

---

**ANNEXE VIII: ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ÉVALUATIONS EN 2021**

---

1. Les 13 évaluations gérées au niveau central menées à bien en 2021 permettent de constituer une base de données factuelles solide pour la prise de décisions au PAM. Les rapports traitaient des évaluations de sept plans stratégiques de pays (PSP), pour la Chine<sup>1</sup>, El Salvador<sup>2</sup>, le Honduras<sup>3</sup>, la République démocratique populaire lao<sup>4</sup>, le Liban<sup>5</sup>, la Gambie<sup>6</sup> et le Zimbabwe<sup>7</sup>; des évaluations stratégiques de la contribution des activités d'alimentation scolaire à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD)<sup>8</sup> et de l'utilisation des technologies par le PAM dans les environnements difficiles<sup>9</sup>; d'une évaluation conjointe de la collaboration entre les organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome (OSR)<sup>10</sup>; des évaluations de la politique du PAM en matière de coopération Sud-Sud et de coopération triangulaire<sup>11</sup> et des mesures prises par le PAM en riposte à la pandémie de COVID-19<sup>12</sup>; et d'une synthèse des éléments factuels et des enseignements relatifs au renforcement des capacités des pays tirés des évaluations décentralisées<sup>13</sup>.
2. Toutes les évaluations ont fait apparaître les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les opérations du PAM et sur ses employés, dont la forte hausse du nombre de bénéficiaires ayant besoin d'une assistance. Il ressort de l'évaluation de la riposte du PAM à la COVID-19 que les acteurs humanitaires se sont retrouvés en pleine tempête du fait de la pandémie, qui a perturbé les chaînes d'approvisionnement, entraîné la fermeture des frontières et des écoles et mis gravement en péril la santé et le bien-être des populations partout dans le monde. Elle a créé des besoins humanitaires sans précédent, avec 270 millions de personnes directement menacées par des crises alimentaires aiguës.
3. Le PAM a engagé la lutte contre la pandémie de COVID-19 avec un savoir-faire et une expérience des interventions d'urgence considérables. Certes, les partenaires ont salué son agilité, sa souplesse et sa capacité à monter rapidement en puissance, mais des difficultés se sont présentées: les systèmes de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise et les mécanismes de préfinancement que le PAM met en place à l'échelle mondiale étaient encore en cours d'élaboration ou d'adaptation; les systèmes de gestion des risques n'étaient pas encore parvenus à maturité; la capacité de mobilisation de renforts restait limitée; et les systèmes de gestion des connaissances demeuraient informels. Tandis que la pandémie se propageait, 66 PSP ont été révisés pour faire face aux nouvelles conditions en incluant des effets directs en lien avec les situations d'urgence, en modifiant le ciblage et les modalités et en révisant les budgets le cas échéant, même si les processus de révision budgétaire se sont révélés lents. Parce qu'il utilise des technologies numériques pour les processus métier internes et la prestation de l'assistance aux bénéficiaires, le PAM était bien préparé – et a été à même de s'adapter de manière efficace – aux circonstances imposées par la pandémie et aux restrictions qui en ont résulté.

---

<sup>1</sup> WFP/EB.2/2021/6-C/Rev.1.

<sup>2</sup> WFP/EB.1/2022/6-C.

<sup>3</sup> WFP/EB.2/2021/6-D/Rev.1.

<sup>4</sup> WFP/EB.2/2021/6-E/Rev.1.

<sup>5</sup> WFP/EB.2/2021/6-F.

<sup>6</sup> WFP/EB.2/2021/6-D.

<sup>7</sup> WFP/EB.1/2022/6-E.

<sup>8</sup> WFP/EB.A/2021/7-B.

<sup>9</sup> WFP/EB.1/2022/6-A.

<sup>10</sup> WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1.

<sup>11</sup> WFP/EB.2/2021/6-A.

<sup>12</sup> WFP/EB.1/2022/6-B.

<sup>13</sup> WFP/EB.A/2021/7-C.

