de portefeuille de pays ont été laborieux. Les principales modifications ont consisté à : donner une importance accrue aux interventions d'urgence; adapter le ciblage, notamment en milieu urbain; recourir davantage aux transferts monétaires; intensifier les activités de protection sociale; développer les activités de renforcement des capacités et les services consultatifs; et fournir des services relatifs aux chaînes d'approvisionnement et à la logistique. Le PAM a rapidement mis en œuvre des mesures de biosécurité dans le cadre de ses activités. Les délais n'ont pas toujours été respectés, même si globalement, la chaîne d'approvisionnement en produits alimentaires a continué à fonctionner. Le PAM n'a relevé ni le niveau ni la priorité de son engagement envers l'égalité femmes-hommes. Toutefois, des efforts ont été consentis pour maintenir la communication avec les populations touchées.

Résultats

L'intervention a permis de venir en aide à 115,6 millions de bénéficiaires en 2020, un chiffre record représentant 93 pour cent des personnes ciblées, et 90 millions avaient reçu une aide en octobre 2021. L'assistance du PAM a évité une détérioration importante de la sécurité alimentaire et de l'état nutritionnel des bénéficiaires. Les services communs ont soutenu efficacement la riposte humanitaire internationale. En interne, les systèmes et capacités existants ont été le plus souvent élargis ou modifiés pour faire face aux besoins.

Conclusions

En conclusion, bien qu'il n'ait pas été préparé au niveau institutionnel à une pandémie mondiale, le PAM est resté sur le terrain pour s'acquitter de sa mission et s'est adapté pour répondre aux besoins. Les services communs qu'il a fournis et ses activités accrues de plaidoyer ont modifié son profil à l'échelle mondiale, faisant de lui un **catalyseur de systèmes** pour les interventions humanitaires. Toutefois, ces bons résultats ont eu un **coût humain élevé**. Le PAM a une dette immense envers son personnel, qui a assumé la responsabilité de rester pour agir, souvent au prix d'épreuves considérables, et dont 29 membres ont malheureusement succombé à la maladie à coronavirus.

Points à examiner

Le rapport d'évaluation présente six propositions pour stimuler la réflexion, à savoir: repositionner le PAM pour qu'il devienne un acteur clé du redressement après la COVID-19; tirer parti du rôle de catalyseur de systèmes qu'il a joué pendant la pandémie; intensifier les activités de plaidoyer à tous les niveaux; dégager une vue d'ensemble commune et prévoir des dispositifs de gestion en cas de crise mondiale; veiller à ce que les systèmes soient résilients mais adaptables; et adopter une philosophie de la prise en charge du personnel.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de la riposte du PAM à la pandémie de COVID-19" (WFP/EB.1/2022/6-B) et encourage la direction à se pencher attentivement sur les points pour examen présentés dans le rapport, en tenant compte des vues exprimées par les membres du Conseil durant le débat sur la question. Le Conseil relève que la réponse de la direction lui sera présentée en deux étapes, une première réponse générale, narrative et stratégique, étant soumise à sa première session ordinaire de 2022 et une réponse complète, suivant la présentation habituelle, à sa session annuelle de 2022.

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

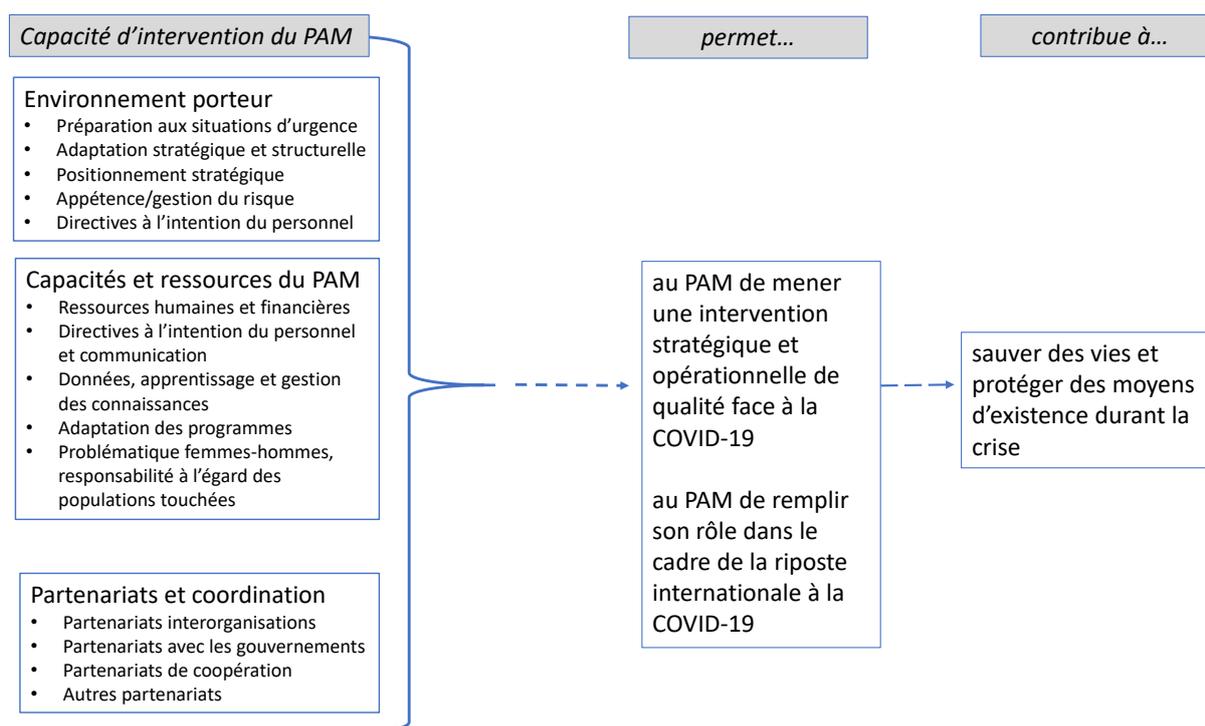
Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation indépendante de l'intervention menée par le PAM face à la pandémie de COVID-19 a été réalisée à la demande du Bureau de l'évaluation pour répondre aux besoins du PAM en matière d'apprentissage et d'obligation redditionnelle. L'évaluation couvrait la période allant de février 2020 à juin 2021. Elle faisait suite à une évaluation de la capacité d'intervention du PAM dans les situations d'urgence réalisée en 2020 et portant sur la période 2011-2018¹.
2. L'évaluation s'est efforcée de répondre à trois questions, qui toutes avaient pour but d'étudier la capacité d'adaptation du PAM en situation de pandémie:
 - i) Le PAM a-t-il bien adapté son environnement porteur et ses atouts institutionnels aux efforts exigés par la crise de la COVID-19?
 - ii) Le PAM a-t-il bien rempli son rôle de partenaire dans la riposte humanitaire collective?
 - iii) Quels ont été les résultats et qu'a-t-on appris?
3. L'évaluation a été réalisée dans les limites édictées par la pandémie de COVID-19, à savoir, entre autres, le fonctionnement du PAM en mode d'urgence; les restrictions imposées aux voyages et aux déplacements; et la nécessité d'éviter d'alourdir inutilement la tâche des bureaux de pays. En conséquence, elle a été conçue selon une démarche d'"analyse évolutive rétrospective" consistant à fournir des éléments probants corroborant l'adaptation à des environnements dynamiques. Ce faisant, elle a été guidée par trois principes:
 - i) privilégier les besoins du PAM en matière d'apprentissage;
 - ii) consulter les parties prenantes et partager avec elles les éléments factuels tout au long de l'évaluation;
 - iii) s'intégrer à l'environnement immédiat de collecte des éléments factuels.
4. Le cadre d'analyse utilisé articulait la riposte du PAM autour de trois axes: l'environnement porteur (les systèmes et structures mis en place pour faciliter l'intervention), les atouts du PAM et sa capacité d'intervention, et les partenariats. Le cadre prenait aussi en compte les résultats de l'intervention.

¹ "Rapport succinct de l'évaluation stratégique de la capacité d'intervention du PAM dans les situations d'urgence (2011-2018)" (WFP/EB.1/2020/5-A).

Figure 1: Cadre d'analyse



Source: Équipe d'évaluation, août 2020

5. L'équipe d'évaluation a fait le bilan des éléments factuels dans dix domaines traitant chacun d'un aspect de l'intervention (et de tous les aspects des systèmes et des capacités du PAM) (tableau 1). Des consultations se sont tenues à ce sujet de mars à juillet 2021.

