



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

## Conseil d'administration

Session annuelle  
Rome, 26–30 juin 2023

Distribution: générale

Point 7 de l'ordre du jour

Date: 12 mai 2023

WFP/EB.A/2023/7-B

Original: anglais

Rapports d'évaluation

Pour examen

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

## Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière de plans stratégiques de pays

### Résumé

La présente évaluation porte sur la qualité et les résultats de la politique du PAM en matière de plans stratégiques de pays, ainsi que sur les facteurs qui ont favorisé ou entravé l'obtention de ces résultats. Elle a pour objectif d'appuyer le respect de l'obligation de rendre compte et l'apprentissage, et d'étayer les décisions relatives à la révision de la politique.

L'évaluation couvre la période allant de 2017 à 2022. Elle repose sur une approche théorique, participative et fondée sur des méthodes mixtes, qui met à profit des sources de données primaires et secondaires, notamment des études approfondies sur documents, une enquête en ligne mondiale, des entretiens semi-structurés, des discussions de groupe, des tables rondes thématiques ou encore des ateliers organisés avec des bureaux de pays, des bureaux régionaux et des unités du Siège du PAM.

La politique, qui a été approuvée par le Conseil d'administration du PAM à sa deuxième session ordinaire de 2016, a pour objectif d'améliorer la qualité et la cohérence de l'assistance du PAM. Elle marque un tournant majeur dans la façon dont le PAM aborde la planification, le contrôle et l'approbation des programmes, car elle met en place un instrument stratégique et programmatique intégré qui couvre l'ensemble du portefeuille d'activités du PAM dans chaque pays sur une période maximale de cinq ans. Les plans stratégiques de pays reposent sur la perspective de contribuer à la réalisation des objectifs nationaux en matière de développement et de répondre aux besoins humanitaires, et ils sont axés sur les atouts spécifiques du PAM par rapport à ses partenaires dans des circonstances données.

*Conformément aux dispositions de la politique d'évaluation de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C) 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 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.*

### Coordonnateurs responsables:

Mme A.-C. Luzot  
Directrice de l'évaluation par intérim  
courriel: [anneclaire.luzot@wfp.org](mailto:anneclaire.luzot@wfp.org)

M. S. Lenci  
Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation  
courriel: [sergio.lenci@wfp.org](mailto:sergio.lenci@wfp.org)

Pour évaluer correctement les résultats de la politique, il importe de garder à l'esprit l'ampleur des changements qu'elle a engendrés. Pendant la période couverte par l'évaluation, le PAM a considérablement progressé en ce qui concerne l'ajustement de ses orientations stratégiques, de ses relations avec les autres acteurs et de ses systèmes internes, tout en faisant face à une augmentation spectaculaire des besoins. Néanmoins, les changements que la politique et les plans stratégiques du PAM ont amorcés nécessiteront davantage de temps pour se concrétiser pleinement, et des ajustements majeurs devront être opérés pour réaliser les ambitions affichées dans la politique.

D'une manière générale, les domaines dans lesquels les progrès sont les plus nets ont trait au positionnement stratégique, notamment la concordance avec les priorités nationales et l'harmonisation au sein du système des Nations Unies. Certains changements envisagés dans la politique ont permis au PAM d'améliorer la qualité de ses programmes, en particulier s'agissant des activités qu'il mène au carrefour de l'action humanitaire, du développement et de la paix et à l'appui du renforcement de la résilience et, à certains égards, s'agissant de faire preuve de plus de flexibilité et de s'adapter. Il est beaucoup plus difficile de déterminer les progrès accomplis en matière de réduction des coûts de transaction et de souplesse et de prévisibilité des financements, et plusieurs domaines de gestion tels que la dotation en personnel des bureaux de pays et le suivi des résultats continuent de poser problème.

Dans ce contexte, l'équipe d'évaluation a recommandé au PAM: de simplifier les processus d'approbation et de révision des plans stratégiques de pays pour réduire les coûts de transaction sans pour autant remettre en cause le contrôle stratégique exercé par le Conseil; d'aider davantage les bureaux de pays à élaborer et à mettre en œuvre leurs plans stratégiques de pays; de renforcer et de rationaliser l'obligation de rendre compte et l'apprentissage à l'appui de la gestion axée sur les résultats; de renforcer son positionnement par une vision et une compréhension plus claires du rôle qui lui incombe dans les activités menées au carrefour de l'action humanitaire, du développement et de la paix; et de développer la planification stratégique des effectifs, en continuant d'investir dans le perfectionnement des compétences de son personnel, conformément à sa politique en matière de personnel et en fonction de l'évolution des besoins.

## **Projet de décision\***

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière de plans stratégiques de pays" (WFP/EB.A/2023/7-B) et de la réponse de la direction (WFP/EB.A/2023/7-B/Add.1), et invite à prendre de nouvelles mesures pour donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

---

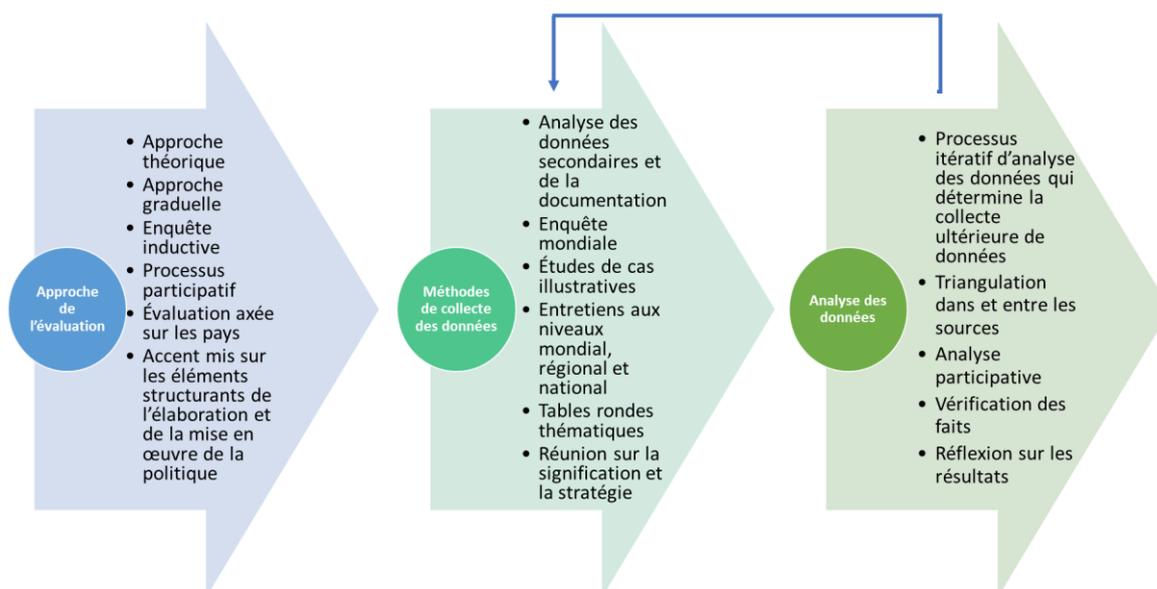
\* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

## Introduction

### Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation porte sur la qualité et les résultats de la politique du PAM en matière de plans stratégiques de pays (PSP), ainsi que sur les facteurs qui ont favorisé ou entravé l'obtention de ces résultats. Elle a pour objectif d'appuyer le respect de l'obligation de rendre compte et l'apprentissage, et d'étayer les décisions relatives à la révision de la politique.
2. L'évaluation couvre la période allant de 2017 à 2022. Elle repose sur une approche théorique, participative et fondée sur des méthodes mixtes, qui met à profit des sources de données primaires et secondaires, notamment des études approfondies sur documents, une enquête en ligne mondiale, des entretiens, des discussions de groupe, des tables rondes thématiques ou encore des ateliers organisés avec des bureaux de pays, des bureaux régionaux et les unités pertinentes du Siège du PAM. Il a ainsi été possible de procéder à la triangulation et à la validation des constatations à l'aide de différentes sources et méthodes.

**Figure 1: Approche de l'évaluation, collecte et analyse de données**



Source: équipe d'évaluation.

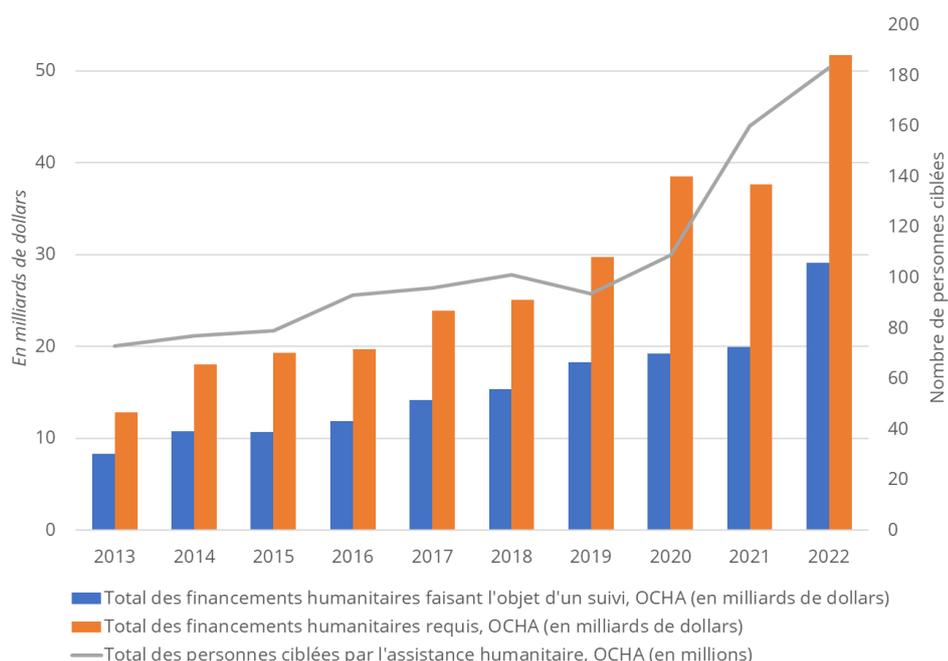
3. L'évaluation a pour objet d'informer la haute direction du PAM, les membres du Conseil et les autres parties prenantes des divisions des programmes et des divisions d'appui au Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays. La Division des programmes – action humanitaire et développement basée au Siège est responsable de la politique. Des parties prenantes externes, comme les équipes de pays des Nations Unies, les gouvernements, les donateurs et les partenaires, pourront tirer profit de ce travail.
4. Des garanties et des considérations déontologiques ont été conçues de manière à assurer le consentement éclairé des participants, le respect de leur vie privée, leur anonymat et la confidentialité des données, la prise en compte des aspects culturels et une représentation équitable (notamment pour les femmes et les groupes exclus socialement), et pour faire en sorte que l'évaluation ne cause aucun tort aux participants.