4. Les sept PSP évalués en 2021 avaient été établis pour des pays situés dans cinq des six régions opérationnelles du PAM, aussi représentaient-ils des contextes d'intervention très différents. Toutes les évaluations de PSP ont fait état d'une forte convergence avec les programmes et priorités des gouvernements. Elles ont aussi documenté les modifications apportées dans le cadre de la riposte à la pandémie de COVID-19, notamment la mise en place de nouveaux partenariats (El Salvador), la transposition à plus grande échelle des transferts de type monétaire (Liban) et une transition vers des transferts de vivres en nature et le ciblage des populations urbaines (Zimbabwe). Les données factuelles sur l'utilisation efficace des ressources variaient d'une évaluation à l'autre des sept PSP. Le manque de données limitait le champ de l'analyse dans certains pays (Honduras et République démocratique populaire lao) et la complexité des contextes d'intervention empêchait d'analyser clairement les gains d'efficacité (Liban). Une exécution des programmes efficace et rapide a été observée en Chine, en El Salvador et au Zimbabwe. Des économies d'échelle ont pu être réalisées au fur et à mesure du développement des programmes et des services communs ont été fournis sur la base du recouvrement intégral des coûts dans de nombreux pays.
5. Les données factuelles sur le ciblage des bénéficiaires variaient. Dans certains pays, le ciblage des bénéficiaires se fondait sur des évaluations de la vulnérabilité et était considéré comme adapté dans certains domaines d'activité (alimentation scolaire et nutrition en Gambie, résilience au Zimbabwe). Certains pays ont élargi le concept de ce qui constitue un contexte fragile et donné la priorité aux groupes présentant des vulnérabilités de nature intersectionnelle<sup>14</sup> (El Salvador) ou n'ont pas fait de distinction entre les groupes ou les emplacements géographiques (Liban). D'autres n'établissaient pas clairement de priorités ni de stratégies de ciblage (République démocratique populaire lao et Zimbabwe), ce qui limitait la capacité du PAM à venir en aide aux personnes les plus vulnérables (Liban), malgré une bonne couverture du programme dans certains cas.
6. Les évaluations stratégiques et les évaluations de politiques ont fait apparaître un manque de considération systémique de la problématique femmes-hommes dans la conception des programmes d'alimentation scolaire, le développement des technologies numériques et la politique en matière de coopération Sud-Sud et de coopération triangulaire. Il ressort de l'évaluation de la riposte du PAM à la pandémie de COVID-19 que le PAM n'a pas affecté davantage de ressources humaines ou financières à la question de l'égalité des sexes, bien que la pandémie ait exacerbé les inégalités entre les femmes et les hommes. Dans le cadre de la riposte à la pandémie, lorsqu'une attention accrue avait été accordée à la problématique femmes-hommes à l'échelle des pays, l'appui institutionnel n'avait pas suivi, ce qui limitait les possibilités de transformation en profondeur. L'absence d'approches ou de résultats de nature à transformer les relations entre les femmes et les hommes a également été observée dans les évaluations des PSP pour El Salvador, le Honduras, le Liban et le Zimbabwe.

---

<sup>14</sup> "Intersectionnalité" s'entend de la façon complexe, cumulative, selon laquelle les effets des formes multiples de discrimination (comme le racisme, le sexisme et le classisme) s'associent, se chevauchent ou se recoupent, en particulier dans les expériences des individus ou groupes marginalisés.