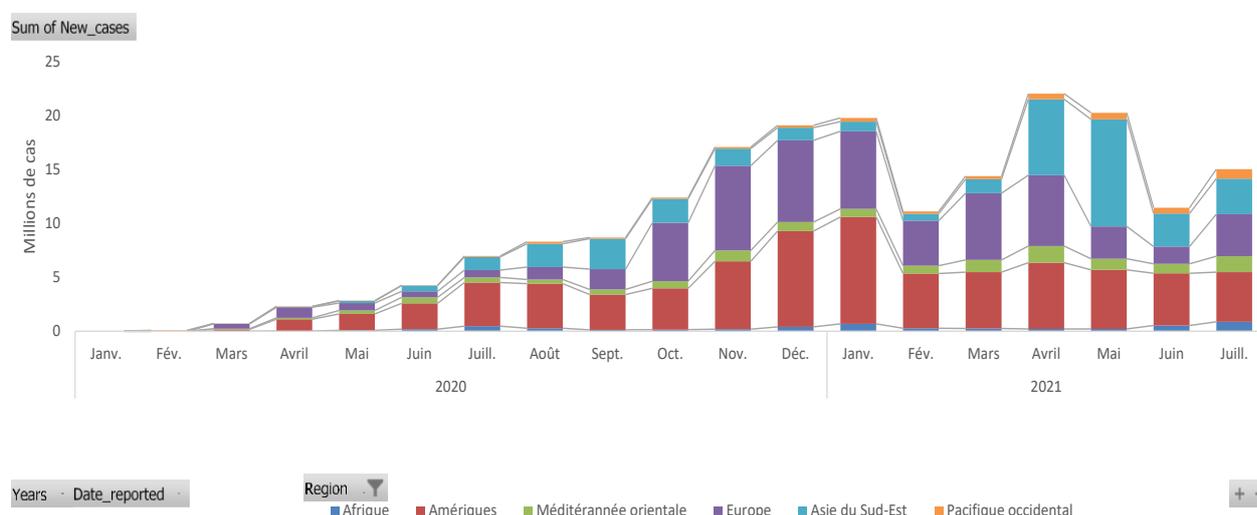
TABLEAU 1: SYNTHÈSES DES ÉLÉMENTS FACTUELS	
1. Gestion des effectifs	6. Adaptation des programmes
2. Adaptation et gestion stratégiques	7. Questions transversales
3. Éléments factuels, données et gestion des connaissances	8. Systèmes de contrôle et de gestion des risques
4. Financement	9. Préparation aux situations d'urgence
5. Directives et communication	10. Partenariats

6. Des entretiens ont eu lieu avec 340 parties prenantes travaillant au sein du PAM ou en dehors, dans 74 des 84 bureaux de pays et dans les six bureaux régionaux. Les résultats institutionnels ont été évalués à partir d'un échantillon de 34 pays, et plus de 800 documents ont été examinés.
7. Malgré l'existence d'une base de données factuelles fournie, l'évaluation s'est heurtée à plusieurs contraintes: en particulier, elle n'a pas été en mesure d'observer sur place la riposte à la COVID-19 en raison des restrictions imposées aux voyages et son champ d'investigation des travaux individuels menés au niveau des pays et des programmes a été limité compte tenu de la nécessité d'éviter de surcharger les bureaux de pays. Pour amortir les effets de ces contraintes, priorité a été donnée à la validation avec les parties prenantes, et pour ce faire, une série d'ateliers régionaux a été organisée en novembre 2021.

Contexte

8. La pandémie de COVID-19 a déclenché une "tempête parfaite" pour les acteurs humanitaires. Les organisations ont dû faire face à des bouleversements majeurs: fermeture des frontières, ralentissement des chaînes d'approvisionnement et restrictions d'accès aux populations touchées. Dans un premier temps, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a déclaré que la flambée de nouveau coronavirus constituait une urgence de santé publique de portée internationale (30 janvier 2020), et ultérieurement, le 11 mars 2020, une pandémie mondiale.
9. La COVID-19 a touché différentes régions et différents pays à différents moments. Apparue en Asie de l'Est, elle s'est rapidement propagée en Europe et aux Amériques, suivant la configuration des vols internationaux de l'époque (figure 2). Au départ, les cas étaient relativement peu nombreux en Asie de l'Est, tandis que l'Europe, en particulier l'Italie, et les Amériques étaient durement touchées. En 2021, les taux ont augmenté en Afrique, en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique occidental, et la pandémie se poursuit en 2022.

Figure 2: Une pandémie qui sévit par vague

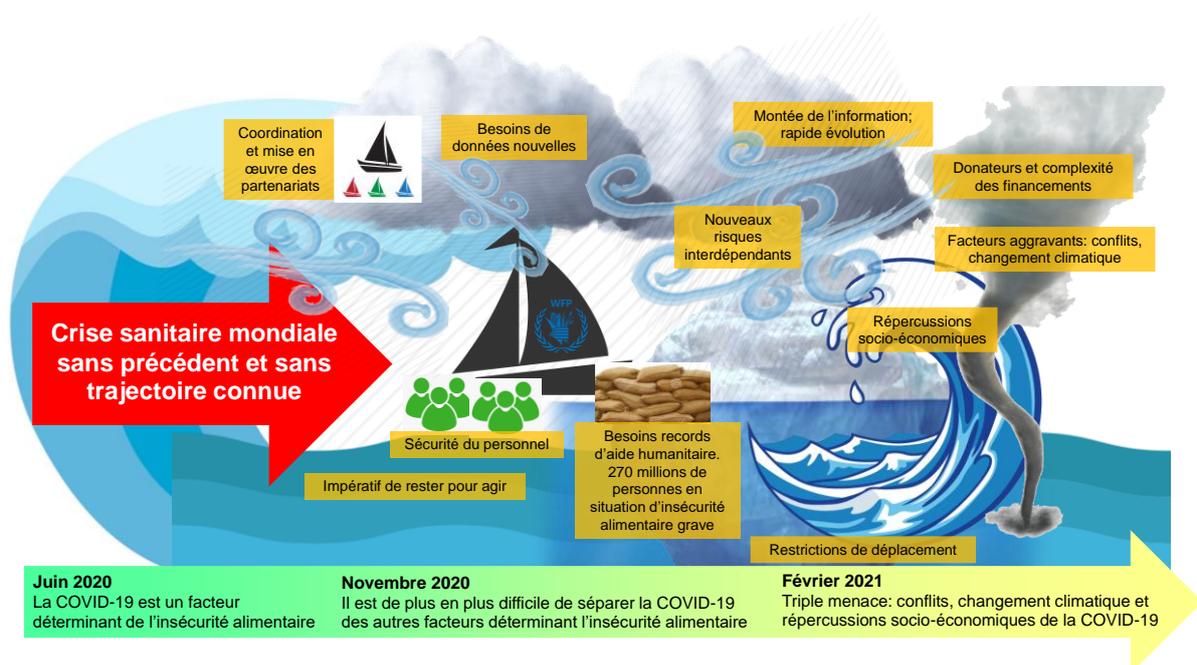


Source: Tableau de bord de l'OMS sur le coronavirus, août 2021

10. La pandémie s'est caractérisée essentiellement par une hausse sans précédent des besoins humanitaires, avec 270 millions de personnes directement menacées par des crises alimentaires aiguës²; par la nature covariante de la pandémie, qui fait que le virus lui-même et les restrictions imposées par les gouvernements ont des conséquences sociales et économiques majeures; et par le creusement des inégalités, dont les femmes et les filles, les réfugiés, les personnes déplacées et celles vivant dans des zones de guerre ou souffrant de handicaps sont les premières victimes. À la mi-2020, les effets à moyen terme probables de la pandémie sont devenus visibles.
11. La situation engendrée par la pandémie était marquée par la complexité – pour les dispositifs d'intervention mondiaux et nationaux – et l'incertitude – les gouvernements et les populations ayant toutes les peines du monde à combattre une pathologie inconnue dépourvue d'une trajectoire définie (figure 3).

² Organisation des Nations Unies (ONU). 2020. *Global humanitarian response plan COVID-19: United Nations Coordinated Appeal, April-December 2020*.

Figure 3: Complexité et incertitude



12. Les gouvernements nationaux ont assumé au premier chef la responsabilité de la gestion de la pandémie sur leur territoire. Les réponses ont été très différentes de par le monde, variant en fonction du moment de l'arrivée de la pandémie et de sa nature, de facteurs politiques et économiques et de l'expérience de chaque pays en matière de gestion des pandémies.
13. Au niveau international, le 25 mars 2020, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a lancé un Plan de réponse humanitaire global de 2 milliards de dollars É.-U. visant près de 250 millions de personnes. Les appels de fonds ont ensuite été actualisés et portés à 6,71 milliards de dollars en mai 2020, puis à 10,26 milliards de dollars en juillet 2020, pour être ensuite ramenés à 9,5 milliards de dollars en novembre 2020. Le Cadre des Nations Unies pour une réponse socioéconomique immédiate à la COVID-19 a été publié le 27 avril 2020³.

L'intervention du PAM

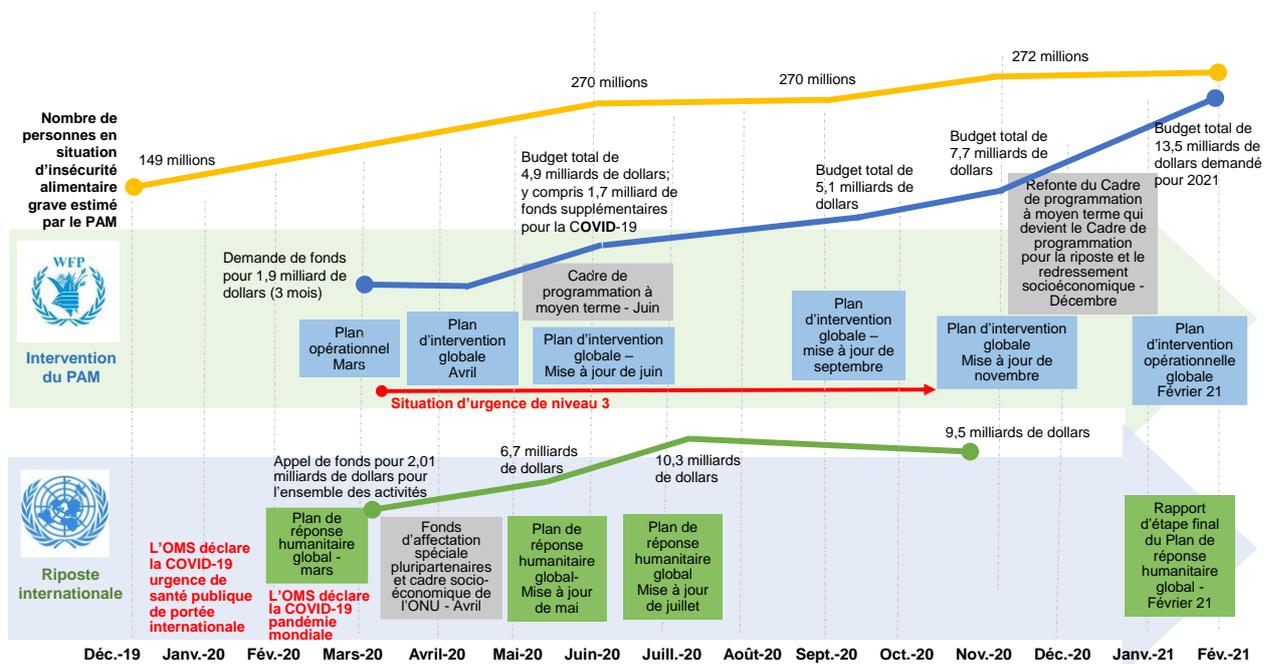
14. Le 27 mars 2020, le PAM a déclaré la mise en place d'une intervention d'urgence de niveau 3. Celle-ci comportait deux volets: la riposte propre au PAM (tableau 2) et la participation de celui-ci au Plan de réponse humanitaire global COVID-19 (paragraphe 15).