5. La problématique femmes-hommes, la diversité et d'autres questions transversales (protection et responsabilité à l'égard des populations touchées, nutrition et durabilité environnementale) ont été prises en compte dans l'élaboration et la réalisation de l'évaluation, au moyen d'une trousse à outils qui comportait des guides pour les entretiens et des recommandations pour la conduite des diverses consultations. Sur le plan thématique, l'équipe d'évaluation a examiné dans quelle mesure la politique en matière de PSP aidait le PAM à honorer ses engagements relatifs aux questions transversales.
6. L'un des points faibles de l'évaluation a concerné la participation des parties prenantes à divers stades, mais l'équipe d'évaluation et le Bureau de l'évaluation ont pu y remédier à l'aide d'une gestion évolutive. La comparabilité limitée des données relatives aux périodes précédant et suivant la mise en place des PSP a été palliée par une triangulation des résultats et une approche sélective consistant à privilégier les domaines les plus intéressants pour l'analyse. Il a été difficile d'imputer certains changements à la politique en matière de PSP plutôt qu'à d'autres facteurs, mais le problème a été maîtrisé au moyen de la triangulation de données issues de différentes sources qualitatives et quantitatives. Les cas où les données n'ont pas été recueillies ou communiquées sont indiqués dans le rapport.

### **Contexte**

7. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030), adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2015, a posé un cadre d'action et établi un horizon de planification à long terme pour les gouvernements et leurs partenaires. La même année, le Sommet mondial sur l'action humanitaire a débouché sur des engagements à accroître la coopération entre les acteurs de l'aide humanitaire et ceux du développement, les financements pluriannuels, l'adaptation des interventions au contexte local, la participation des populations touchées et la responsabilité à leur égard. Au niveau des pays, la réforme du système des Nations Unies pour le développement a mis en avant la nécessité d'améliorer la cohérence, souligné l'importance des partenariats et de l'obligation de rendre compte et modifié les obligations en matière de planification et d'établissement de rapports. Au milieu de l'année 2019, le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement a été remplacé par le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (ci-après "plan-cadre de coopération"), avec lequel les programmes de pays et les cadres de résultats de toutes les entités des Nations Unies doivent désormais concorder.
8. L'environnement dans lequel le PAM opère est devenu de plus en plus difficile sous l'effet de crises et d'événements toujours plus prolongés et complexes, comme la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19). Actuellement, la crise alimentaire mondiale est aggravée par les conflits et les effets dévastateurs du changement climatique sur la vie des populations. La figure 2 illustre l'évolution des besoins humanitaires à l'échelle mondiale depuis 2013.

**Figure 2: Évolution des financements humanitaires et du nombre de bénéficiaires de l'assistance à l'échelle mondiale, 2013–2022**



Source: services du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). 2022. [Humanitarian InSight](#) (consulté en mars 2023).

9. Depuis que la politique en matière de PSP a été mise en place, le PAM s'est doté de deux plans stratégiques, le premier pour la période 2017-2021, et le suivant pour la période 2022-2025, tous les deux harmonisés avec le Programme 2030, en particulier les objectifs de développement durable (ODD) 2 (Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable) et 17 (Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser). La large place accordée à l'ODD 17 avait pour objet de mettre en relief le rôle de catalyseur ainsi que le rôle d'exécutant du PAM.
10. Une série de politiques, dont certaines ont été approuvées après le lancement de la politique en matière de PSP, figurent dans le recueil des politiques du PAM relatives au Plan stratégique et fournissent des instructions plus détaillées sur certains aspects spécifiques des activités menées par le PAM dans le cadre de la mise en œuvre des PSP dans divers domaines thématiques et d'appui<sup>1</sup>.

## Objet

11. En novembre 2016, le Conseil a approuvé la politique en matière de PSP<sup>2</sup> comme un élément de la feuille de route intégrée, qui comprenait également le Plan stratégique pour 2017–2021<sup>3</sup>, l'examen du cadre de financement<sup>4</sup> et le Cadre de résultats institutionnels pour 2017–2021<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> "Recueil des politiques relatives au Plan stratégique" (WFP/EB.2/2022/4-A), qui comprend notamment la "Politique actualisée de renforcement des capacités des pays" (WFP/EB.A/2022/5-A).

<sup>2</sup> "Politique en matière de plans stratégiques de pays" (WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1).

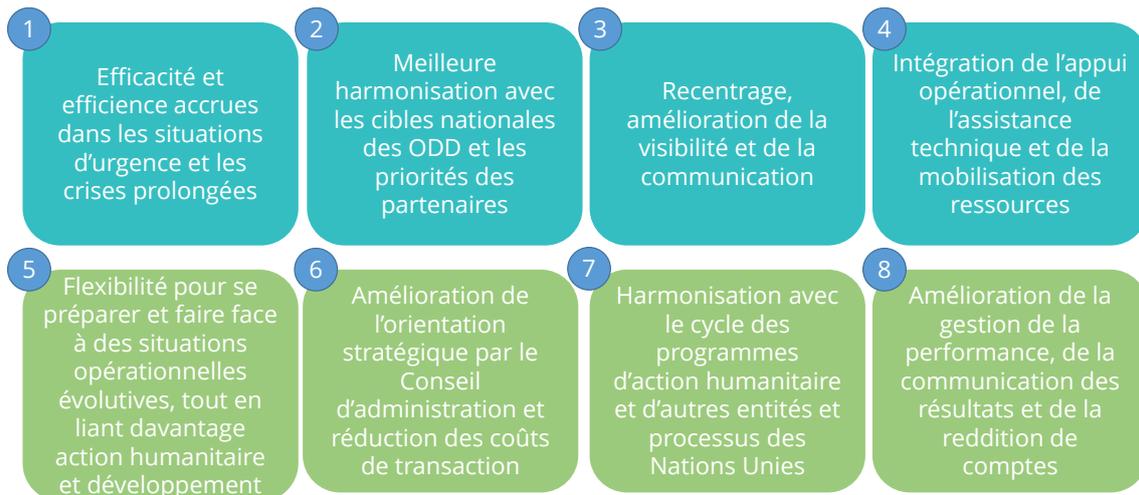
<sup>3</sup> "Plan stratégique du PAM pour 2017–2021" (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2).

<sup>4</sup> "Examen du cadre de financement" (WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1).

<sup>5</sup> "Cadre de résultats institutionnels pour 2017-2021" (WFP/EB.2/2016/4-B/1/Rev.1).

12. La politique vise à améliorer la qualité et la cohérence de l'assistance du PAM. Elle marque un tournant majeur dans la façon dont le PAM aborde la planification, le contrôle et l'approbation des programmes, car elle met en place un instrument stratégique et programmatique intégré couvrant l'ensemble du portefeuille d'activités du PAM dans chaque pays sur une période maximale de cinq ans. Les PSP reposent sur la perspective de contribuer à la réalisation des objectifs nationaux en matière de développement et de répondre aux besoins humanitaires, et ils sont axés sur les atouts spécifiques du PAM par rapport à ses partenaires dans des circonstances données. Les effets escomptés ont trait aux huit domaines interdépendants qui ont été définis dans la politique (figure 3).

**Figure 3: Politique en matière de plans stratégiques de pays, effets escomptés**



Source: "Politique en matière de plans stratégiques de pays" (WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1).

13. Depuis 2022, chaque opération du PAM menée dans un pays fait partie d'un PSP, d'un PSP provisoire ou d'une opération d'urgence limitée, et 40 pour cent des opérations du PAM (concernant 36 pays) sont rattachées à un PSP de deuxième génération ou le seront bientôt. S'agissant des PSP de première génération, 68 pour cent d'entre eux ont été ou font actuellement l'objet d'une évaluation. Selon les prévisions, d'ici à 2025, 87 pour cent des PSP seront harmonisés avec les cycles des plans-cadres de coopération.

## Constatations issues de l'évaluation

### S'agit-il d'une bonne politique?

#### **Respect des délais, adéquation et pertinence**

14. La politique en matière de PSP s'est avérée pertinente et opportune au regard des événements mondiaux et des engagements formulés dans le Programme 2030 et la réforme du système des Nations Unies pour le développement, qui soulignaient l'importance cruciale de la prise en charge des activités par les pays et des partenariats. La restructuration qui a accompagné la mise en place des PSP a été d'une ampleur sans précédent et a eu des répercussions sur les processus, les effectifs et les ressources. Le remplacement des portefeuilles de pays fondés sur des activités par des programmes stratégiques de pays s'est avéré judicieux, car il a permis au PAM de s'aligner sur les organismes pairs des Nations Unies et de se positionner comme un acteur central au carrefour de l'action humanitaire, du développement et de la paix.

***Cohérence avec les plans stratégiques et les politiques du PAM***

15. Lorsqu'elle a été approuvée, la politique du PAM en matière de PSP était cohérente avec le cadre des politiques du PAM existant. Au fil de l'évolution de ce cadre, le PAM s'est efforcé de l'harmoniser avec la politique en matière de PSP, en tenant compte de l'existence de celle-ci et de son rôle dans la planification par pays et (dans certains cas) en donnant des orientations spécifiques sur les priorités. Le Plan stratégique pour 2022–2025 a intégré les enseignements tirés de la mise en place de la politique en matière de PSP. Les directives concernant les questions transversales ont été largement reléguées dans d'autres politiques et directives, dont certaines ont vu le jour après le lancement de la politique en matière de PSP. Au niveau des pays, les "lignes de visée" des PSP permettent d'assurer que les effets directs des PSP sont explicitement reliés aux effets directs stratégiques du PAM dans les plans stratégiques concernés.