7. L'évaluation stratégique des contributions de l'alimentation scolaire à la réalisation des ODD a désigné les solides partenariats avec les gouvernements hôtes, l'engagement politique et la planification stratégique et les cadres budgétaires comme de grands facteurs de succès pour la prise en charge des programmes d'alimentation scolaire par les pouvoirs publics. Toutefois, bien qu'un nombre croissant de pays aient adopté des politiques d'alimentation scolaire, souvent avec l'appui du PAM, les dépenses nationales dans ce domaine n'ont que légèrement augmenté. Il ressort de l'évaluation que "la transition vers des programmes pris en charge par les pays est un processus de longue haleine et nécessite d'étudier en interne les conditions préalables, l'état de préparation du pays, les défis et les perspectives. Le PAM n'a pas élaboré de stratégies ou de plans de transition suffisamment efficaces, réalistes, progressifs, exhaustifs, et bénéficiant de l'appui et du suivi nécessaires"<sup>15</sup>.
8. Il ressort de l'évaluation stratégique de l'utilisation des technologies par le PAM dans les environnements difficiles que si le PAM a dispensé une formation à ses partenaires sur les technologies numériques essentielles – y compris pendant la pandémie de COVID-19 – il n'a pas investi adéquatement dans le renforcement des capacités de ses partenaires au-delà de la mise en œuvre de technologies spécifiques. La coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire favorisées par le PAM ont contribué à ce que des modifications soient apportées aux capacités des pays sur les plans politique, institutionnel et, dans une moindre mesure, communautaire, notamment en ce qui concerne l'alimentation scolaire et, de façon croissante, les programmes de nutrition.
9. La synthèse des éléments factuels relatifs au renforcement des capacités des pays tirés des évaluations décentralisées a permis de recenser les facteurs de réussite, comme le fait de procéder à des évaluations des besoins en capacités en tenant compte des constatations de ces dernières lors de la conception des programmes; de combiner les activités de sensibilisation avec des conseils techniques conformes aux cadres des gouvernements; de nouer et d'entretenir des liens avec les principaux homologues; de planifier des interventions de renforcement des capacités simultanément au niveau des individus, des institutions et de l'environnement porteur; et d'élaborer des stratégies et des plans de transition clairs avec les partenaires nationaux à un stade précoce.
10. Des activités de renforcement des capacités ont été menées dans une plus ou moins grande mesure au titre des sept PSP. Certains bureaux de pays ont donné la priorité aux activités de renforcement des capacités auprès des pouvoirs publics partenaires dans les secteurs de l'éducation, de la protection sociale et de la préparation aux situations d'urgence. Les Bureaux du PAM en Gambie et en République démocratique populaire lao ont transposé à plus grande échelle le transfert de la responsabilité des programmes d'alimentation scolaire aux homologues gouvernementaux. Au Liban et au Zimbabwe, l'accent a été mis sur le renforcement des systèmes de protection sociale dans le but de favoriser des programmes efficaces d'aide d'urgence et d'assistance aux réfugiés pris en charge par les pays. La durabilité des interventions était compromise par un manque d'engagements financiers confirmés de la part des gouvernements (Chine et Honduras), un manque de prise en main par les pouvoirs publics (El Salvador, Honduras, Liban et Zimbabwe) et l'absence d'une stratégie claire de transfert des responsabilités dans le PSP (El Salvador, Honduras et Zimbabwe).

---

<sup>15</sup> WFP/EB.A/2021/7-B, p. 13.

11. L'appui fourni en matière de renforcement des capacités des pays a été élargi dans le cadre de la riposte du PAM à la pandémie de COVID-19, notamment dans les domaines suivants: chaînes d'approvisionnement, logistique, suivi et analyse de la sécurité alimentaire et conception des programmes. L'évaluation de la riposte à la pandémie a permis de constater que le PAM avait aidé les gouvernements de 65 pays en intensifiant et en adaptant les mesures de protection sociale existantes pour faire face à la COVID-19, en élaborant des cadres d'action et en affinant le ciblage. 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 marchandises 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 alimentaires.
12. 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 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. Le PAM est de plus en plus 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 populations pauvres qui souffrent de la faim – aurait été gravement compromise.
13. L'évaluation de la riposte à la pandémie a permis de constater que des tensions étaient apparues au départ dans les relations du PAM avec d'autres entités des Nations Unies, mais que la plupart avaient été surmontées, jetant les bases d'une collaboration future. L'évaluation conjointe de la collaboration entre les OSR a permis d'observer que "les membres du personnel [des OSR] s'appuient régulièrement sur les avantages de la collaboration lorsque cela leur semble judicieux. Bien que la concurrence pour les ressources se poursuive dans certains contextes, les mérites de la complémentarité sont généralement reconnus"<sup>16</sup>. En Chine, les OSR partageaient efficacement les connaissances, mais les possibilités d'alignement et de collaboration n'étaient que très peu exploitées. Le PAM a participé à l'initiative "Unis dans l'action" des entités des Nations Unies en Gambie, mais l'évaluation du PSP a permis de constater que le Ministère de l'agriculture et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ne participaient pas suffisamment au programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale aux niveaux national et régional. Il ressort de l'évaluation du PSP pour El Salvador que "la coopération avec d'autres entités des Nations Unies a permis d'accroître le nombre de bénéficiaires effectivement secourus et de mobiliser des fonds. Toutefois, le vaste travail interorganisations mené n'est pas explicitement évoqué dans le PSP parmi les modalités d'intervention ni pris en compte dans le système d'information relatif au PSP"<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1, p. 12.

<sup>17</sup> WFP/EB.1/2022/6-C, p. 17.