³ ONU. 2020. *A UN framework for the immediate socio-economic response to COVID-19: April 2020*.

TABLEAU 2: LA RIPOSTE DU PAM	
Date	Mesures prises
13 mars 2020	Plan opérationnel du PAM , prévoyant notamment le repositionnement stratégique de stocks de produits alimentaires pour une période de trois mois pour les opérations prioritaires
27 mars 2020	Déclaration d'une situation d'urgence de niveau 3
29 mars 2020	Demande de fonds pour un montant de 1,9 milliard de dollars provenant de contributions annoncées et anticipées pour financer la phase initiale de l'intervention
11 avril 2020	Projet de plan d'exécution à l'échelle mondiale pour soutenir, hiérarchiser et intensifier les opérations du PAM
24 avril 2020	Plan d'intervention globale du PAM face à la COVID-19
1 ^{er} juin 2020	Cadre de programmation à moyen terme
29 juin 2020	Mise à jour de juin du plan d'intervention globale du PAM face à la COVID-19 : montant de 4,9 milliards de dollars demandé pour financer le portefeuille d'activités du PAM dans 83 pays
30 septembre 2020	Mise à jour de septembre du plan d'intervention globale du PAM face à la COVID-19 : la demande de fonds est révisée à la hausse, soit 5,1 milliards de dollars
31 octobre 2020	Désactivation de l'intervention de niveau 3
18 novembre 2020	Mise à jour de novembre du plan d'intervention globale du PAM face à la COVID-19 , dont le budget total s'élève désormais à 7,7 milliards de dollars
15 décembre 2020	Refonte du cadre de programmation à moyen terme qui devient le cadre de programmation pour la riposte et le redressement socioéconomiques
18 février 2021	Le plan d'intervention opérationnelle globale du PAM contre la COVID-19 pour 2021 est intégré dans la planification des opérations mondiales, cessant ainsi d'être une intervention d'urgence distincte

15. **Plan de réponse humanitaire global COVID-19.** Dans le cadre de la riposte internationale, le PAM a assuré la fourniture de services communs dans les domaines de la chaîne d'approvisionnement et de la logistique, facilité les évacuations sanitaires et contribué au suivi à distance en temps réel de la vulnérabilité. La demande de fonds, initialement fixée à 350 millions de dollars, a été portée à 965 millions de dollars en mai 2020 puis ramenée à 316 millions de dollars en octobre de la même année. La mise à jour de mai 2020 s'accompagnait d'un appel de fonds d'un montant de 1,4 milliard de dollars pour des activités relatives à la sécurité alimentaire, dont environ 50 pour cent étaient destinés au PAM. La figure 4 met en parallèle la riposte du PAM et celle des entités des Nations Unies.

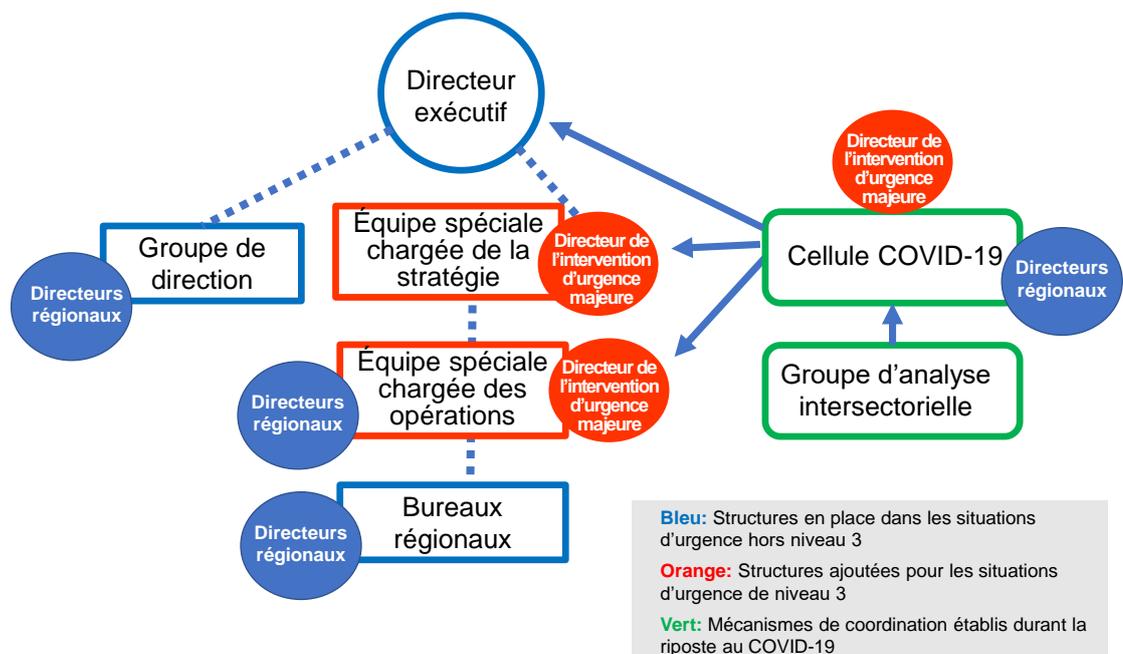
Figure 4: La riposte des entités des Nations Unies et celle du PAM face à la COVID-19



Source: Équipe d'évaluation

- Structures de gestion.** Des équipes spéciales chargées respectivement de la stratégie et des opérations ont été mises en place au moment de la déclaration de niveau 3, et prévoyaient la participation des bureaux régionaux. Une cellule COVID-19 a également été établie au sein du Centre des opérations du PAM pour étudier de près la pandémie et en suivre l'évolution en temps réel. La figure 5 montre l'ensemble des structures de gestion, y compris celles susmentionnées, impliquées dans la riposte à la COVID-19.

Figure 5: Structures de gestion



Source: Équipe d'évaluation

Constatations issues de l'évaluation

État de préparation institutionnelle

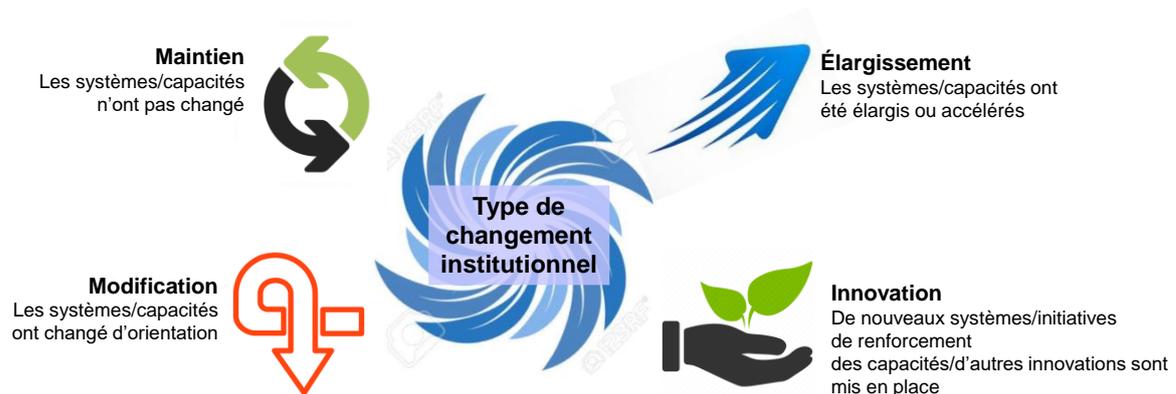
17. Lorsqu'il s'est agi de mettre en place une riposte face à la pandémie de COVID-19, le PAM avait depuis longtemps fait les preuves de son savoir-faire et de son professionnalisme dans le domaine des interventions d'urgence, notamment lors de la flambée d'Ebola en 2014-2015. Les évaluations ont salué son agilité, sa souplesse et sa capacité de monter rapidement en puissance⁴, même si l'évaluation de la capacité d'intervention du PAM en situation d'urgence réalisée en 2020 pointait la nécessité d'opérer des réformes. En conséquence, certaines réformes institutionnelles ont été entreprises, qui n'étaient cependant pas encore achevées au début de 2020. La situation était la suivante:
- **Mise au point du cadre global d'intervention d'urgence et des systèmes de préparation aux situations d'urgence encore en cours**, notamment l'amélioration des mécanismes globaux de mobilisation des renforts, un nouveau protocole d'activation des interventions d'urgence et la publication de la version mise à jour du Guide pour la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de catastrophe.
 - **Capacités humaines limitées pour les interventions d'urgence** en raison d'un recours massif (60 pour cent) à des contrats à court terme; de capacités individuelles saturées; et de l'absence d'une stratégie organisationnelle visant à développer les capacités dont le PAM a besoin.
 - **Mécanismes de préfinancement encore en cours d'élaboration ou d'adaptation**, comme le Compte d'intervention immédiate.
 - **Systèmes de gestion des risques pas entièrement parvenus à maturité**: une nouvelle Division de la gestion globale des risques a été établie en 2017, une nouvelle politique publiée en 2018 et la mise en place d'une culture et de capacités de gestion des risques se poursuit.
 - **Renforcement des partenariats en cours**, compte tenu de la réforme du système des Nations Unies pour le développement, des accords à long terme passés avec les partenaires coopérants et de l'accent mis sur les partenariats avec le secteur privé, par exemple avec des institutions financières internationales.
18. **Les systèmes de gestion des connaissances** laissaient encore à désirer, leurs mécanismes ayant le plus souvent un caractère expérimental, informel et non systématique. Des lacunes persistaient dans les domaines de **l'égalité femmes-hommes et de la responsabilité à l'égard des populations touchées**. Il n'y avait pas de réel consensus sur l'équilibre du rôle du PAM entre interventions d'urgence et activités de développement.