***Orienter le champ d'intervention et les priorités du PAM***

16. La politique en matière de PSP expose clairement la raison d'être des PSP et présente un ensemble complet des effets directs qui en sont attendus. Elle est largement reconnue comme utile pour fournir des orientations générales, notamment grâce à l'établissement d'un horizon de planification à cinq ans. Toutefois, elle manque de clarté quant au rôle qui incombe au PAM dans la consolidation de la paix et n'indique pas l'avantage comparatif de celui-ci de façon stratégique, ce qui est préjudiciable pour la hiérarchisation des priorités stratégiques.

**Quels sont les résultats de la politique?**

17. La présente section s'inspire de la logique sous-tendant la théorie du changement de l'évaluation, énoncée et validée au cours de la phase initiale de l'évaluation, qui a scindé les 8 domaines relatifs aux effets escomptés de la politique en matière de PSP en 12 domaines<sup>6</sup> articulés autour de 3 dimensions d'analyse, afin de mieux saisir l'essence de la politique et les questions figurant dans le mandat de l'évaluation, tels que répertoriés ci-après et illustrés dans la figure 4. Les trois piliers sont les suivants:
- A. le repositionnement stratégique;
  - B. la qualité et les résultats des programmes;
  - C. la gestion, la gouvernance et l'obligation de rendre compte.

---

<sup>6</sup> Les 12 domaines renvoient explicitement aux aspects suivants: partenariats plus solides et plus larges; approche axée sur le triple lien entre action humanitaire, développement et paix, et sur la résilience; questions transversales; et financement plus simple et plus prévisible.

**Figure 4: Politique en matière de plans stratégiques de pays, effets escomptés**



Source: politique en matière de PSP adaptée par l'équipe d'évaluation.

18. La présente section du rapport porte également sur une quatrième dimension, qui n'est pas représentée dans la figure 4 et a trait aux effets directs positifs et négatifs non intentionnels de la politique.

#### **A. Repositionnement stratégique**

##### ***Meilleure harmonisation avec les politiques et les priorités nationales, notamment les cibles nationales associées aux objectifs de développement durable***

19. La planification stratégique par pays a considérablement contribué à améliorer l'harmonisation avec les politiques et les priorités nationales, notamment les cibles nationales associées aux ODD, mais l'accent placé sur les ODD 2 et 17 a eu un effet restrictif, et les orientations stratégiques n'indiquaient pas clairement la mesure dans laquelle la contribution du PAM à la réalisation d'autres ODD devait également être reconnue. À cet égard, le nouveau Plan stratégique du PAM constitue un progrès. La conduite des examens stratégiques Faim zéro a été considérée comme un processus global et consultatif qui a permis au PAM de collaborer avec un plus large éventail de partenaires et de participer à davantage de processus de concertation sur les politiques, ce qui a facilité la planification fondée sur des données probantes et l'établissement de nouvelles priorités stratégiques. Toutefois, la collaboration de haut niveau avec les partenaires, qui avait été engagée lors des examens stratégiques Faim zéro, a été difficile à maintenir pendant la mise en œuvre des PSP et, contrairement aux attentes, les PSP n'ont pas suffisamment attiré l'attention sur les conditions à réunir pour obtenir des résultats durables et assurer une transition solide vers la prise en main intégrale par les autorités nationales. Dans les PSP de deuxième génération, les examens stratégiques Faim zéro sont remplacés par les analyses communes de pays effectuées dans le cadre du processus de participation au plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable. La nature du dialogue conduit avec les gouvernements est en pleine mutation, et le PAM devra réfléchir à la façon de conserver cette relation constructive, tout en contribuant pleinement aux processus du système des Nations Unies.

### ***Harmonisation renforcée avec les autres entités et processus des Nations Unies***

20. La politique en matière de PSP a laissé aux bureaux de pays une marge de manœuvre suffisante pour leur permettre de s'adapter au programme de réforme du système des Nations Unies pour le développement au fil de son évolution, et l'harmonisation avec les cadres de pays des Nations Unies s'est progressivement renforcée, même si la mise en phase avec les cycles de planification s'est heurtée à des difficultés pendant l'exécution des PSP de première génération. La présence du PAM au sein des équipes de pays des Nations Unies est de plus en plus appréciée, de même que sa contribution aux processus de planification du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable et aux analyses communes de pays associées: les PSP sont désormais "fondés sur" plutôt qu'"harmonisés avec" les cadres de programmation conjointe. La planification stratégique par pays a considérablement aidé le PAM à déterminer les domaines dans lesquels il pouvait contribuer aux activités d'autres organismes ou les compléter, et à saisir les possibilités de programmation conjointe. Toutefois, certaines parties prenantes estiment que le PAM étend sa mission au-delà de ses objectifs initiaux, et la concordance entre les plans-cadres des Nations Unies relatifs aux interventions humanitaires et ceux relatifs au développement manque encore de clarté.

### ***Des partenariats plus solides et plus larges***

21. La politique en matière de PSP a encouragé les partenariats au niveau des pays, tandis que le PAM affichait un regain d'intérêt pour les partenariats. Il en est résulté un élargissement des partenariats, lesquels ne sont pas devenus pour autant plus durables ni plus stratégiques. D'une manière générale, la politique relative aux PSP et les directives qui ont suivi n'ont pas donné suffisamment d'orientations ou d'appui en matière de stratégie; elles n'ont pas non plus défini d'attentes spécifiques visant à accélérer le changement dans les façons dont le PAM travaille en partenariat, de sorte que la culture et les systèmes institutionnels ont freiné l'obtention des résultats prévus. Il était attendu des bureaux de pays qu'ils privilégient les partenariats avec les institutions financières internationales, les opérateurs du secteur privé et les acteurs de la société civile; ils ont progressé dans ce domaine, mais ont pâti du manque de clarté quant à la façon de concrétiser ou d'améliorer les partenariats souhaités. Avec les PSP de deuxième génération, le PAM s'efforce de se doter de directives internes plus efficaces pour la planification et l'établissement stratégiques de partenariats.

### ***Repositionner le PAM en recentrant ses priorités et en améliorant visibilité et communication***

22. L'approche des plans stratégiques de pays a donné au PAM la possibilité de se positionner au regard des missions consistant à "sauver des vies" et à "changer la vie", et grandement amélioré sa capacité à communiquer sur sa stratégie de programmation et ses atouts spécifiques au-delà des interventions d'urgence. Toutefois, les processus relatifs aux PSP ont amené le PAM à se positionner dans des domaines aux contours assez flous dans lesquels il ne possédait pas forcément les compétences spécialisées requises, par exemple le renforcement des capacités des pays. Le processus d'élaboration et de consultation a ouvert la voie à de nombreux programmes, et le PAM a peiné à se recentrer clairement sur les interventions relatives aux domaines dans lesquels il pouvait apporter un plus, et à donner la priorité à ce type d'interventions.

## **B. Qualité et résultats des programmes**

### ***Amélioration de l'efficacité et de l'efficience dans les situations d'urgence et les crises (prolongées)***

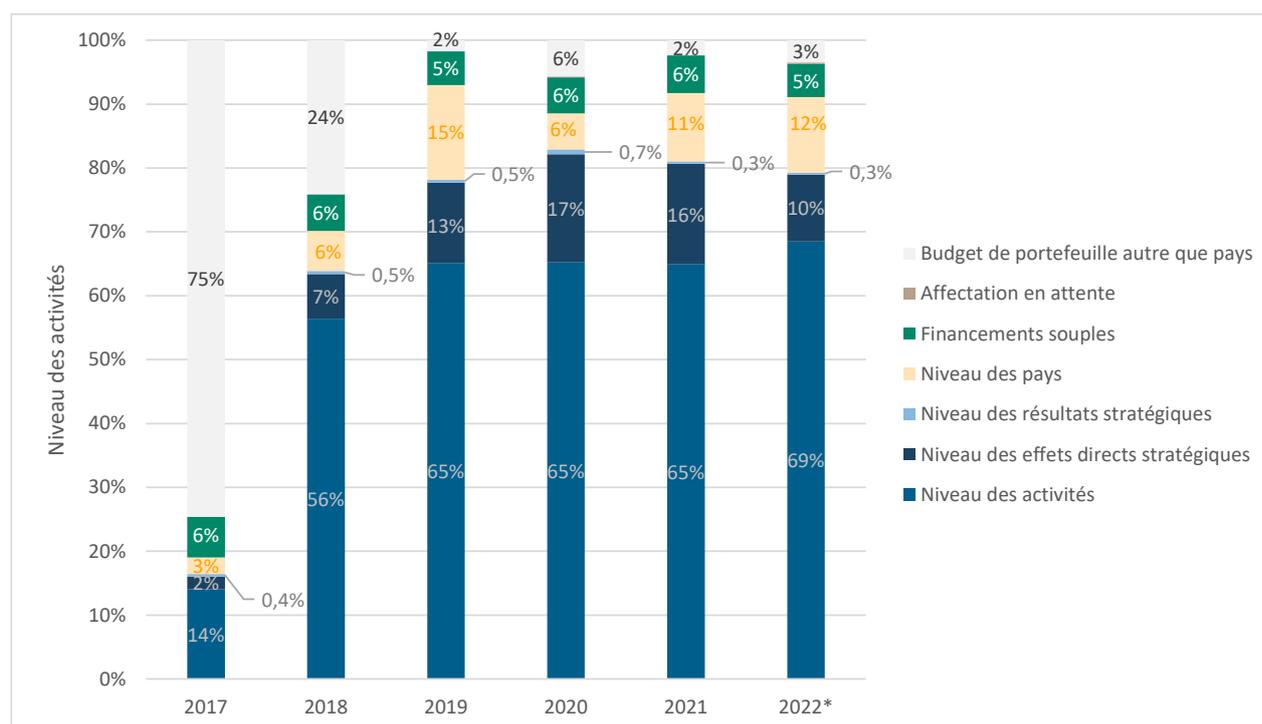
23. D'une manière générale, la planification stratégique par pays a apporté des avantages substantiels du point de vue de l'efficacité, en montrant comment les activités d'urgence du PAM contribuaient aux objectifs à long terme et à d'autres composantes de son portefeuille d'activités, et y étaient rattachées. Le PAM conserve une réputation solide pour ce qui est de sa capacité de faire face à de nouveaux besoins d'urgence avec rapidité, flexibilité et efficience, mais les gains attendus dans ces trois domaines en conséquence de la politique relative aux PSP sont parfois limités par certains aspects du processus de révision des PSP, qui est conçu pour la planification et la budgétisation à moyen terme.