14. L'évaluation conjointe de la collaboration entre les OSR a aussi reconnu que le PAM avait noué des partenariats valables avec d'autres organismes des Nations Unies, en se montrant pragmatique et concret. La forte convergence du PSP pour la République démocratique populaire lao avec les objectifs généraux du Plan-cadre de partenariat des Nations Unies pour le pays a facilité les relations de travail avec les autres OSR et avec le Fonds des Nations Unies pour la population, et a permis au PAM de mener ses activités en complémentarité avec celles du Fonds des Nations Unies pour l'enfance dans certaines provinces. La stratégie du PAM en matière d'alimentation scolaire a accéléré la mise en place de partenariats avec des entités extérieures, mais ceux-ci en sont restés dans une large mesure au stade de partenariats mondiaux. L'évaluation stratégique des activités d'alimentation scolaire a constaté que si le PAM s'est appuyé sur des partenariats plus solides pour pouvoir riposter à la COVID-19, les possibilités de renforcer la collaboration au niveau des pays avec d'autres entités des Nations Unies, des partenaires du secteur privé et des organisations régionales qui s'occupent d'apprentissage et de recherche n'ont pas été beaucoup exploitées.
15. L'évaluation conjointe de la collaboration entre les OSR a aussi permis de constater que "la méconnaissance des mandats respectifs de la FAO et du PAM persiste à compromettre la collaboration et la réalisation des objectifs communs des OSR"<sup>18</sup>, tout comme le font les divergences administratives et liées à la gouvernance. Ces divergences figurent parmi celles qui entravent aussi la mise à la disposition de la communauté humanitaire de plateformes technologiques communes. Le PAM est le chef de file en matière de prestation de services utilisant les technologies numériques dans tout le secteur humanitaire, mais il tend à ne pas adopter ni utiliser les technologies élaborées par d'autres. Il a été constaté lors de l'évaluation stratégique de l'utilisation des technologies par le PAM dans les environnements difficiles que malgré une forte demande en faveur d'un plus grand nombre de partenariats dans le domaine des technologies numériques au niveau des pays, l'offre était limitée du fait de la concurrence sur le marché, de financements insuffisants et du manque de clarté de la définition des rôles et responsabilités respectifs. Le Liban faisait exception, pour lequel l'évaluation du PSP constatait un niveau élevé d'investissement collectif dans le modèle de ciblage administré au niveau national. Il a été constaté que l'appui à cette plateforme nationale constituait un exemple des activités menées par le PAM en partenariat avec d'autres organisations pour améliorer l'efficacité des pratiques grâce à un apprentissage conjoint.
16. L'évaluation stratégique de l'utilisation des technologies par le PAM dans les environnements difficiles a permis de constater que "les technologies numériques contribuent d'une manière générale à améliorer l'efficacité, la fréquence et l'ampleur du suivi et à régler les problèmes qu'il pose dans les environnements difficiles et dans les situations d'urgence"<sup>19</sup>. En revanche, il ressort de l'évaluation stratégique de la contribution des activités d'alimentation scolaire que les activités régulières de suivi qui devraient permettre de rendre compte de la qualité essentielle des prestations laissent souvent à désirer<sup>20</sup>. L'évaluation du PSP pour la Chine relevait que le PAM devait encore se doter d'un système de suivi des effets directs et de gestion des connaissances et qu'il n'avait pas été en mesure de systématiquement démontrer les résultats obtenus ou dégager des enseignements. L'évaluation du PSP pour la République démocratique populaire lao n'a pas pu tirer de conclusions concernant la contribution du PAM aux résultats obtenus en raison du manque général de données et de l'impossibilité de ventiler les données de suivi selon que l'aide apportée aux écoles provenait du Gouvernement ou bien du PAM. Il a été constaté que compte tenu des limites inhérentes au cadre de suivi du PAM, il avait été difficile de bien mesurer l'efficacité et la durabilité des activités et d'évaluer le ciblage effectué en El Salvador.

---

<sup>18</sup> WFP/EB.2/2021/6-B/Rev.1, p. 13.

<sup>19</sup> WFP/EB.1/2022/6-A, p. 11.

<sup>20</sup> WFP/EB.A/2021/7-B, p. 12.