Comment le PAM a-t-il adapté ses systèmes et ses capacités face à la pandémie?

19. L'équipe d'évaluation a analysé les capacités organisationnelles et les systèmes du PAM pour voir s'ils s'étaient adaptés durant la pandémie, et si oui, de quelle manière (figure 6).

⁴ Par exemple, les évaluations des interventions menées par le PAM pour faire face à la crise liée au virus Ebola (2014–2015) (WFP/EB.1/2017/6-B) et à la crise dans le nord-est du Nigéria (2019) (WFP/EB.2/2019/6-A) ainsi que l'évaluation de l'intervention régionale menée par le PAM face à la crise syrienne (2018) (WFP/EB.2/2018/7-B*).

Figure 6: Analyse des systèmes et des capacités du PAM



Source: Équipe d'évaluation

20. Dans l'ensemble, il est ressorti de l'évaluation que si le PAM – comme la plupart des organismes internationaux – n'était pas préparé à une pandémie mondiale au début de 2020, il s'est adapté rapidement pour faire face aux demandes.
21. **Déclaration du niveau de crise.** La déclaration par le PAM d'une situation d'urgence de niveau 3, qui a eu lieu le 27 mars 2020, n'a pas été des plus rapides. Elle est intervenue deux semaines après que l'OMS a déclaré une pandémie mondiale, tandis que la COVID-19 se propageait à grande vitesse en Europe et dans les Amériques. Chronologiquement, la déclaration a plus ou moins coïncidé avec celle d'autres entités des Nations Unies, comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, mais est intervenue après celles d'autres entités⁵. Une fois émise, elle a toutefois contribué à galvaniser l'attention et à mobiliser des financements extérieurs et, en interne, à dépêcher des renforts sur le terrain et à mettre en place une gestion financière évolutive.
22. **Systèmes de gestion et cadres stratégiques.** Le caractère mondial de la situation d'urgence et la variabilité de son évolution selon les régions ont mis le processus décisionnel à très rude épreuve. Les responsabilités et les obligations des équipes spéciales chargées respectivement de la stratégie et des opérations n'étaient pas toujours claires, et la place du directeur de l'intervention d'urgence majeure dans l'organigramme, qui laissait à désirer, a nui à la rapidité des décisions.
23. Néanmoins, des cadres stratégiques institutionnels ont été rapidement mis au point. Le plan d'intervention globale face à la COVID-19 a été publié un mois après la déclaration de situation d'urgence de niveau 3, suivi du cadre de programmation à moyen terme (qui deviendra plus tard le cadre de programmation pour la riposte et le redressement socioéconomiques) le 1^{er} juin 2020. Toutefois, ces plans avaient peu de relations entre eux et ils n'étaient pas maîtrisés ni compris de la même façon dans l'ensemble du PAM.
24. **Gestion des données et des connaissances.** Le PAM a changé de stratégie et utilisé les meilleurs ensembles de données disponibles, même s'ils étaient imparfaits, pour établir des estimations sur l'insécurité alimentaire mondiale et ses propres chiffres prévisionnels fondés sur les besoins. Une certaine confusion est apparue entre les chiffres sur l'insécurité alimentaire fournis par le PAM et ceux produits par ses partenaires; les donateurs auraient préféré n'avoir à disposition qu'une seule série de chiffres précis. Toutefois, le PAM a accru

⁵ Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a déclaré une situation d'urgence mondiale de niveau 2 le 25 mars 2020; le Fonds des Nations Unies pour l'enfance a déclaré une situation d'urgence de niveau 3 le 20 avril 2020; l'OMS et l'Organisation internationale pour les migrations ont publié leurs plans stratégiques de préparation et d'intervention face à la COVID-19 en février 2020; et les protocoles de renforcement des moyens humanitaires à l'échelle du système établis par le Comité permanent interorganisations, une fois adaptés pour répondre à la pandémie de COVID-19, ont été approuvés le 17 avril 2020.

- et adapté sa production de données et d'analyses sur l'insécurité alimentaire et les a mises au service de ses opérations et des interventions internationales plus vastes en tant que bien commun universel.
25. Des exercices d'apprentissage en temps réel ont eu lieu par le biais des systèmes internes, mais l'insuffisance des systèmes de gestion des connaissances n'a pas permis de mettre à profit l'expérience acquise lors d'interventions d'urgence précédentes, comme celle relative à la flambée d'Ebola qui a sévi en Afrique de l'Ouest en 2014-2015. Quant aux transferts de connaissances, ils ont le plus souvent eu lieu au cas par cas et de personne à personne, en fonction de l'expérience professionnelle antérieure du personnel concerné.
 26. **Financement.** La stratégie de mobilisation de fonds du PAM – qui a consisté à privilégier d'abord les demandes de fonds correspondant à des annonces de contributions existantes – était originale et dans l'ensemble, elle a porté ses fruits puisque plus de 80 pour cent des fonds demandés ont été obtenus en 2020. Toutefois, les retards des contributions des donateurs, la faible hausse des financements souples et l'importance accordée aux fonds d'urgence ont posé des problèmes. Seuls 261,5 millions de dollars ont été mobilisés pour les services communs alors que le plan de réponse humanitaire global COVID-19 en demandait près d'un milliard à l'origine, un chiffre jugé trop ambitieux par de nombreuses parties prenantes. Le PAM a créé de nouveaux instruments financiers internes pour faciliter la gestion des entrées de fonds et a adapté les mécanismes internes existants pour aider à compenser les lacunes au niveau de la couverture et de l'échelonnement des contributions. Toutefois, les faiblesses des instruments existants ont été amplifiées par l'importance des sommes reçues.
 27. **Gestion des risques.** Il s'est avéré difficile de concilier la philosophie "sans regrets" de l'action humanitaire et l'obligation de rendre des comptes aux gouvernements partenaires, aux donateurs et autres bailleurs de fonds, ce qui a donné lieu à des tensions. Toutefois, dans l'ensemble, le PAM est parvenu à trouver une forme d'équilibre en hiérarchisant dès le départ les risques qui inspiraient des inquiétudes et en menant des travaux spécifiques à ce sujet. Le personnel a respecté les procédures et la tolérance au risque n'a globalement pas augmenté. Les systèmes d'audit interne et d'évaluation ont été adaptés, ce qui a permis de réduire les efforts exigés du personnel dans l'immédiat tout en garantissant le maintien de l'activité de contrôle.
 28. **Gestion des effectifs.** Une opération globale majeure de mobilisation de renforts a été organisée pour étoffer les effectifs dans les pays. Malgré quelques ratés au démarrage, plus de 500 personnes ont été déployées. Les systèmes de gestion des ressources humaines et du bien-être du personnel ont été adaptés en temps réel, et la plus grande souplesse accordée ainsi que la délégation du pouvoir de décision ont été appréciées par le personnel en poste dans les pays. Pour subvenir au bien-être physique et mental des employés, du personnel médical supplémentaire a été recruté, de nouvelles procédures ont été mises en place et les services de soutien psychosocial ont été élargis.
 29. Malheureusement, en décembre 2021, 29 employés du PAM avaient succombé à la COVID-19⁶. En outre, à tous les niveaux et un peu partout, le personnel du PAM a été mis à très rude épreuve. Le personnel féminin, en particulier, s'est souvent trouvé à devoir concilier tâches domestiques et responsabilités professionnelles. Le personnel confiné dans des lieux dangereux ou isolés a été soumis à de très forts niveaux de stress, tout comme celui confronté à un confinement extrêmement dur dans certains pays. La mise en œuvre du télétravail s'est heurtée à de nombreuses difficultés d'ordre pratique, ainsi qu'à une culture dominante de travail "en présentiel" et au manque d'habitude de certains

⁶ Tel que signalé à la Division des services médicaux et du bien-être du personnel au 15 décembre 2021.

responsables de superviser le travail à distance. Toutefois, les méthodes de travail ont été adaptées et certains aspects du télétravail ont été maintenus en 2021.

30. **Cohésion interne.** Le renforcement de la coordination intersectorielle a favorisé la cohésion interne et le PAM a simplifié ses communications et instauré une fonction de "surveillance" pour canaliser les demandes faites par le Siège aux bureaux de pays. Il a également attribué aux bureaux régionaux un rôle d'interlocuteur entre le Siège et le terrain. Les parties prenantes ont apprécié le positionnement cohérent du PAM dans son dialogue avec l'extérieur. Toutefois, la diversité des points de vue et l'hétérogénéité des expériences de la pandémie ont globalement nui à la mise au point d'une conception commune interne au PAM. Les bureaux régionaux ont été fortement sollicités pour gérer les flux de communication entre le Siège et les bureaux de pays et pour traduire les directives institutionnelles en vue de leur application au niveau des pays et des régions.

Comment le PAM a-t-il adapté ses partenariats et son positionnement stratégique?