### ***Mieux relier entre elles les activités relatives à l'aide humanitaire, au développement et à la paix, et adopter une approche axée sur la résilience***

24. La politique en matière de PSP a dynamisé le lien entre l'action humanitaire et le développement, et a notamment favorisé l'adoption d'une approche axée sur la résilience dans les situations de crise prolongées. Le PAM a ainsi été encouragé à expérimenter ou à étendre des interventions de protection sociale, d'adaptation au changement climatique et d'amélioration des moyens d'existence, l'accent étant davantage placé sur le renforcement des capacités nationales. Toutefois, dans le contexte du triple lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix, la dimension relative à la paix a bénéficié de moins d'attention, alors que les conflits se généralisent et que le PAM intervient dans de nombreuses zones touchées par des conflits. Les directives destinées aux bureaux de pays sur la manière de concrétiser efficacement le triple lien et sur le rôle incombant au PAM dans la consolidation de la paix sont restées fragmentaires. Les bureaux de pays peinent également à financer leurs ambitions en matière de résilience et celles qui ont trait au développement dans le contexte du triple lien.

### ***Flexibilité pour se préparer et faire face à des contextes opérationnels dynamiques***

25. La planification stratégique par pays a fourni au PAM un mécanisme de planification qui peut être flexible et s'adapter à l'évolution de l'environnement opérationnel. Toutefois, la structure des PSP, telle que définie dans la ligne de visée, influe considérablement sur la flexibilité et l'adaptabilité, puisqu'elle met l'accent sur les activités en tant qu'éléments de planification et de budgétisation les plus visibles, auxquels les contributions des donateurs sont souvent préaffectées. Comme l'illustre la figure 5, et contrairement aux espoirs et aux intentions qui sous-tendent la politique en matière de PSP, la proportion de ressources préaffectées demeure élevée, continuant à compromettre la flexibilité. Le processus de révision des PSP offre un dispositif permettant de mieux adapter les PSP et les budgets des portefeuilles de pays, mais les efforts requis pour procéder aux révisions peuvent décourager l'adaptation et avoir une incidence négative sur la réactivité face à l'évolution des besoins et des priorités.

**Figure 5: Contributions fournies au PAM par niveau de préaffectation, 2017-2022**

Source: analyse par l'équipe d'évaluation des statistiques du PAM sur la répartition des contributions et des statistiques prévisionnelles à la date du 4 décembre 2022.

Note: la proportion des financements préaffectés au niveau des résultats stratégiques est généralement inférieure à 1 pour cent.

### **Approche renforcée de la question de l'égalité femmes-hommes et d'autres questions transversales**

26. La politique en matière de PSP a ouvert la voie à une meilleure prise en compte des questions transversales, ce qui a permis d'améliorer les cadres de politiques et de stratégies, les orientations institutionnelles et les ressources humaines et financières connexes. Selon de nombreux bureaux de pays, il reste néanmoins très difficile de concrétiser les engagements relatifs aux questions transversales figurant dans les PSP, en raison de déficits de financement perpétuels et de l'absence de systèmes efficaces de suivi des financements et des dépenses.

### **C. Gestion, gouvernance et obligation de rendre compte**

#### **Amélioration de l'orientation stratégique et réduction des coûts de transaction**

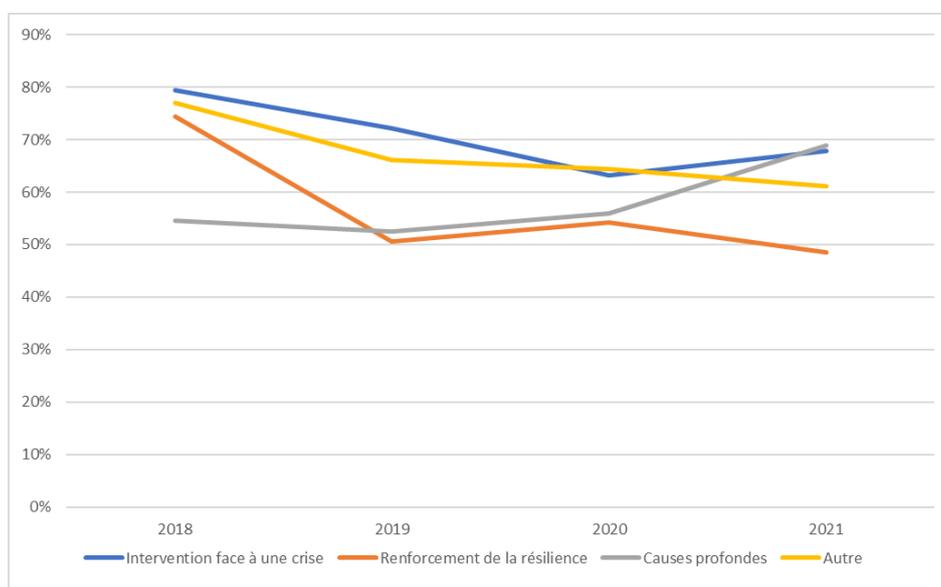
27. Globalement, le nombre de descriptifs de projet assortis de calendriers différents a été réduit, conformément à ce qui était prévu. Le Conseil a renforcé son contrôle et, dans certains cas, formulé des orientations stratégiques. Pourtant, les gains d'efficacité opérationnelle liés à la réduction de la charge inhérente à la gestion des processus n'ont pas été pleinement obtenus, car le système est devenu plus complexe, avec des niveaux d'examen de plus en plus redondants en ce qui concerne les documents de planification et de budgétisation. Certaines étapes du processus d'examen et d'approbation des programmes ont été simplifiées ou éliminées depuis l'adoption de la politique, et le délai entre la présentation d'un PSP ou d'une révision et son approbation est plus court, mais les différentes étapes du processus d'examen et d'approbation des programmes donnent souvent lieu à des commentaires parfois d'ordre stratégique mais parfois très techniques, qui doivent être soumis, examinés et pris en compte par le bureau de pays et le bureau régional aux premiers stades du processus, et ce en concertation avec le gouvernement. À titre de comparaison, il convient d'observer que, en matière de gestion et d'autorisation, les processus d'autres entités des Nations Unies sont sensiblement plus décentralisés. Les

descriptifs de programme de pays du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) sont avalisés par les directeurs régionaux sur recommandation des chefs régionaux de la planification et du suivi, et approuvés par le Conseil d'administration de l'UNICEF selon une procédure d'approbation tacite. Les processus du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sont eux aussi beaucoup plus décentralisés que ceux du PAM.

### **Une affectation plus simple et plus prévisible des ressources**

28. Entre 2015 et 2021, le montant des contributions versées au PAM a augmenté de 92 pour cent<sup>7</sup>, contre 62 pour cent pour l'UNICEF<sup>8</sup> et 38 pour cent pour le HCR<sup>9</sup>. Cependant, le total des besoins est resté largement supérieur aux ressources. Entre 2017 et 2021, l'écart entre l'ensemble des plans du PAM fondés sur les besoins et le budget programmable alloué a fluctué, avec un déficit de financement moyen de 33 pour cent et des variations selon les domaines d'action privilégiés, comme l'illustre la figure 6. En particulier, les déficits de financement moyens ont atteint respectivement 43 et 42 pour cent pour le renforcement de la résilience et les causes profondes, contre 21 pour cent pour les interventions face aux crises.

**Figure 6: Pourcentage des plans fondés sur les besoins financés par le budget programmable alloué, 2018–2021**



Source: vue d'ensemble des budgets de portefeuille de pays du PAM.

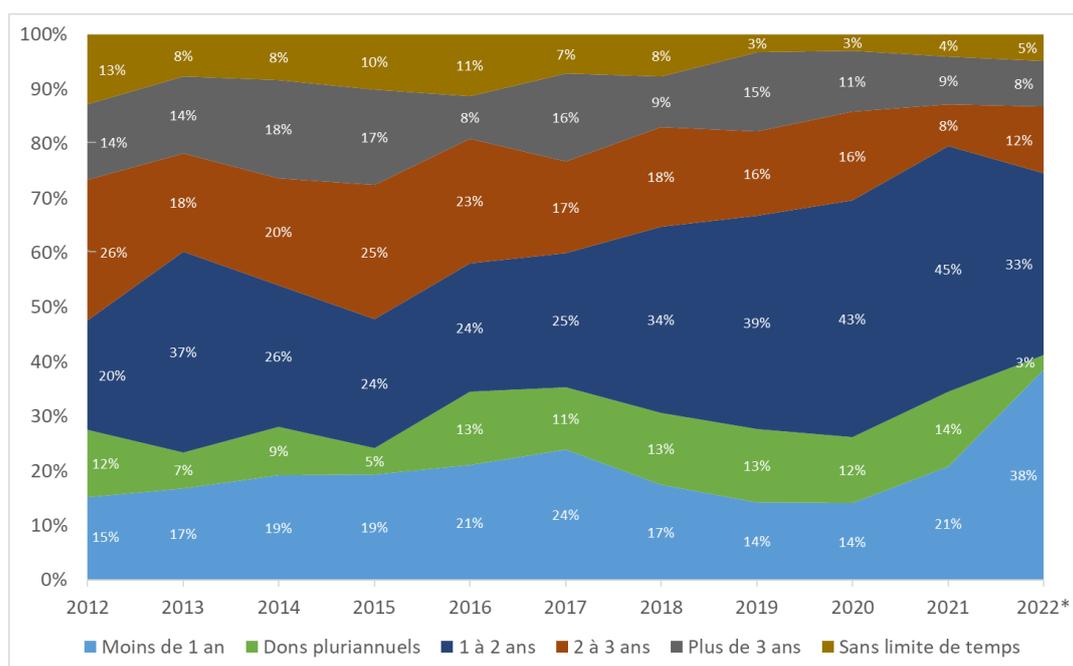
29. Malgré la croissance financière importante du PAM, son financement n'est guère plus prévisible et reste à relativement court terme. C'est la valeur totale des dons d'une durée comprise entre un et deux ans qui a le plus augmenté, passant de 20 pour cent des contributions en 2012 à 45 pour cent en 2021. Les dons d'une durée inférieure à un an et les dons "pluriannuels" (dont le renouvellement est probable, mais dont la durée de contrat n'excède pas un an)<sup>10</sup> ont légèrement progressé (figure 7).