En revanche, au Honduras, des données de suivi exhaustives, des analyses de la vulnérabilité, des enquêtes et des rapports ont été produits et utilisés à l'appui d'une gestion fondée sur les résultats, en interne et avec les parties prenantes extérieures. Le PAM a amélioré ses activités de suivi, de communication d'information et de diffusion des connaissances internes concernant la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire comme suite à l'intégration dans son Cadre révisé de résultats institutionnels d'un indicateur mesurant le nombre de bureaux de pays qui tirent profit de ces types de coopération. La communication d'informations sur cet indicateur a été fragmentée, de sorte que seuls quelques éclairages sur la façon dont la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire avaient gagné en visibilité au sein du PAM ont été obtenus, mais rien sur les résultats de ces modes de coopération facilités par le PAM<sup>21</sup>. Il ressort de la synthèse des évaluations décentralisées que si de nouveaux indicateurs relatifs au renforcement des capacités des pays ont été ajoutés au Cadre révisé de résultats institutionnels en 2019, des améliorations étaient encore nécessaires pour relier les indicateurs d'effet direct aux mesures de haut niveau et à long terme de réduction de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, en particulier dans les contextes de développement et les pays à revenu intermédiaire.

17. Les évaluations relatives aux PSP ont continué de souligner que l'imprévisibilité et le fait que les fonds étaient réservés à des emplois spécifiques posaient de graves difficultés au PAM en limitant sa capacité à "faire ce qu'il fallait au bon moment". Cela compromettrait la continuité de la mise en œuvre et l'aptitude à fixer et à concrétiser des ambitions et des stratégies à long terme, lesquelles sont essentielles lorsque l'on s'attaque aux causes profondes de la faim et que l'on cherche à renforcer les capacités des pays. L'articulation entre les activités prévues dans le modèle de PSP n'a pas encore été entièrement réalisée, de sorte que le PAM a perdu des occasions de parvenir à des gains d'efficacité et d'efficacités en interne. Les évaluations ont aussi mis en évidence les défis auxquels le PAM est confronté pour obtenir des financements en faveur des activités de développement dans les pays à revenu intermédiaire où la mobilisation des donateurs et la marge de manœuvre budgétaire nationale sont relativement limitées.
18. L'évaluation stratégique de la contribution des activités d'alimentation scolaire à la réalisation des ODD a fait état de problèmes analogues dans la mesure où la difficulté à mobiliser des fonds pour les activités de renforcement des capacités compromettrait la viabilité des opérations, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire. Les financements pour la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire ont quelque peu augmenté ces dernières années, mais les sources de fonds extrabudgétaires à cet effet demeurent modestes. L'innovation technologique a également reçu des financements plus importants, mais l'équipe chargée de l'évaluation stratégique a eu du mal à établir si le financement actuel était suffisant au regard du volume de travail effectué. L'approche suivie par le PAM, qui consiste à procéder à des "demandes de fonds" correspondant à des annonces de contributions existantes pour appuyer la riposte à la pandémie de COVID-19 a été jugée originale et portant ses fruits, bien que les financements n'aient pas été beaucoup plus souples.

---

<sup>21</sup> WFP/EB.2/2021/6-A, p. 13.

19. Il ressort de la plupart des évaluations que les employés du PAM ont rempli leurs fonctions avec efficacité et se sont très bien adaptés, mais que des problèmes subsistaient dans de nombreux domaines. Si certains bureaux de pays ont fait état d'un taux élevé de fidélisation du personnel (Zimbabwe), le taux important de rotation du personnel et la perte d'employés expérimentés risquaient de perturber les opérations du PAM et entraînaient une baisse de moral au sein du personnel (Liban). Les processus de recrutement avaient pris du retard en de nombreux endroits, des postes demeurant vacants (Chine, El Salvador, Gambie et République démocratique populaire lao), ce qui s'est traduit par des dysfonctionnements. La dotation en personnel à l'échelle nationale pour la mise en œuvre et la facilitation des programmes d'alimentation scolaire était insuffisante. Les lacunes en matière de capacités techniques pour les activités de sensibilisation en amont étaient particulièrement manifestes et on observait aussi des lacunes de taille dans les compétences numériques de base du personnel, pourtant de plus en plus souvent amené à faire montre de compétences informatiques de niveau modéré à complexe. Une opération globale majeure de mobilisation de renforts au service de la lutte contre la pandémie de COVID-19 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"<sup>22</sup>.
20. Il a été constaté que le PAM "était resté sur le terrain pour s'y acquitter de sa mission" dans le cadre de la riposte à la pandémie de COVID-19. "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. [...] 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"<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> WFP/EB.1/2022/6-B, p. 12.

<sup>23</sup> Ibid, p. 22.