31. **Services communs.** Bien que la phase d'apprentissage ait été rude, la montée en puissance des services communs fournis par le PAM, concernant notamment le transport de marchandises et de passagers ainsi que les équipements médicaux et d'évacuation sanitaire, lui a valu une estime et un respect considérables de la part de la communauté internationale. La rapidité et l'agilité des services ont été très appréciées par tous les partenaires.
32. Parmi les difficultés rencontrées, on retiendra celles liées à l'établissement de plateformes de regroupement de matériel humanitaire qui a exigé de longues négociations avec les gouvernements hôtes et les partenaires des Nations Unies, et les conséquences logistiques et pratiques de l'installation de centres médicaux destinés aux travailleurs humanitaires, dont cinq étaient prévus mais dont seuls ceux d'Addis-Abeba et d'Accra ont finalement pu être utilisés comme prévu. La codirection des services d'évacuation sanitaire, aux côtés du Département de l'appui opérationnel du Secrétariat de l'ONU, a exigé de passer un accord à l'échelle du système sur les droits à prestation et de négocier les rôles et les responsabilités de chacun, s'agissant notamment de l'utilisation des moyens aériens.
33. **Partenariats avec d'autres entités des Nations Unies.** Au départ, des tensions sont apparues entre le PAM et d'autres entités des Nations Unies, notamment celles dont "l'instinct" face aux situations d'urgence était moins développé que celui du PAM. Toutefois, la bonne volonté et le désir d'aboutir de tous ont permis de régler la plupart des problèmes et de jeter les bases d'une collaboration future. Au niveau des pays, le PAM a été félicité pour son appétit pour le risque, son approche "sans regrets" et la priorité qu'il accordait à la riposte.
34. **Partenariats avec les gouvernements.** Les demandes adressées au PAM par les gouvernements ont varié en fonction de plusieurs facteurs: gravité et ampleur de la pandémie et de ses effets dans le pays, capacités nationales d'intervention; coopération stratégique ou opérationnelle préexistante entre le gouvernement et l'ONU ou le PAM; et perception, au niveau du gouvernement, de l'agilité du PAM, de sa capacité d'intervenir rapidement et à grande échelle et de ses compétences techniques. Dans l'ensemble, le PAM a adapté ses activités aux interventions des gouvernements, même si cela l'a parfois entraîné bien au-delà de sa zone de confort, par exemple pour cibler les zones urbaines ou travailler avec des ministères ou des responsables nationaux avec lesquels il n'avait pas l'habitude de collaborer.
35. **Partenariats de coopération.** Les partenaires coopérants ont fait état d'un esprit d'ouverture, d'une souplesse et d'une volonté d'écoute accrues de la part du PAM pendant la riposte à la pandémie. Les partenariats avec le secteur privé se sont développés, notamment pour faciliter le transport des agents humanitaires et des marchandises nécessaires à la lutte contre la COVID-19, même si certains problèmes sont apparus à propos des obligations juridiques du PAM et de l'application de son devoir de vigilance.

36. **Action de plaidoyer.** Le PAM a également développé son action de plaidoyer à l'échelle mondiale en 2020 et en 2021, acquérant ainsi une plus grande visibilité dans les forums internationaux sur la riposte à la pandémie, notamment le Conseil de sécurité de l'ONU, le Groupe des Sept, le Groupe des Vingt, les missions permanentes auprès de l'ONU, le Bureau du Secrétaire général et les points d'information sur la communication du système des Nations Unies. Au niveau des pays, le PAM a mis à profit ses relations avec les gouvernements pour plaider en faveur de l'accès humanitaire et des déplacements des travailleurs humanitaires, ce qui a été salué par ses partenaires.

Comment le PAM a-t-il adapté ses programmes pour répondre aux besoins?

37. Globalement, le PAM a fait preuve d'agilité et de souplesse pour répondre aux nouveaux besoins des programmes.
38. Le PAM a rapidement mis en place des mesures de biosécurité, notamment le port du masque et d'équipements de protection individuelle, l'installation de dispositifs d'hygiène des mains, le contrôle de la température corporelle et des mesures de distanciation physique sur les sites d'activité. Lorsque les écoles étaient fermées, les programmes d'alimentation scolaire ont été adaptés pour permettre la distribution de rations à emporter.
39. Les plans stratégiques de pays ont été révisés pour faire face à l'évolution de la situation à mesure que la pandémie avançait. Soixante-six d'entre eux ont été révisés en 2020, et ensemble, leurs budgets ont augmenté de 4,3 milliards de dollars, financés par des ressources additionnelles destinées à lutter contre la COVID-19. Toutefois, les bureaux de pays ont eu du mal à suivre le processus de révision budgétaire, qui peut compter jusqu'à 120 étapes différentes⁷ et qui dure en moyenne quatre à cinq mois, approbation comprise.
40. Les principaux changements apportés aux plans stratégiques de pays sont les suivants: concentration accrue sur les situations d'urgence, notamment pour les bureaux de pays du PAM chargés essentiellement de fournir des conseils techniques et de renforcer les capacités; adaptation du ciblage pour répondre aux nouveaux besoins, notamment en milieu urbain; recours accru aux transferts de type monétaire, et en conjonction, participation plus importante aux mesures de protection sociale; intensification des activités liées à la protection sociale; renforcement accru des capacités et de l'appui consultatif; et fourniture aux gouvernements de services en matière de chaîne d'approvisionnement et de logistique.
41. Une grande variété de facteurs externes a influencé le passage à des programmes axés davantage sur les situations d'urgence, notamment: les fermetures d'écoles et le transfert consécutif de certains bénéficiaires vers des programmes d'assistance sociale; le passage de certains bénéficiaires de programmes de création d'actifs et d'appui aux moyens d'existence à des programmes de transferts non assortis de conditions; la demande accrue des gouvernements d'utiliser les transferts monétaires à des fins de protection sociale; et la préaffectation des contributions de la part des donateurs.

⁷ Rapport succinct de l'évaluation stratégique de la capacité d'intervention du PAM dans les situations d'urgence (2011-2018) (WFP/EB.1/2020/5-A); examen interne de l'intervention d'urgence de niveau 3 (2021).

42. Le tableau 3 donne plusieurs exemples d'adaptation des programmes.

TABLEAU 3: ADAPTATION DES PROGRAMMES	
Assistance alimentaire générale	
<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du nombre de sites de distribution et de l'utilisation de l'emplacement des groupes de cas. • Chargement des cartes électroniques par lot pour éviter les engorgements; installation d'un plus grand nombre de distributeurs automatiques de billets. • Passage à des distributions familiales et individuelles. • Augmentation de la valeur des transferts et diminution de leur fréquence. • Suspension des contrôles biométriques. • Distributions à domicile pour les personnes les plus vulnérables. 	<p>En Somalie et en République bolivarienne du Venezuela, l'activité de préparation des repas a été suspendue et ses bénéficiaires ont reçu des transferts de type monétaire en remplacement des repas.</p> <p>Au Liban, le PAM a chargé les cartes électroniques par lot pour éviter d'engorger les distributeurs automatiques.</p> <p>En République centrafricaine, les rations destinées aux bénéficiaires les plus vulnérables ont été distribuées à domicile.</p> <p>Dans l'État de Palestine, le PAM a mis au point un système sans carte pouvant être activé dans les magasins grâce à un code à sept chiffres envoyé par texto sur le téléphone portable des bénéficiaires.</p>
Alimentation scolaire	
<ul style="list-style-type: none"> • Recours aux rations alimentaires à emporter lorsque les gouvernements le permettent*. • Recours aux transferts de type monétaire. • Assistance technique aux programmes du gouvernement, par exemple pour un retour à l'école sans risque. 	<p>En République démocratique populaire lao, à Sri Lanka, en République arabe syrienne et au Yémen, les programmes d'alimentation scolaire ont été modifiés pour fournir des rations à emporter.</p> <p>Au Honduras, le PAM a collaboré avec le Gouvernement pour fournir des rations à emporter à 1,25 million d'enfants.</p>
Création d'actifs et moyens d'existence/résilience	
<ul style="list-style-type: none"> • S'agissant de la création d'actifs, passage du niveau communautaire au niveau familial, avec par exemple l'aménagement de jardins potagers. 	<p>En République arabe syrienne et au Niger, le PAM a soutenu la conversion des activités de création d'actifs, qui de communautaires sont devenues familiales.</p> <p>Au Zimbabwe, le PAM a facilité l'aménagement de jardins potagers.</p>
Nutrition	
<ul style="list-style-type: none"> • Passage de services jusque-là assurés par les centres de santé à des services fournis dans le cadre d'interventions communautaires. • Utilisation des programmes de nutrition menés à l'échelle des communautés pour la diffusion de messages sur la prévention de la COVID-19. 	<p>Au Myanmar, la prestation de services de nutrition normalement assurée par les centres de santé a été transférée au niveau communautaire.</p> <p>En Guinée-Bissau, le PAM a diffusé des messages sur la santé à la radio lors de la journée nationale de la nutrition.</p>

Source: Rapports annuels sur les résultats

* Cette mesure a été appliquée dans tous les pays à l'examen, sauf au Mozambique, où le Gouvernement n'a pas autorisé la distribution de rations à emporter.