<sup>7</sup> PAM. 2016–2022. [Rapports annuels sur les résultats pour 2015–2021](#).

<sup>8</sup> UNICEF. 2019–2022. [Funding compendiums for 2018–2021](#) (Recueils d'informations sur le financement pour 2018–2021).

<sup>9</sup> HCR. 2016–2021. [Update on budgets and funding \(2020–2021\)](#); [Update on budgets and funding \(2019, 2020–2021\)](#); [Update on budgets and funding for 2018 and reporting on 2017](#); et [Update on budgets and funding for 2017 and reporting on 2016](#).

<sup>10</sup> PAM. 2020. [Évaluation stratégique du financement des activités du PAM](#), note de bas de page 77: le PAM fait la distinction entre les financements pluriannuels et les dons de longue durée. Il définit les contributions pluriannuelles comme des fonds engagés à une certaine date que le PAM peut raisonnablement compter obtenir au cours des années suivantes. Elles visent à fournir un appui pendant plus d'une année, mais sont comptabilisées dans les systèmes du PAM comme des subventions distinctes – soit une pour chaque année sur laquelle porte l'accord de financement. Les contrats de longue durée sont plus flexibles en ce qu'ils peuvent théoriquement être dépensés dès la première année, si nécessaire.

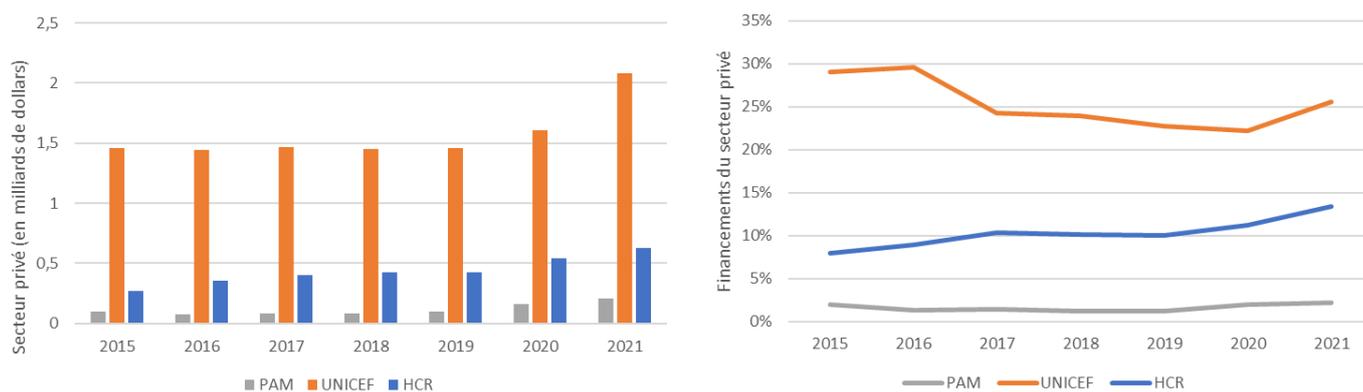
**Figure 7: Durées des dons en faveur du PAM, pondérées par valeur (en dollars É.-U.)**

Source: analyse par l'équipe d'évaluation des statistiques sur la répartition des contributions et des statistiques prévisionnelles.

Note: la durée des dons est calculée uniquement pour les contributions positives.

\* Les données relatives à 2022 sont provisoires et ne vont pas au-delà d'octobre 2022.

30. Comme l'illustre la figure 8, les financements en provenance du secteur privé reçus par le PAM restent largement inférieurs à ceux que reçoivent les organismes pairs, même si l'adoption de la stratégie relative au secteur privé en 2019 et une initiative interne d'importance primordiale commencent à donner de bons résultats.

**Figure 8: Montants et pourcentages de contributions totales provenant du secteur privé, au PAM, à l'UNICEF et au HCR, 2015-2021**

Sources: Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) et rapports annuels sur les résultats, recueils d'informations sur le financement de l'UNICEF et rapports mondiaux du HCR.

***Doter les bureaux de pays du PAM du personnel adéquat***

31. Il s'est avéré difficile de faire en sorte que les bureaux de pays disposent du personnel nécessaire pour répondre aux ambitions des PSP. Les effectifs n'ont pas été planifiés à la hauteur des besoins et les compétences ne concordent pas tout à fait avec la volonté du PAM de jouer un rôle de catalyseur davantage en amont. La politique du PAM en matière de personnel, adoptée en 2021, favorise une planification plus stratégique des effectifs, mais la rotation du personnel et son instabilité au niveau national perdurent, réduisant ainsi la capacité de retenir les talents malgré les améliorations apportées aux types de contrats et à leur durée.

***Amélioration de la gestion de la performance et de la communication d'informations et renforcement de l'obligation de rendre compte***

32. Depuis 2017, la réalisation de l'objectif de la politique en matière de PSP consistant à améliorer le suivi de la gestion axée sur les résultats n'a que faiblement progressé, le Cadre de résultats institutionnels et ses indicateurs ne suffisant pas à permettre aux bureaux de pays de mesurer, d'analyser et de rendre compte efficacement de tout l'éventail de leurs activités. La faible validité des indicateurs, s'agissant de mesurer les changements escomptés, notamment en lien avec le développement des capacités et le renforcement de la résilience, a influé sur l'utilité des données de suivi pour les prises de décisions stratégiques et la gestion évolutive pendant la mise en œuvre du PSP, et sur la capacité du PAM à décrire pleinement ses contributions au carrefour de l'action humanitaire, du développement et de la paix. Les examens à mi-parcours doivent contribuer à combler ces lacunes. Conformément aux exigences fixées dans la politique en matière de PSP, le Bureau de l'évaluation a considérablement renforcé sa capacité à gérer les évaluations de PSP et, conformément à la politique d'évaluation de 2015, a investi dans l'appui fourni aux bureaux de pays pour qu'ils mènent des évaluations décentralisées. L'utilité des évaluations de PSP est reconnue, mais les exigences indifférenciées en matière de couverture, le coût et le respect des délais suscitent des préoccupations. D'une manière générale, toutes les conditions à remplir en matière de suivi, d'élaboration de rapports et d'évaluation ont soulevé des difficultés concernant l'échelonnement, le calendrier et la capacité d'assimilation nécessaires pour être en mesure de tirer profit des données factuelles produites. Les bureaux régionaux et le Siège ont entrepris d'appuyer l'intégration des données factuelles dans la programmation.

***Effets directs non intentionnels***

33. L'équipe d'évaluation a répertorié des effets directs non intentionnels dans trois grands domaines:
- i) Dans certains cas, l'examen stratégique Faim zéro a rempli une fonction et joué un rôle dépassant ce qui était initialement prévu, et a contribué aux programmes d'action et aux priorités du pays concerné.
  - ii) Les exigences associées aux lignes de visée dans le cadre de la mise en œuvre de la politique en matière de PSP prévoyaient l'intégration verticale des activités, des produits, des effets directs et des domaines d'action privilégiés. L'objectif initial était d'établir des liens de causalité le long de la chaîne de résultats mais, dans la pratique, ces exigences ont contribué à fragmenter la conception des PSP. En outre, la structure de gestion correspondante dans les bureaux de pays, avec la désignation de responsables différents pour les effets directs et les activités, a favorisé le cloisonnement pendant l'exécution des PSP.

- iii) L'architecture des PSP a amélioré la visibilité des activités menées par le PAM en matière de développement et permis de planifier à plus long terme dans tous les domaines d'intervention. En revanche, les activités liées aux interventions d'urgence et à la chaîne d'approvisionnement ont perdu de leur visibilité dans le texte explicatif des PSP, alors qu'elles continuent de représenter la principale composante des PSP du point de vue du budget et du point de vue du financement, ainsi que le principal atout et avantage comparatif du PAM dans de nombreux contextes.

### **Quels sont les facteurs qui ont favorisé ou entravé l'obtention des résultats de la politique en matière de PSP?**

#### ***Facteurs internes favorables***

34. *Encadrement du processus de changement.* La haute direction et le personnel du PAM à tous les niveaux ont œuvré pour faire avancer le programme d'action des PSP en interne. Il en est résulté une détermination et un sentiment d'urgence dès les premiers stades de mise en œuvre des PSP. Au fil du temps, le contrôle des processus relatifs aux changements organisationnels a néanmoins perdu de sa cohérence. Dans une certaine mesure, le rôle de l'équipe chargée de la feuille de route intégrée, qui a lancé le changement, a été repris par la Division des programmes – action humanitaire et développement et confié au groupe de travail chargé des PSP de deuxième génération. Or le pouvoir n'est pas suffisant à ce niveau pour que les problèmes relatifs à la flexibilité et à l'efficacité, qui ont des répercussions majeures sur plusieurs effets escomptés de la politique en matière de PSP, puissent être traités.
35. *Engagement à long terme des directeurs des bureaux de pays.* Il a fallu que le personnel d'encadrement des bureaux de pays combine vision d'avenir, temps disponible, créativité, volonté de prendre des risques et compétences nécessaires pour être en mesure de surmonter la lourdeur de certains éléments du processus de changement. Pour certains directeurs de pays, le changement n'a pas été tâche facile ou évidente, car la conduite du processus nécessitait des compétences spécialisées foncièrement différentes de ce qu'aurait pu exiger la gestion d'un portefeuille de projets humanitaires. Des efforts importants ont été déployés pour épauler les directeurs des bureaux de pays et les accompagner lors de la phase d'expérimentation des PSP, mais, avec le temps, la mise en place des PSP s'est banalisée et les bureaux de pays ont été laissés à eux-mêmes pour encadrer leurs propres processus.
36. *Enthousiasme et engagement du personnel du PAM.* La vitesse du changement n'a pas été sans poser problème au PAM et à son personnel, mais la large participation et la forte mobilisation des employés, soutenus par des ateliers, des directives et des formations, ont amélioré la compréhension et la mise en œuvre des processus des PSP. Des équipes du Siège spécialisées ont appuyé la phase d'expérimentation, puis ont été associées à la phase de développement. Le personnel des bureaux régionaux a joué un rôle crucial s'agissant d'accompagner les bureaux de pays et d'intégrer dans les processus de planification et de mise en œuvre par pays les effets de la politique relative aux PSP et des orientations fournies, ouvrant ainsi la voie à l'apprentissage au fil du temps.

37. *Allocation de ressources financières à des priorités spécifiques.* Lorsque la mise en œuvre de la politique en matière de PSP a été soutenue par l'allocation de financements spécifiques, la réussite a été facile et assurée. Des ressources consacrées à l'innovation et des financements de démarrage ont permis aux pays d'accomplir de véritables progrès dans certains domaines de changement mentionnés dans la politique, comme le positionnement au carrefour de l'action humanitaire, du développement et de la paix. Toutefois, il n'y a pas eu de ressources analogues consacrées à d'autres domaines importants, comme: le financement anticipé du recrutement d'effectifs destinés à de nouveaux types d'engagements et domaines de travail (comme le plaidoyer en faveur de politiques), l'élaboration des PSP, la prise en compte systématique de la problématique femmes-hommes ou la participation aux processus des analyses communes de pays et des plans-cadres de coopération.

### **Facteurs internes défavorables**

38. *Modifications fréquentes des cadres, outils et directives essentiels.* La capacité d'assimilation du personnel a été fortement mise à l'épreuve par la multiplicité des changements et orientations conceptuels et procéduraux liés à la politique, dont certains sont apparus très tardivement et ont fait l'objet de révisions fréquentes. Les connaissances et l'aisance du personnel, pour ce qui est de travailler au sein du système, se sont améliorées avec le temps et avec l'expérience acquise en matière de planification stratégique par pays. Toutefois, certaines solutions adoptées consistent à "contourner" les processus qui conservent toute leur lourdeur. Les domaines dans lesquels des orientations et des outils sont fournis pour la mise en œuvre de la politique en matière de PSP ne sont pas tous définitivement arrêtés, par exemple le Cadre de résultats institutionnels.
39. *Diversité des situations et des environnements opérationnels pour les bureaux de pays.* Tous les bureaux de pays ont engagé un processus de changement important avec la mise en place des PSP. Toutefois, ces processus et les exigences associées ont pesé beaucoup plus lourdement sur les petits bureaux de pays que sur les grands, en raison de leur budget plus modeste, de leurs effectifs de réserve plus restreints et (dans certains cas) de la situation externe à laquelle ils sont confrontés. La politique relative aux PSP et les directives connexes n'ont pas suffisamment tenu compte de ces différences.
40. *L'obligation statutaire du PAM de dépendre de contributions volontaires a réduit la capacité de celui-ci à réaliser les ambitions de ses PSP.* Les budgets de portefeuille de pays continuent de faire ressortir que les financements ne concordent pas parfaitement avec les ambitions des PSP. Les réalités du financement (notamment le manque de souplesse des contributions des donateurs) ont limité la capacité à investir d'avance dans les relations, la conception et l'expérimentation de programmes, et les partenariats. Elles se sont également répercutées sur la dotation en effectifs des bureaux de pays.
41. *Le recrutement du personnel reste fonction de la disponibilité de ressources.* Les opérations de restructuration du personnel se sont avérées très instructives, mettant en évidence les carences existantes, mais les réalités du financement font que le personnel des bureaux de pays du PAM continue à ne pas être aussi qualifié qu'il le devrait. En conséquence, dans la plupart des environnements, et en particulier dans les pays sous-financés et les opérations de petite ampleur, il n'a pas été possible de trouver du personnel doté des compétences optimales. Le PAM n'a donc pas été en mesure de tirer parti de toutes les possibilités de renforcer certains domaines d'activités spécifiques ou de faire valoir ses atouts.

42. *Les systèmes de gestion des connaissances ne soutiennent pas suffisamment la gestion axée sur les résultats.* Les faiblesses des cadres de résultats et des rapports internes normalisés ont limité l'utilité des données de suivi pour la gestion stratégique de la mise en œuvre des PSP, et le Cadre de résultats institutionnels continue de ne pas rendre compte correctement de certaines dimensions essentielles du travail du PAM, notamment en lien avec la chaîne d'approvisionnement et le renforcement des capacités des pays. L'utilisation de données factuelles reste réduite, avec une fragmentation importante entre les divisions à tous les niveaux du PAM.
43. *Clarté et pilotage institutionnel insuffisants eu égard aux avantages comparatifs du PAM.* Tant la politique en matière de PSP que les directives connexes n'ont pas suffisamment aidé les bureaux de pays à établir des priorités et à déterminer les atouts spécifiques du PAM dans chaque contexte. Cette situation et les réalités du modèle de financement du PAM ont continué de pousser ce dernier à intervenir dans une série de domaines, parfois avec des capacités et des ressources insuffisantes pour garantir le succès.

#### **Facteurs externes favorables**

44. *L'approbation et la prise en main par les autorités nationales* sont essentielles pour l'efficacité et la durabilité.
45. *La demande croissante de services et d'appui à la prestation de services adressée au PAM* a créé de nouvelles possibilités de collaboration et de positionnement stratégiques, et représenté une source de financements supplémentaires.

#### **Facteurs externes défavorables**

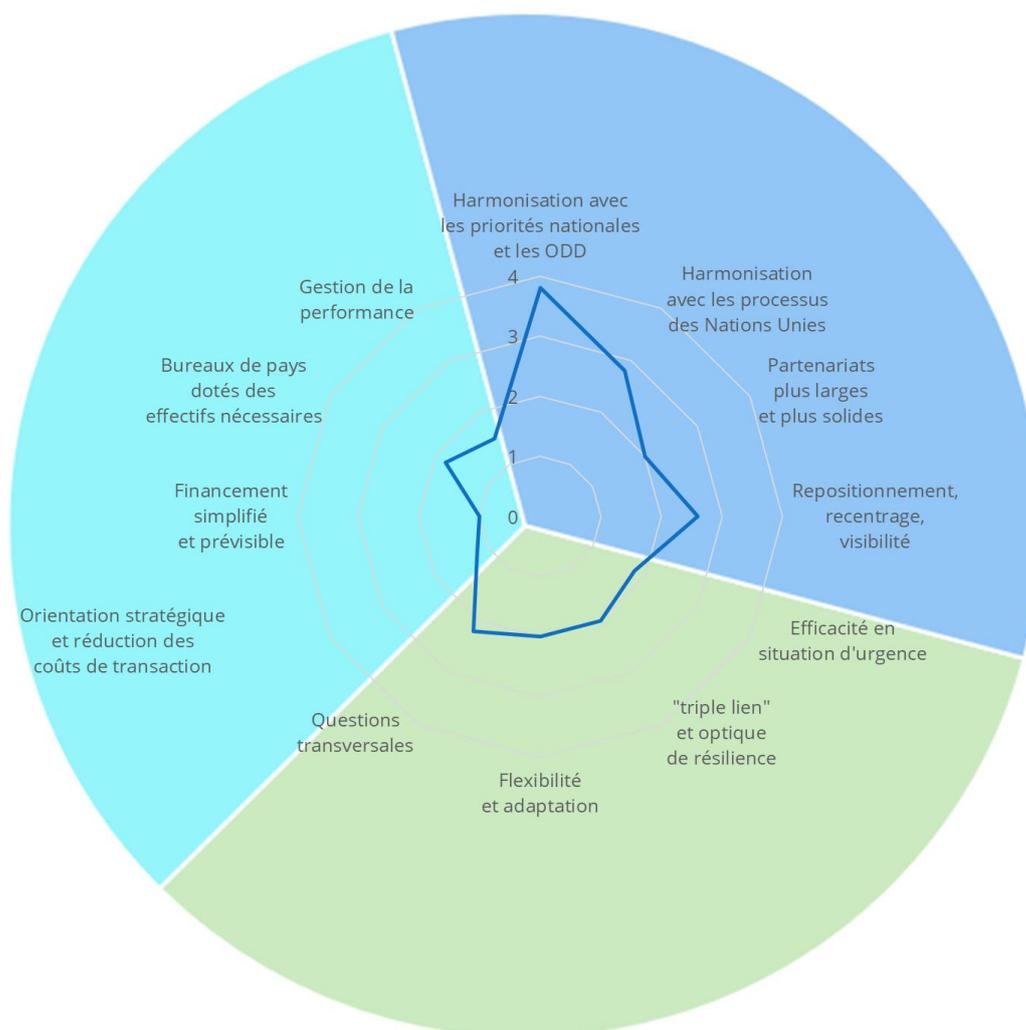
46. *Les priorités des donateurs et leurs contributions préaffectées ont continué d'orienter les flux de financement et d'en limiter la souplesse.* De plus, l'escalade des besoins humanitaires pendant la période couverte par l'évaluation a conforté la vision de certains donateurs, qui estiment que le PAM est un acteur principalement humanitaire, et accentué la pression et le contrôle exercés sur des ressources déjà rares, compromettant le passage souhaité à des financements plus souples et à plus long terme.
47. *Les bouleversements planétaires survenus pendant la mise en œuvre de la politique en matière de PSP* ont été plus radicaux et de plus grande ampleur que prévu, notamment la pandémie de COVID-19, les conflits et la crise alimentaire mondiale.

### **Conclusions**

48. Pour évaluer correctement les résultats de la politique en matière de PSP, il convient de garder à l'esprit l'ampleur des changements qu'elle a engendrés. Pendant la période couverte par l'évaluation, le PAM a considérablement progressé en ce qui concerne l'ajustement de ses orientations stratégiques, de ses relations avec les autres acteurs et de ses systèmes internes, tout en faisant face à une augmentation spectaculaire des besoins. Néanmoins, les changements que la politique et les plans stratégiques du PAM ont amorcés prendront davantage de temps pour se concrétiser pleinement, et des ajustements majeurs devront être opérés pour réaliser les ambitions affichées dans la politique.