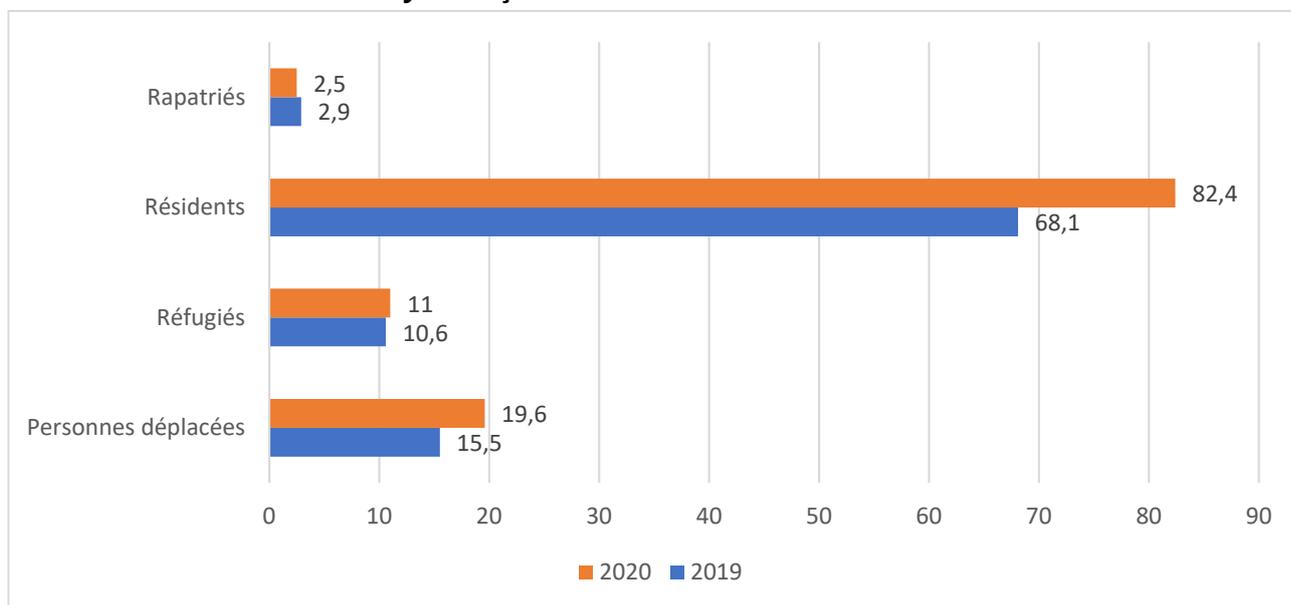
43. Le ciblage a été adapté aux besoins, notamment s'agissant de répertorier de nouveaux bénéficiaires et de transférer des bénéficiaires existants vers de nouvelles formes d'assistance – des programmes d'alimentation scolaire vers des dispositifs de protection sociale, par exemple. Plus particulièrement, les activités de ciblage en milieu urbain, domaine dans lequel le PAM avait peu d'expérience récente, se sont sensiblement développées.

Encadré 1: Ciblage en milieu urbain

- Au **Kenya**, à la demande du Gouvernement, le PAM a mis en place une intervention urbaine dans les zones d'établissement informel de Nairobi et à Mombasa pour fournir à 478 000 personnes touchées par la pandémie une aide monétaire et nutritionnelle.
- Au **Zimbabwe**, le programme d'adaptation à la COVID-19 prévoyait de multiplier par plus de cinq l'assistance en milieu urbain, pour venir en aide à 550 000 personnes jusqu'en avril 2021.
- En **Afghanistan**, le PAM a fourni aux familles une assistance de type monétaire de deux mois axée sur les zones urbaines, ce qui lui a permis de venir en aide à 1,2 million de personnes vulnérables.
- Au **Soudan du Sud**, le PAM a intensifié les programmes de filets de sécurité réactifs face aux chocs en milieu urbain, grâce auxquels il a pu fournir une assistance monétaire et alimentaire à 185 000 citoyens.

44. Le nombre de réfugiés, de personnes déplacées et de bénéficiaires résidents – qui vivent généralement en zone urbaine – ayant reçu une assistance a été plus élevé en 2020 qu'en 2019 (figure 7).

Figure 7: Réfugiés, personnes déplacées et bénéficiaires résidents ayant reçu une assistance en 2020



Source: Rapports annuels sur les résultats du PAM de 2019 et 2020

45. Toutefois, il n'y a pas eu d'évolution significative du nombre de femmes et de filles bénéficiant d'une assistance: en effet, celui-ci n'a augmenté que de 3,9 pour cent par rapport à 2019, bien que les effets de la pandémie aient creusé les inégalités entre les sexes.

46. **Les programmes de transferts de type monétaire** se sont considérablement développés, avec une hausse de 37 pour cent de l'utilisation de l'aide monétaire qui a atteint 2,1 milliards de dollars en 2020; en outre, au cours des neuf premiers mois de 2021, le montant de l'aide monétaire distribuée s'est élevé à 1,7 milliard de dollars. Le PAM a aidé les gouvernements de 65 pays à intensifier et à adapter les mesures de protection sociale existantes pour faire face à la COVID-19, et en particulier pour élaborer des cadres directeurs et affiner le ciblage.

Encadré 2: Un appui technique accru en faveur de la protection sociale

- En **Équateur**, le PAM est venu compléter le programme de protection sociale du Gouvernement en proposant deux sortes de transferts de type monétaire pour aider à subvenir aux besoins alimentaires de base des ménages vulnérables durant la pandémie.
- Le PAM a contribué à l'élaboration de cadres nationaux pour une protection sociale réactive face aux chocs et au développement de cadres directeurs au **Cambodge**, au **Niger**, au **Nigéria** et en **Somalie**.
- En **Jordanie**, le PAM a fourni une assistance technique au fonds d'aide nationale du Gouvernement pour numériser son programme d'assistance monétaire.
- Au **Tchad**, le PAM a participé à la conception d'un registre social unifié destiné à faciliter le fonctionnement des filets de sécurité et à servir de plateforme pour activer les interventions d'urgence.
- Le PAM a contribué à élaborer une stratégie concertée d'engagement en matière de protection sociale entre le système des Nations Unies et les autorités nationales de la **République arabe syrienne**.

47. L'appui fourni en matière de **renforcement des capacités des pays** a été élargi, notamment dans les domaines suivants: chaînes d'approvisionnement, logistique, suivi et analyse de la sécurité alimentaire et conception des programmes (encadré 3).

Encadré 3: Un appui accru au renforcement des capacités

- Au **Myanmar**, le PAM a fourni un appui technique pour aider le Gouvernement à concevoir l'intervention de type monétaire qu'il souhaitait réaliser pour faire face à la COVID-19.
- À **Sri Lanka**, le PAM a conclu un partenariat avec une université locale et une université aux États-Unis d'Amérique pour mettre au point des méthodes de ciblage précis en zone urbaine.
- Au **Burkina Faso**, le PAM a dispensé des formations pour aider le Gouvernement à évaluer la vulnérabilité et cibler les personnes vulnérables, et à gérer les systèmes d'achat et de distribution.
- En **Iraq**, lorsque les activités d'alimentation scolaire ont été suspendues, le PAM s'est concentré sur les activités de renforcement des capacités, comme la formation du personnel enseignant dans les domaines du numérique, de la communication et de la collecte des données.
- En **Gambie**, le PAM a détaché du personnel d'appui technique auprès de l'organisme national de gestion des catastrophes pour faciliter la riposte à la COVID-19.

48. Le PAM a aussi été chargé, seul ou aux côtés des gouvernements, de la coordination des aspects de la riposte du système des Nations Unies touchant la **logistique et les chaînes d'approvisionnement**, et à ce titre, a notamment participé aux travaux de la cellule interorganisations de coordination des chaînes d'approvisionnement. Il a fourni un appui technique et des conseils dans divers domaines: chaînes d'approvisionnement, entreposage et manutention des denrées humanitaires et des équipements sanitaires; achats de biens et de services; et services et actifs matériels relatifs à la logistique. Au Honduras, par exemple, le Gouvernement a demandé l'appui du PAM pour la chaîne d'approvisionnement dans son

entier, notamment les circuits de distribution de l'assistance de type monétaire et l'achat et la distribution des produits alimentaires⁸.

49. Les **délais** n'ont pas toujours été respectés, en raison de retards ou de suspensions temporaires dus à des impératifs de biosécurité, à des restrictions imposées par les gouvernements et à des problèmes relatifs aux chaînes d'approvisionnement. S'agissant des nouvelles activités, il a aussi fallu du temps pour mettre au point les systèmes et préparer les nouveaux partenariats, par exemple avec les prestataires de services financiers, et engager la collaboration avec les parties prenantes concernées.
50. Dans l'ensemble, la **chaîne d'approvisionnement en produits alimentaires** a continué de fonctionner grâce à différentes mesures: achats anticipés et intensification des achats locaux, repositionnement de ressources alimentaires et renforcement des principaux couloirs logistiques grâce à la fourniture de services de transport terrestre spécialisés et d'une assistance technique. Au niveau régional, la disponibilité des stocks a été variable et des ruptures d'approvisionnement se sont produites dans de nombreux pays, mais les coûts de la chaîne d'approvisionnement sont restés globalement stables.
51. Le PAM n'a pas affecté davantage de ressources humaines ou financières à la question de **l'égalité femmes-hommes** ni redéfini ses priorités pour y accorder une plus grande attention. Certains bureaux de pays ont procédé à des adaptations en fonction de l'évolution des besoins, mais les réponses ont varié en fonction de l'intérêt de l'équipe dirigeante et de sa volonté d'agir, de l'expérience du conseiller ou du coordonnateur pour les questions relatives à la problématique femmes-hommes en poste dans le pays et des ressources disponibles.
52. Malgré les problèmes d'accès physique qu'il a rencontrés, le PAM s'est adapté pour que les canaux de **communication** avec les populations touchées restent ouverts; pour ce faire, il a eu recours à des activités de suivi menées par des tiers, a mis en place des numéros gratuits et mobilisé des centres d'appels. Il s'est également efforcé de maintenir les mécanismes communautaires de remontée de l'information mais a dû s'en remettre davantage qu'auparavant à la technologie et aux communications à distance.

Résultats

Sécurité alimentaire et nutrition

53. L'intervention a permis de venir en aide à 115,6 millions de bénéficiaires en 2020, un chiffre record qui dépasse de près de 20 pour cent le nombre des bénéficiaires de 2019 (97,1 millions). En tout, 93 pour cent des bénéficiaires ciblés ont été atteints, le pourcentage variant de 84 à 100 pour cent selon les régions (tableau 4). Quarante-vingt-dix millions de personnes ont reçu une aide au cours du premier semestre de 2021.

⁸ Rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique pour le Honduras (2018-2021) (WFP/EB.1/2022/6-D).

Région	Bureau régional du PAM	Chiffres prévus (en millions)	Chiffres effectifs (en millions)	Performance sur l'année, en pourcentage
Asie et Pacifique	Asie et Pacifique	20	17,5	88
Moyen-Orient et Afrique du Nord	Moyen-Orient et Afrique du Nord	28	28,1	100
Afrique de l'Ouest	Afrique de l'Ouest	20	18,2	91
Afrique australe	Afrique australe	23	19,3	84
Afrique de l'Est	Afrique de l'Est	27	26,5	98
Amérique latine et Caraïbes	Amérique latine et Caraïbes	6	6,0	100
Total		124	115,6	93

Source: Rapport annuel sur les résultats de 2020

54. Hormis les problèmes de financement, la suspension des activités due à la situation dans les pays et les perturbations de la chaîne d'approvisionnement sont les principales raisons imputables à la COVID-19 expliquant l'insuffisance de certains résultats. En 2020, le montant de l'aide monétaire et alimentaire distribuée est resté pratiquement inchangé par rapport à 2019.
55. Globalement, l'assistance du PAM a évité une détérioration majeure de la sécurité alimentaire et de l'état nutritionnel de ses bénéficiaires – mais ne les a pas améliorés. Cependant, face aux turbulences de la pandémie, il s'agit là d'une avancée positive (tableau 5).

Résultat stratégique	Indicateurs d'effet direct pour lesquels suffisamment d'éléments probants ont été communiqués (10 pays ou plus en 2019 et en 2020)	Amélioration par rapport à 2019-2020	Situation stable par rapport à 2019-2020	Détérioration par rapport à 2019-2020
1	1.1 Maintien/amélioration de l'accès des individus et des ménages à une alimentation suffisante	2	16	2
2	2.1 Amélioration de la consommation de produits alimentaires de qualité et riches en nutriments chez les personnes ciblées		7	1
3	3.1 Augmentation de la production et des ventes des petits exploitants	1	1	
4	4.1 Amélioration de l'adaptation des ménages et de leur résilience face aux chocs climatiques et autres		2	
5	5.1 Renforcement de la capacité des institutions et systèmes publics et privés, y compris les intervenants locaux, à recenser, cibler et secourir les populations en situation d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité sur le plan nutritionnel		1	
8	8.1 Amélioration des plateformes de coordination communes		1	
Total		3	28	3

Source: Rapports annuels par pays du PAM pour 2020.

Faciliter la riposte internationale

56. Les services communs du PAM ont soutenu efficacement la riposte humanitaire globale. Cela a repositionné le PAM au niveau mondial, augmentant sa visibilité et lui procurant un capital réputation considérable.

TABLEAU 6: CONTRIBUTION AU PLAN DE RÉPONSE HUMANITAIRE GLOBAL

Priorité stratégique du Plan de réponse humanitaire global	Résultat escompté	Résultat obtenu dans le cadre de la réponse globale	Contribution du PAM
1	Contenir la propagation de la COVID-19 et réduire la morbidité et la mortalité.	En décembre 2020, 55 pays visés par le Plan de réponse humanitaire global avaient reçu près de 114 millions de masques chirurgicaux.	Services de transport de marchandises: 135 000 mètres cubes de denrées transportées d'avril 2020 à mars 2021; établissement d'une plateforme centrale de services d'urgence.
2	Réduire la détérioration des avoirs et des droits humains, de la cohésion sociale et des moyens d'existence.	Près de 57 millions de personnes dans 60 pays visés par le Plan de réponse avaient bénéficié de services sanitaires essentiels.	Services de transport de marchandises; services de transport de passagers à l'usage des travailleurs humanitaires (près de 30 000 passagers transportés d'avril 2020 à mars 2021); établissement d'une plateforme centrale de services d'urgence.
		Une infrastructure de données couvrant 29 pays a été mise en place pour faciliter la collecte et l'analyse des données à distance.	Fourniture d'un appui technique, de données et d'analyses.
3	Protéger et aider les réfugiés, les personnes déplacées, les migrants et les communautés d'accueil particulièrement vulnérables à la pandémie et plaider en leur faveur.	9,4 millions de réfugiés et de personnes déplacées et 1,24 million de personnes très vulnérables face à la COVID-19 ou touchées par cette maladie ont reçu une aide dans le cadre d'activités d'appui aux moyens d'existence dans 50 pays visés par le Plan de réponse.	Fourniture de produits alimentaires et d'un appui aux moyens d'existence dans le cadre des accords existants avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés; plaidoyer en faveur de l'accès humanitaire.

Source: Équipe d'évaluation, sur la base des données du Plan de réponse humanitaire global et du PAM.

Systemes et capacités

57. En interne, les systèmes et les capacités existants ont pour la plupart été élargis ou modifiés pour faire face aux besoins et les innovations ont été nombreuses. Les systèmes, qu'ils aient trait à la gestion des risques et du bien-être du personnel, à la mobilisation des renforts à l'échelle mondiale ou à la production de données et d'analyses, se sont tous développés, tout comme les partenariats avec les autres entités des Nations Unies, les gouvernements et le secteur privé, et le rôle de plaidoyer du PAM. La gestion des interventions, l'organisation des effectifs, les dispositifs financiers internes, ainsi que les estimations des besoins ont également été adaptés à l'évolution de la situation.

Figure 8: Adaptation des systèmes et des capacités

Source: Équipe d'évaluation

58. Les changements intervenus dans le domaine de la problématique femmes-hommes et le développement des activités de protection sociale ont eu lieu uniquement au niveau des pays, sans que le PAM intervienne pour s'investir davantage. Sans doute cela a-t-il limité le potentiel du PAM d'apporter des changements porteurs de transformation dans ces domaines.
59. Les principales capacités organisationnelles du PAM, à savoir l'agilité et la résilience – fruits d'une longue expérience des interventions d'urgence – sont prises en compte dans ces résultats.

Conclusions

60. Bien qu'il ait été peu préparé au niveau institutionnel à une pandémie mondiale, et malgré des accidents de parcours, le PAM s'est globalement adapté pour subvenir aux besoins générés par la COVID-19. Les systèmes internes de gestion de la pandémie ont été le plus souvent élargis ou modifiés pour faire face à la situation, même si dans des domaines où le PAM n'investissait pas suffisamment depuis longtemps, comme la gestion des connaissances, les difficultés ont perduré. Le manque d'investissement dans la protection sociale et l'égalité femmes-hommes au niveau central, s'il n'a pas empêché l'adaptation sur le terrain, a limité la portée des changements qui auraient pu être davantage porteurs de transformation. Les systèmes d'intervention standard ont été mis à rude épreuve par une crise marquée par une grande diversité à l'échelle mondiale, par l'absence d'une vision commune de l'évolution de la pandémie et par des difficultés et des tensions entre le Siège d'une part et les bureaux régionaux et les bureaux de pays d'autre part.

61. Sur le plan opérationnel, le PAM est resté sur le terrain pour s'acquitter de sa mission malgré le départ de nombreuses autres organisations. Les programmes se sont poursuivis, en misant sur l'aide monétaire, souvent dans le cadre d'interventions nationales de protection sociale, et ont été renforcés pour faire face aux nouveaux besoins. Le PAM a fait preuve d'agilité pour venir en aide à de nouvelles populations et a étendu son action aux zones urbaines. Il a fourni des avis et un appui techniques, ainsi qu'un soutien en matière de chaînes d'approvisionnement et de logistique, et il a traité les nouvelles demandes, souvent atypiques, avec souplesse et agilité.
62. Les services communs fournis par le PAM comme contribution à la riposte humanitaire globale lui ont valu l'estime et le respect de ses partenaires dans le monde entier. Les résultats qu'il a obtenus dans ce domaine – ainsi que ses activités accrues de plaidoyer auprès des acteurs extérieurs – ont relevé son profil au niveau mondial. Plutôt qu'un simple opérateur fiable ou un prestataire de services compétent, il est désormais considéré comme un **catalyseur de systèmes** essentiel et fondamental, sans lequel la riposte humanitaire internationale à la pandémie – et au bout du compte, le sort des pauvres qui souffrent de la faim – aurait été gravement compromise.
63. Toutefois, le **coût humain** de ces avancées a été **élevé**. Le PAM a une dette immense envers son personnel, qui – à tous les niveaux – a assumé la charge de rester pour mener sa tâche à bien, souvent dans des conditions d'extrême difficulté. Il y a plusieurs raisons à cela: une philosophie fondée sur le service; une identité personnelle d'agent humanitaire, une culture de la souplesse, l'habitude d'accourir vers les lieux où une crise vient d'éclater même quand les autres s'en vont; et la volonté résolue d'agir pour les personnes auxquelles le PAM vient en aide. Mais prendre soin du personnel – au-delà de son bien-être – comporte de nombreuses dimensions et constitue un sujet de préoccupation pour l'ensemble du PAM.
64. Face à la pandémie, le système d'aide humanitaire s'est trouvé confronté à une multitude de problèmes à surmonter et de chances à saisir. Le moment est donc bien choisi pour préciser plus avant la raison d'être du PAM dans un monde de crises systémiques. Le présent rapport d'évaluation propose un certain nombre de suggestions pour aider le PAM à optimiser son rôle de "catalyseur de systèmes" et stimuler la réflexion à l'aube de la mise en œuvre de son nouveau Plan stratégique.

Points à examiner

65. Il ressort clairement des éléments présentés dans l'évaluation que le PAM se positionne stratégiquement comme catalyseur de systèmes dans l'architecture humanitaire à venir – à tous les niveaux. Compte tenu du fait que le PAM traite déjà les recommandations de l'évaluation stratégique de sa capacité d'intervention dans les situations d'urgence, plutôt que des recommandations, six points sont présentés ici pour examen tandis qu'il s'apprête à mettre en œuvre son Plan stratégique pour 2022-2025.

Point proposé pour examen	Questions à examiner dans le futur
<p>1. Repositionner le PAM pour qu'il devienne un acteur clé de la phase de redressement après la COVID-19. L'expérience de la pandémie a mis en évidence la futilité du clivage entre l'action humanitaire et l'aide au développement – notamment dans des contextes soumis à des chocs et à des facteurs de perturbation multiples – et a renforcé l'importance du concept d'interaction entre l'action humanitaire, le développement et la paix. Le PAM a exprimé l'intention, notamment dans son Plan stratégique pour 2022-2025, de travailler sur les vulnérabilités structurelles¹ au moyen, par exemple, d'activités axées sur la résilience.</p> <p>La demande accrue de services spécialisés du PAM en matière de protection sociale – au-delà des transferts monétaires dans le cadre d'interventions d'urgence – fournit au PAM une occasion majeure de se repositionner pour devenir partie intégrante de la phase de redressement après la COVID-19.</p>	<p>i) Le capital réputation engrangé par le PAM pendant son intervention face à la COVID-19 le place en bonne position pour participer au redressement global après la COVID-19. Sur le plan externe, il sera indispensable de faire connaître le rôle que le PAM a à jouer dans les interventions à moyen terme de lutte contre les conséquences socio-économiques de la pandémie – que ce soit dans des contextes humanitaires ou de développement. Par exemple, il pourra contribuer à établir et mettre en œuvre des cadres nationaux de protection sociale, favoriser la cohésion sociale et la consolidation de la paix, et mettre au point des interventions à moyen terme face au changement climatique. L'égalité femmes-hommes est une dimension essentielle du redressement, et une occasion à saisir.</p> <p>ii) À cet égard, il sera utile de préciser en interne comment l'action entreprise par le PAM pour lutter contre les vulnérabilités structurelles peut s'articuler au mieux avec le rôle qu'il joue dans les interventions d'urgence. Par exemple, il conviendra d'examiner comment la protection sociale peut être utilisée pour faire face aux problèmes de nutrition et d'insécurité alimentaire à moyen terme; si et dans quelles circonstances les transferts monétaires sont conçus et utilisés comme un filet de protection sociale d'urgence ou à moyen terme; et comment des interventions contribuant à la paix peuvent être intégrées dans des interventions d'urgence.</p>
<p>2. "Catalyseur de systèmes". Fort de la réputation qu'il s'est forgée durant son intervention face à la COVID-19, le PAM pourrait envisager d'élargir son rôle, pour passer d'une fonction d'appui au sein de l'architecture humanitaire à celle de catalyseur de systèmes au niveau tant national qu'international.</p>	<p>i) En tant que catalyseur de systèmes et leader avéré pour ce qui est de l'action humanitaire, le PAM peut élargir les services qu'il fournit aux autres acteurs du système humanitaire – notamment les gouvernements et d'autres entités des Nations Unies – pour les aider à renforcer leurs connaissances spécialisées et leur capacité dans le domaine de l'urgence aux niveaux national et local. Cette démarche est conforme à la fois à la réforme du système des Nations Unies pour le développement et au programme de localisation de l'aide humanitaire.</p> <p>ii) La définition des capacités requises dans ces domaines et l'apport d'un appui institutionnel, le cas échéant, contribueront à confirmer la volonté du PAM de devenir un partenaire de choix dans les secteurs concernés.</p> <p>iii) Les messages et les communications externes devront tenir compte de ce positionnement et transmettre une idée plus large du PAM, conçu comme un catalyseur de systèmes, sur le plan tant stratégique qu'opérationnel.</p>

¹ Les vulnérabilités structurelles ont trait aux faiblesses qui affectent les fondements grâce auxquels les populations peuvent se libérer de la pauvreté, faire des choix et prendre leur vie en main. Elles comprennent, par exemple, les carences dans les domaines de l'éducation, de la nutrition des enfants, de l'égalité femmes-hommes, de la couverture de la protection sociale et des infrastructures rurales. "Plan stratégique du PAM pour 2022-2025" (WFP/EB.2/2021/4-A/1/Rev.2).

Point proposé pour examen	Questions à examiner dans le futur
<p>3. Davantage de travail de sensibilisation. Le PAM a intensifié ses activités de plaidoyer tout au long de la pandémie et a gagné en visibilité dans les instances de haut niveau. Cette visibilité accrue peut être mise à profit à bon escient, en s'appuyant plus particulièrement sur les partenariats solides établis au niveau des pays.</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) En exploitant la visibilité accrue acquise dans le cadre de la riposte du PAM à la COVID-19, élargir les activités de plaidoyer pour inclure les aspects du redressement socio-économique relatifs à la sécurité alimentaire et à la nutrition, en visant particulièrement les cercles politiques aux niveaux national, régional et international. ii) Renforcer la formation du personnel clé dans le domaine du plaidoyer, notamment les équipes dirigeantes des bureaux régionaux et des bureaux de pays. iii) Exploiter les partenariats renforcés durant la pandémie, collaborer avec les partenaires coopérants pour définir les actions de plaidoyer en déterminant les préoccupations communes et en trouvant des messages communs.
<p>4. Dégager une vue d'ensemble commune et prévoir des dispositifs de gestion. L'absence d'une vue d'ensemble commune de la pandémie et de ce qu'il fallait pour assurer l'efficacité de la riposte a mis en évidence les problèmes que pose une situation d'urgence qui touche le monde entier mais varie d'un pays à l'autre. Elle a aussi nui à la prise de décisions, les mécanismes existants étant prévus pour des interventions plus standard aux niveaux des régions et des pays. Si l'on prévoit les diverses formes que pourront prendre localement les situations d'urgence de grande envergure ou mondiales et que l'on décide "comment décider" dans de telles situations, il sera plus facile de concevoir et de mettre en œuvre des interventions efficaces dans le futur.</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) En premier lieu, parvenir à une compréhension commune et claire de ce que peuvent être des situations locales très différentes dans des situations d'urgence mondiales ou de grande envergure devrait être un élément prioritaire de l'intervention d'urgence – et figurer par exemple dans le mandat du directeur des interventions d'urgence majeures. ii) Il sera indispensable d'adopter un modèle conciliant direction responsabilisée et délégations de pouvoirs appropriées pour donner au processus décisionnel institutionnel la souplesse nécessaire pour s'adapter aux situations locales.
<p>5. Veiller à ce que les systèmes soient résilients mais adaptables. Durant la pandémie, le PAM a constaté que nombre de ses systèmes étaient capables de s'adapter tandis que d'autres, comme les révisions budgétaires des plans stratégiques de pays et certains systèmes internes de gestion financière étaient mis à rude épreuve. Les systèmes standard doivent être en mesure de s'adapter lorsqu'une crise de grande envergure éclate, ils doivent intégrer une certaine souplesse et leur résistance doit être testée.</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) Les principaux systèmes qui doivent être en mesure de s'adapter, en particulier dans une situation d'urgence dont les caractéristiques varient en fonction du lieu, sont les systèmes financiers, les plans stratégiques (globaux et nationaux), et les dispositifs relatifs aux ressources humaines et à la gestion. ii) L'établissement de plans de secours et des tests de résistance contribueront à faciliter la préparation dans ces domaines. iii) L'amélioration des systèmes de gestion des connaissances visant à assurer que la souplesse et l'adaptation se fondent de manière solide et rigoureuse sur l'expérience passée contribuera à garantir que l'intervention s'appuie sur des éléments probants.

Point proposé pour examen	Questions à examiner dans le futur
<p>6. Adopter une philosophie de la prise en charge du personnel. Au-delà d'une "politique en matière de personnel" ou du "bien-être du personnel", comment le PAM peut-il accompagner au mieux ses employés, confirmer leur appartenance à la famille du PAM et leur donner le sentiment que celui-ci est attaché à leur bien-être? Pour s'occuper du personnel, il faut des systèmes – des accords contractuels, des garanties de progression et autres, dont beaucoup ne sont pas du ressort du PAM – mais aussi une culture organisationnelle et des compétences de gestion, dont les limites ont été mises en lumière durant la pandémie.</p> <p>Si ses systèmes, ses processus et ses capacités techniques représentent le système circulatoire du PAM, son personnel est son cœur. Il faudrait accorder à tous les niveaux la plus haute valeur à son expérience et à la contribution qu'il apporte aux nombreux éléments intangibles qui constituent une intervention humanitaire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> i) En s'appuyant sur les engagements pris dans le Plan stratégique pour 2022-2025 pour améliorer la culture organisationnelle en développant les compétences de gestion, tant pour s'acquitter du devoir de protection (bien-être) que pour gérer la performance à distance, le PAM pourra instaurer la gestion solidaire dont ses employés ont besoin. Cela renforcera aussi la culture organisationnelle et favorisera la loyauté réciproque escomptée du PAM et de ses employés dont dépend la réussite des interventions d'urgence. ii) Réfléchir à (et si possible améliorer) la disponibilité des contrats de durée déterminée, continue et permanente, sur le plan tant international que national. iii) Saisir l'expérience humaine des interventions d'urgence – au-delà des activités formelles de soutien psychosocial – en permettant aux employés de faire le bilan et de réfléchir à leur expérience personnelle immédiate est un aspect essentiel qui permet de valoriser chaque employé et de mettre son expérience à profit pour améliorer l'apprentissage institutionnel.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONU	Organisation des Nations Unies