49. D'une manière générale, comme l'illustre la figure 9, les domaines dans lesquels les progrès sont les plus nets concernent le repositionnement stratégique et, en particulier, la concordance avec les priorités nationales, l'harmonisation au sein du système des Nations Unies et le repositionnement général du PAM. Des avancées ont été observées au regard des changements envisagés dans la politique en matière de PSP, notamment concernant certaines dimensions liées à la qualité des programmes, en particulier le positionnement du PAM au carrefour de l'action humanitaire, du développement et de la paix et son action à l'appui du renforcement de la résilience, et concernant certaines dimensions de la flexibilité et de l'adaptation. Les progrès relatifs à la réduction des coûts de transaction et à la souplesse et à la prévisibilité des financements ont été beaucoup plus difficiles à déterminer, et plusieurs domaines de gestion tels que la dotation en personnel des bureaux de pays et le suivi des résultats continuent de poser problème.

**Figure 9: Conclusions de l'équipe d'évaluation concernant les progrès accomplis dans les domaines concernés par les principaux effets escomptés**



Source: équipe d'évaluation.

Note: l'équipe d'évaluation s'est appuyée sur les données factuelles issues de son travail pour apprécier les progrès accomplis dans chaque domaine jusqu'à ce jour. Le barème est le suivant: 0 = pas/peu de changement; 1 = amorce de changement; 2 = progrès, à améliorer; 3 = progrès importants; 4 = progrès achevés.

50. **Conclusion 1: La politique en matière de PSP et sa mise en œuvre ont marqué un tournant courageux, décisif et hautement pertinent pour le PAM,** les PSP constituant désormais un élément bien établi du cycle de programme. La politique a amorcé un changement radical dans la façon dont le PAM planifie ses activités et fonctionne. Elle était fermement ancrée dans le programme de développement durable, la réforme du système des Nations Unies pour le développement et d'autres changements de l'environnement opérationnel, et répondait aux attentes formulées au sein du PAM et en dehors quant à la façon dont celui-ci devait s'améliorer. Il en est résulté une profonde transformation des systèmes et des processus, au prix d'efforts considérables déployés aux différents niveaux institutionnels, en particulier celui des bureaux de pays, qui ont pris à leur compte le changement avec beaucoup de courage et de détermination sur fond de pressions et de problèmes externes croissants.
51. **Conclusion 2: La politique en matière de PSP demeure valide et ne nécessite aucune actualisation dans l'immédiat.** La politique a contribué à faciliter la transition et la réorganisation des activités du PAM, afin que d'exécutant, celui-ci devienne un catalyseur, et elle a effectivement permis de progresser en ce sens. Elle a également servi l'ambition générale de transformer radicalement les pratiques, les règles et les règlements qui façonnent l'action du PAM au niveau national (et plurinational). De manière plus générale, elle a permis de passer à la planification des activités et à l'articulation des plans d'action par pays, et favorisé une collaboration extérieure qui mobilise des partenaires. À présent, il convient de veiller avant tout à ce que les instruments et les ressources nécessaires pour poursuivre la mise en œuvre de la politique appuient pleinement les initiatives du PAM mentionnées dans la politique (voir la conclusion suivante).
52. **Conclusion 3: Les PSP faisant partie intégrante de l'environnement du PAM, les principaux instruments de la réussite de la politique en matière de PSP sont désormais la panoplie d'instruments, les mesures d'accompagnement, les capacités du personnel et les compétences techniques, indispensables pour planifier et mettre en œuvre ces plans. Tous ces éléments doivent faire l'objet en permanence d'une attention prioritaire.** Alors que les bureaux de pays abordent les PSP de deuxième génération, la principale référence normative pour le personnel à tous les niveaux n'est plus la politique mais le vaste ensemble de directives en matière de programmation, de planification, de budgétisation, de gestion de la performance et d'établissement de rapports, qui a été élaboré pour faciliter la mise en œuvre de la politique et qui pourra être plus aisément adapté en fonction des enseignements tirés de l'expérience, des retours d'information et des profonds bouleversements de l'environnement opérationnel du PAM. L'efficacité de l'action du PAM dépendra en grande partie de la capacité de celui-ci à se doter du personnel disposant du savoir-faire nécessaire pour concrétiser les ambitions affichées dans les PSP.
53. **Conclusion 4: La politique en matière de PSP commence à donner des résultats concernant l'amélioration de la qualité des programmes et la planification globale, et une nouvelle génération de PSP devrait permettre au PAM de mettre à profit ces résultats.** Les bureaux de pays, les bureaux régionaux et le Siège ont assimilé les enseignements tirés de l'élaboration et de la mise en œuvre des PSP de première génération, qui appellent notamment à accorder une plus large place à l'élaboration d'une théorie et d'une logique des programmes et à préciser la façon dont le PAM se positionne dans la sphère du développement. Les priorités des PSP ne sont pas toujours clairement définies, ce qui a souvent conduit le PAM à se lancer dans de vastes programmes et freiné l'obtention des résultats. Par ailleurs, la hiérarchisation des priorités n'est pas suffisamment contrebalancée par la réactivité face à la situation, aux priorités et aux principaux problèmes du pays. Dans des domaines tels que le triple lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix, le PAM progresse, mais il est encore difficile de déterminer où et comment il peut être le plus utile tout en continuant de mettre l'accent sur ses points forts.

54. **Conclusion 5: La politique en matière de PSP a eu une incidence positive sur la participation et la contribution du PAM à l'environnement extérieur mais, dans de nombreux contextes, les ambitions fixées dans les PSP exigent pour être réalisées des moyens financiers et des capacités et des compétences techniques du personnel qui dépassent largement ce qui est disponible.** L'environnement extérieur a évolué parallèlement à l'évolution de la planification par pays des Nations Unies et à la mise en place des analyses communes de pays révisées et des plans-cadres de coopération. Ces processus à l'échelle du système orienteront et encadreront désormais les volets des PSP axés sur le développement et obligeront le PAM à poursuivre ses ajustements. Les PSP ont permis au PAM de mieux tenir compte des priorités des pays et des partenaires, et d'explorer de nouveaux domaines d'activité innovants, tout en approfondissant son expérience dans des domaines plus conventionnels. Cette évolution se retrouve dans l'amélioration du positionnement du PAM, la plus grande maturité de ses relations avec les gouvernements et l'harmonisation renforcée au sein du système des Nations Unies, autant de facteurs qui ont débouché sur de nouvelles perspectives d'action et de nouveaux domaines d'activité. En tant qu'outil, les PSP ont ouvert la voie à une mutation importante aboutissant à une planification plus stratégique et à plus long terme. Pendant la majeure partie de la période d'évaluation, l'adaptation des ressources humaines et techniques aux ambitions des bureaux de pays (et inversement) n'a guère retenu l'attention.
55. **Conclusion 6: La gestion interne des PSP a perdu de sa cohérence au fil du temps, ce qui s'est répercuté sur l'efficacité et l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre des PSP.** Certains éléments de gestion ont été négligés ou insuffisamment examinés, ont tout simplement évolué trop lentement ou n'ont pas intégré les observations reçues en retour. Plusieurs processus relatifs aux PSP sont devenus plus centralisés et ont exigé davantage de bureaucratie, annulant les gains produits par l'élimination de la précédente structure de projets fragmentée. Sont particulièrement préoccupants le manque d'efficacité du processus d'examen et d'approbation des programmes ainsi que les problèmes structurels liés à la combinaison des procédures et directives relatives aux PSP, au Cadre de résultats institutionnels et à la budgétisation, qui peuvent empêcher le PAM de répondre rapidement à des besoins d'urgence et de concevoir de manière cohérente des programmes intégrés. La mise en œuvre repose manifestement sur des approches cloisonnées, en partie en raison de facteurs externes comme la nature du financement, mais aussi en raison des changements apportés à la gestion des processus pendant le déploiement des PSP, ce qui a fait obstacle aux objectifs de planification globale et intégrée énoncés dans la politique.
56. **Conclusion 7: Il faut simplifier les processus et les procédures, déléguer davantage sur le plan des responsabilités, des pouvoirs et de l'obligation de rendre compte, et renforcer les capacités de planification.** Il convient de conserver ce qui fonctionne bien et d'alléger, de simplifier et d'assouplir considérablement les processus lourds. La poursuite de l'harmonisation avec la planification à l'échelle du système des Nations Unies et les priorités nationales nécessitera la mise en place d'une fonction et de pouvoirs renforcés plus décentralisés à l'appui de la planification. Le fait d'axer les efforts sur ces réformes internes permettra de valoriser la planification par pays et de positionner le PAM pour l'avenir.

57. **Conclusion 8: Malgré le surcroît d'attention accordé au suivi, à l'établissement des rapports et à l'évaluation, la capacité du PAM à utiliser les informations sur la mise en œuvre des programmes pour éclairer ses décisions demeure faible.** En dépit des efforts considérables déployés pour recueillir des données et tirer des enseignements de l'expérience, des lacunes majeures perdurent. Les systèmes de suivi sont axés sur les informations quantitatives, mais certains indicateurs ne mesurent pas concrètement les progrès réalisés au regard des changements prévus et ne donnent pas d'informations susceptibles d'être utiles aux bureaux de pays ou de mieux faire comprendre ce qui a bien fonctionné. Les systèmes de suivi et d'établissement de rapports visent le rassemblement des données à l'échelle institutionnelle pour rendre compte de l'action menée, mais n'ont pas pour autant réduit la nécessité d'établir des rapports personnalisés à l'intention des donateurs ni entraîné de changements majeurs en matière de disponibilité de financements souples. Les évaluations ont fourni des éléments factuels et des enseignements précieux, en particulier les évaluations décentralisées qui permettent d'obtenir des données liées au contexte, et les efforts déployés pour synthétiser et récapituler les données d'évaluation en rendent l'utilisation plus probable. Toutefois, les exigences relatives à la couverture des évaluations conjuguées aux exigences liées à d'autres processus ne sont pas suffisamment différenciées en fonction de la taille des portefeuilles des bureaux de pays, et sont trop lourdes et trop difficiles à échelonner dans le temps pour être maintenues sous leur forme actuelle. Les investissements financiers dans le suivi et l'évaluation ont été trop limités, et les capacités du PAM sont bien en deçà des besoins dans ce domaine. Il en résulte une fragmentation de la production et de l'utilisation des données factuelles, à laquelle il convient de remédier.

## Recommandations

Recommandation	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
<p><b>Recommandation 1: Dans le cadre de la poursuite de la mise en œuvre de la politique, il conviendrait de fonder le dispositif des plans stratégiques de pays sur une démarche plus stratégique et allégée, tandis que les révisions futures doivent tenir compte de la synthèse des nouveaux enseignements tirés de l'expérience.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 1.1: Reporter la mise à jour éventuelle de la politique en matière de plans stratégiques de pays jusqu'à ce que les enseignements tirés des plans stratégiques de pays de deuxième génération et des plans-cadres de coopération de première génération puissent être synthétisés.</li> <li>➤ 1.2: Continuer d'actualiser les exigences en matière de planification, de budgétisation et de gestion des ressources, ainsi que les orientations et outils connexes, en mettant l'accent sur la simplification, la capacité d'assimilation du changement, l'accessibilité et l'utilité.</li> <li>➤ 1.3: Reconfigurer les plans stratégiques de pays pour en faire des documents de planification stratégique plus légers et simplifiés destinés à être soumis au Conseil pour approbation, qui traduisent une vision d'avenir et une stratégie de haut niveau et soient assortis de budgets indicatifs fondés sur les besoins. Reléguer les informations détaillées sur les modalités de mise en œuvre et de mobilisation des ressources dans des documents de planification internes distincts.</li> </ul>	Élevé	Juin 2024
<p><b>Recommandation 2: Accroître l'appui et les ressources alloués à la planification stratégique par pays et aux premières étapes de la mise en œuvre des plans stratégiques de pays.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 2.1: Renforcer l'appui fourni aux bureaux de pays pour l'élaboration des plans stratégiques de pays, l'assurance qualité et l'apprentissage.</li> <li>➤ 2.2: Allouer des ressources budgétaires suffisantes et spécifiques à tous les niveaux pour appuyer la planification stratégique par pays et l'élaboration des programmes, y compris dans le cadre d'une participation active aux processus de l'analyse commune de pays et du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable.</li> <li>➤ 2.3: Faire en sorte que les bureaux de pays disposent d'effectifs internes plus adaptés, dotés des compétences et des capacités nécessaires pour participer à la planification stratégique par pays.</li> <li>➤ 2.4: Fournir aux bureaux de pays un appui spécialisé à la demande concernant l'élaboration de feuilles de route détaillées pour la mise en œuvre des plans stratégiques de pays, sur la base des plans stratégiques de pays approuvés.</li> <li>➤ 2.5: Mieux encadrer l'élaboration des budgets pluriannuels fondés sur les besoins ayant trait aux programmes liés au renforcement de la résilience et aux causes profondes pour faire en sorte qu'ils se fondent sur des évaluations réalistes de ce que le PAM peut faire et de ce à quoi il peut contribuer, compte tenu des financements et des capacités de mise en œuvre disponibles.</li> </ul>	Élevé	Décembre 2023

Recommandation	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
<p><b>Recommandation 3: Continuer de simplifier et de rationaliser les procédures et les processus d'examen, de révision et d'approbation de l'ensemble des plans stratégiques de pays en vue d'améliorer l'efficacité et la flexibilité, et de réduire les coûts de transaction.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 3.1: Veiller à ce que les objectifs fixés et les priorités globales des plans stratégiques de pays, ainsi que le rôle du PAM, soient d'emblée examinés et convenus avec les bureaux régionaux et les unités du Siège concernés, parallèlement à la tenue de consultations avec les parties prenantes clés au niveau des pays et en phase avec le processus du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable.</li> <li>➤ 3.2: Continuer de rationaliser le processus d'examen et d'approbation des programmes afin d'éviter les doublons inutiles en matière de supervision technique (entre le processus électronique et le processus stratégique d'examen des programmes et entre le Siège et les bureaux régionaux) et encourager la maîtrise (la retenue) des commentaires formulés sur les processus.</li> <li>➤ 3.3: Continuer de simplifier le cadre financier pour alléger la charge de travail connexe relative à la gestion des budgets des bureaux de pays et aux révisions de plans stratégiques de pays. Demander au Conseil de rationaliser et de simplifier les délégations de pouvoirs pour l'approbation des plans stratégiques de pays et des révisions associées, une fois que les résultats des initiatives en cours sur la gouvernance et le changement institutionnel sont manifestes (comme l'examen en cours de la gouvernance du Conseil d'administration).</li> </ul>	Élevé	Juillet 2024

Recommandation	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
<p><b>Recommandation 4: Renforcer et rationaliser l'obligation de rendre compte et l'apprentissage à l'appui de la gestion axée sur les résultats.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 4.1: Opter pour la budgétisation et le recrutement fondés sur les effets directs et les produits, conformément aux prescriptions des processus actuels de réforme du système des Nations Unies pour le développement dans le contexte des plans-cadres de coopération.</li> <li>➤ 4.2: Examiner les avantages apportés par la proposition d'"étiqueter" les effets directs des PSP par domaine d'action privilégié, notamment les effets sur la conception de programmes cohérents, intégrés et axés sur les effets directs, et sur la mobilisation des ressources.</li> <li>➤ 4.3: Mettre au point des systèmes de gestion de l'information communs qui utilisent les données issues du suivi du PAM, peuvent permettre aux bureaux de pays d'accéder en temps réel à des données d'analyse pour une gestion adaptative des programmes, et assurent l'interopérabilité avec les critères évolutifs fixés à l'échelle du système (comme ceux relatifs à l'établissement des rapports dans le contexte du plan-cadre de coopération et ceux de la plateforme UN INFO).</li> <li>➤ 4.4: Réviser les directives relatives aux processus d'examen à mi-parcours des plans stratégiques de pays de manière à ce que ces examens soient légers et réalisés en interne et à améliorer leur complémentarité avec le processus d'évaluation des plans stratégiques de pays; à cet effet, faire en sorte que les examens à mi-parcours puissent mettre l'accent sur des dimensions telles que la pertinence à long terme, la couverture, les résultats au niveau des produits, la cohérence et l'efficacité opérationnelle, avec une mise à jour au stade de l'évaluation des plans stratégiques de pays, celle-ci donnant lieu à une évaluation indépendante qui étend la couverture pour traiter également, entre autres, les dimensions de l'efficacité et de la durabilité.</li> <li>➤ 4.5: Réviser les exigences en matière d'évaluation des plans stratégiques de pays pour que la couverture de l'évaluation soit plus sélective, donc plus stratégique, plus rapide et plus économique.</li> <li>➤ 4.6: Investir davantage dans les fonctions de suivi et d'évaluation au niveau des bureaux de pays afin d'élargir les capacités et allouer des ressources spécifiques suffisantes au suivi et à l'évaluation.</li> </ul>	Moyen	Juillet 2024

Recommandation	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
<p><b>Recommandation 5: Élaborer une compréhension et une vision communes claires des activités menées par le PAM au carrefour de l'action humanitaire, du développement et de la paix.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 5.1: Actualiser les directives relatives à la conception des plans stratégiques de pays et à la hiérarchisation de leurs priorités, sur la base des résultats des évaluations de politiques en cours qui couvrent certains aspects essentiels des programmes menés au carrefour de l'action humanitaire, du développement et de la paix, et compte tenu des révisions éventuelles de politiques existantes connexes et des nouvelles politiques.</li> <li>➤ 5.2: Adopter des théories du changement sur cinq ans* pour les activités menées au carrefour de l'action humanitaire, du développement et de la paix et les composantes visant à "changer la vie" de tous les plans stratégiques de pays, ainsi qu'une logique systémique qui permette au PAM d'agir ou d'être prêt à réagir dans les situations évolutives complexes et tienne compte de visions de changement à long terme allant au-delà de la période quinquennale des plans stratégiques de pays. Concevoir une approche institutionnelle cohérente et réaliste des théories du changement permettant de fixer des ambitions réalistes, de définir des priorités claires et d'élaborer des programmes structurés, en coordination avec d'autres acteurs de l'action humanitaire, du développement et (s'il y a lieu) de la paix.</li> <li>➤ 5.3: Accroître sensiblement l'investissement stratégique dans le renforcement des capacités techniques et les financements de démarrage, à l'appui des activités menées par les bureaux de pays dans les domaines essentiels et sous-financés du triple lien.</li> </ul>	Élevé	Juillet 2023, avec un appui complémentaire si nécessaire

Recommandation	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
<p><b>Recommandation 6: Poursuivre et renforcer le processus de planification stratégique des effectifs et centrer davantage les efforts sur le perfectionnement des compétences, en lien avec la politique du PAM en matière de personnel et l'évolution des besoins.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 6.1: Faire en sorte que les processus de planification des effectifs et d'adaptation structurelle soient harmonisés au mieux avec le cycle de planification des plans stratégiques de pays, et veiller tout particulièrement à ce que la rotation des directeurs de pays, des adjoints de directeur de pays et des responsables de programmes n'ait pas d'incidence néfaste sur la cohérence de l'orientation stratégique et la continuité des activités opérationnelles.</li> <li>➤ 6.2: Élaborer des mandats personnalisés pour les responsables d'effets directs ou d'activités et organiser des formations visant à améliorer l'adaptation structurelle aux exigences des plans stratégiques de pays.</li> <li>➤ 6.3: Donner la priorité à la gestion stratégique des ressources humaines pour assurer la fidélisation des talents, en particulier dans les domaines du portefeuille du PAM où des compétences supplémentaires sont requises pour mobiliser des ressources nationales et internationales et pour jouer un rôle de catalyseur.</li> <li>➤ 6.4: Veiller à ce que le perfectionnement des compétences des employés et l'appui qui leur est fourni soient en prise sur les besoins des bureaux de pays et des plans stratégiques de pays dans les domaines prioritaires, notamment la mise en place d'un environnement politique porteur, le renforcement généralisé des capacités des pays, ainsi que l'établissement et la gestion de partenariats stratégiques.</li> <li>➤ 6.5: Donner la priorité à la fidélisation des hauts responsables recrutés à l'échelle nationale (y compris dans les bureaux auxiliaires) qui répondent aux engagements prioritaires du PAM, et notamment allouer les ressources nécessaires aux bureaux de pays dans lesquels des compétences techniques particulières sont requises ou doivent être améliorées.</li> </ul>	Élevé	Décembre 2025

\* Ou pour des périodes plus courtes lorsqu'un PSP couvre moins de cinq ans.

**Liste des sigles utilisés dans le présent document**

COVID-19	maladie à coronavirus 2019
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ODD	objectif de développement durable
PSP	plan stratégique de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance