

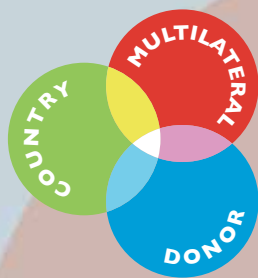
MOPAN

Réseau de mesures des performances
des organisations multilatérales

Rapport relatif à l'organisation

Programme Alimentaire Mondial (PAM)

Note de synthèse · 2013



MOPAN

Note de synthèse

Ce rapport présente les résultats d'une évaluation du Programme alimentaire mondial (PAM) conduite par le Réseau MOPAN (Multilateral Organisation Performance Assessment Network ou Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales). L'approche commune du Réseau MOPAN examine les systèmes, pratiques et comportements institutionnels, que le MOPAN estime indispensables à une aide efficace. Elle analyse également dans quelle mesure l'organisation œuvre en faveur de résultats humanitaires ou en matière de développement, et si ses activités sont adaptées aux besoins de ses partenaires dans le pays.

Créé en 1962, le PAM est la plus grande agence humanitaire luttant contre la faim dans le monde. Elle se caractérise par un double mandat pour prévenir la faim aiguë dans les situations de crise humanitaire en apportant une assistance alimentaire au cours d'opérations d'urgence, palliant ainsi au manque de nourriture à court terme, et par la mise en œuvre de programmes de développement à long terme pour rompre le cycle faim-pauvreté profondément enraciné.

Pour remédier au problème de plus en plus global et évolutif que représente la faim, le PAM a élaboré son plan stratégique 2008-2013 de façon à le transformer d'une agence d'aide alimentaire en une agence d'assistance alimentaire, élargissant ainsi son éventail de démarches et instruments qu'elle a mis en place pour contrer l'insécurité alimentaire, tels que la distribution de coupons alimentaires ou d'argent, l'introduction de nouveaux produits alimentaires ou des achats locaux de nourriture¹.

Le financement du PAM repose entièrement sur les contributions volontaires pour mettre en œuvre son programme de travail, il n'existe donc pas de budget découlant de contributions calculées, de cotisations, de subventions ou de dotations financières (contrairement à la plupart des autres fonds ou programmes de l'ONU). À part une faible part de financement qu'il perçoit conformément à un accord pluriannuel, le PAM doit annuellement lever la plupart des fonds nécessaires en prévision des besoins pour l'année.

Depuis 2012 le PAM conduit des réformes visant à renforcer l'agence. Les grandes transformations en cours comprennent la restructuration de l'Agence pour un meilleur alignement sur ses priorités stratégiques, le renforcement de sa gestion des ressources dans les pays, la révision complète des procédures applicables aux ressources humaines, le développement de nouveaux modes de communication et d'apprentissage, et la mise en œuvre d'un seul système normalisé visant à améliorer le contrôle des performances et les compte rendus.

L'évaluation du MOPAN

En 2011, le cadre d'évaluation du Réseau MOPAN avait été adapté à des organisations à but humanitaire suite à des tests conduits avec le PAM. C'est cependant la première fois que le MOPAN évalue officiellement le PAM.

En 2013, le Réseau MOPAN a évalué le PAM à partir d'informations collectées par le biais d'une enquête auprès de ses principaux partenaires, d'une analyse de documents et d'entretiens avec son personnel. L'enquête a ciblé les donateurs du MOPAN établis au Siège ainsi que les bailleurs de fonds, gouvernements bénéficiaires, partenaires directs du PAM, et agences comparables, situés dans cinq pays (l'Éthiopie, le Guatemala,

1. Le plan stratégique 2014-2017 du PAM conserve l'effort sur l'assistance alimentaire, mais tient également compte d'un environnement opérationnel extérieur en évolution et des enseignements tirés du cycle 2008-2013.

l'Indonésie, le Mozambique et le Pakistan)². Au total, 298 personnes ont participé à l'enquête : (44 donateurs du Réseau MOPAN au Siège, 41 donateurs établis dans les pays, 92 partenaires directs, 68 interlocuteurs des gouvernements bénéficiaires et 53 représentants d'organismes similaires au PAM). Le MOPAN a analysé près de 400 publications institutionnelles disponibles au public ainsi que des documents liés aux programmes dans les cinq pays évalués. Le Réseau MOPAN a également interrogé les membres du personnel du PAM (45 personnes à son Siège et 9 dans ses bureaux de pays). Ces informations n'ont été ni codées ni utilisées officiellement dans le processus d'évaluation, mais ont servi à avoir une perception plus large du contexte dans lequel s'appliquent les systèmes et pratiques institutionnels et sont élaborés les rapports fondés sur les résultats.

Les évaluations du MOPAN fournissent un cliché instantané de quatre aspects de l'efficacité institutionnelle (stratégie, pratiques gestionnaires, relations, gestion des connaissances) et de la façon dont l'agence contribue à l'obtention de résultats humanitaires et en matière de développement. Les principales constatations issues de l'évaluation conduite en 2013 sur ces domaines de performance du PAM sont récapitulées ci-après.

Principales constatations

Stratégie

Dans ce domaine, le MOPAN a établi des critères afin de déterminer si l'organisation multilatérale applique des stratégies et met en place des systèmes reflétant de bonnes pratiques gestionnaires en faveur de résultats. L'évaluation en 2013 démontre globalement que:

- Le PAM a engagé une gestion axée sur les résultats depuis bientôt vingt ans, et il poursuit ses efforts en ce sens, notamment en tentant d'apporter des améliorations constantes dans le suivi des performances et les compte rendus. La plupart des partenaires interrogés dans le cadre de l'enquête constatent que les hauts responsables et le système de valeurs du PAM soutiennent fortement cette gestion orientée vers les résultats.
- Bien que les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête aient très bien noté le PAM pour sa stratégie institutionnelle fondée sur un mandat clair, beaucoup ont aussi indiqué dans leur commentaires écrits que le double mandat du PAM pouvait être source de confusion ou de préoccupation. Ce problème a également été relevé dans deux récentes évaluations indépendantes. L'analyse des documents indique que la mutation de l'Agence passant de l'aide à l'assistance alimentaire n'apparaît pas encore dans la mission du PAM et n'est pas correctement communiquée à ses partenaires.
- Les cadres de résultats du PAM tant au niveau institutionnel que dans les pays, semblent élaborés de façon saine et respectent, en général, les normes de gestion axée sur les résultats. Les chaînes de résultats pourraient être renforcées, en particulier au niveau du cadre de résultats de gestion dans l'institution.
- Les personnes interrogées pour les besoins de l'enquête ont accordé la note "satisfaisant" ou "mieux" pour l'intégration par le PAM des sept thèmes convergents retenus pour l'évaluation du MOPAN (égalité des genres, analyse des risques climatiques et réponse, capacités mises en place pour une bonne gouvernance, critères fondés sur les droits de la personne, préparation à l'urgence et réponse, protection et VIH/SIDA);

2. Dépenses liées aux programmes du PAM en 2012: Éthiopie (358,6 millions USD), Guatemala (9,7 millions USD), Indonésie (6 millions USD), Mozambique (23,1 millions USD) et Pakistan (256,2 millions USD). Selon le Rapport annuel des performances du PAM en 2012, les programmes étaient principalement orientés vers le développement en Indonésie, et ont porté sur des interventions d'assistance dans les quatre autres pays (opérations d'urgence, interventions de secours prolongé et de consolidation). Pour plus d'informations sur les pays sélectionnés, consulter l'annexe I du volume II de ce rapport.

elles estiment que la préparation et la réponse à l'urgence constituent un des atouts de l'Agence. L'analyse des documents a révélé que la plupart de ces thèmes sont couverts par le PAM, mais il pourrait davantage intégrer l'égalité des genres dans son travail, et rédiger des directives officielles imposant l'application de critères conformes aux droits de la personne dans ses programmes de développement.

- Il ressort, autant de l'enquête que de la revue des documents, que le PAM est fortement engagé en faveur de résultats humanitaires et en matière de développement dans les pays. Les personnes interrogées soulignent que le PAM sait se préparer aux imprévus, évaluer les besoins, et travailler en consultation avec ses partenaires, mais pourrait davantage associer les bénéficiaires dans l'élaboration de réponses humanitaires. L'analyse des documents révèle que le PAM a récemment revu sa démarche de planification pour répondre aux imprévus, mais il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de ces nouvelles mesures.

Pratiques gestionnaires

Dans ce domaine, le MOPAN a établi des critères afin de déterminer si l'organisation multilatérale gère ses activités de façon à obtenir des résultats et à exploiter les informations relatives à ses performances.

L'évaluation en 2013 démontre globalement que:

- Les processus adoptés par le PAM pour l'allocation de ressources ont été jugés satisfaisants par les personnes interrogées et au vu des documents de l'Agence. L'Agence a renforcé son système d'allocation de fonds non réservés et perfectionné sa préparation à l'assistance dans les pays par le biais de mécanismes de financements préalables.
- Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête estiment que les pratiques budgétaires fondées sur les résultats du PAM sont satisfaisantes, mais l'analyse des documents révèle que l'Agence ne dispose pas encore d'un dispositif permettant de suivre les allocations et les dépenses tout au long de la chaîne, depuis les activités jusqu'aux résultats; elle prend cependant des mesures pour aligner ses cadres de résultats gestionnaires et de programmes sur son budget.
- Le PAM a été régulièrement très bien noté pour son obligation de rendre compte en raison de son solide système d'audits interne et externe, de ses systèmes de gestion des contrats et marchés et de ses stratégies pour la gestion des risques. Afin de renforcer encore ses performances, l'Agence est en train d'élaborer une stratégie de communication qui lui permettra d'informer son personnel de sa politique anti-corruption et de mieux transmettre ses résultats d'investigation sur les suspicions de fraude; elle a également consacré des ressources supplémentaires pour accélérer la mise en œuvre des recommandations d'audit.
- Les partenaires sondés jugent satisfaisante la façon dont le PAM exploite ses informations issues des résultats. L'équipe chargée de l'analyse des documents a globalement très bien noté le PAM pour sa manière d'exploiter les informations issues des résultats; il faudra peut-être un certain temps pour appliquer intégralement les directives 2012 relatives à l'élaboration de programmes intégrant les informations issues des résultats dans la planification de nouvelles interventions.
- La gestion des ressources humaines au sein du PAM a été jugée plus que satisfaisante dans la plupart des domaines, et il est clair que l'Agence a adopté de solides mesures pour assurer la sécurité de son personnel et renforcer sa déontologie. Le système d'évaluation des performances du personnel du PAM, apprécié uniquement à partir de la documentation, révèle un manque de transparence, compromettant ainsi la crédibilité des décisions prises pour les réaffectations, les promotions et les recrutements.

- Le fait de soumettre toute nouvelle initiative à des analyses de risques liés aux bénéfices ou à l'impact avant de les approuver a été jugé satisfaisant; l'analyse des documents a noté qu'une directive institutionnelle sur les risques et des directives sur le contenu des propositions de projet ont été fixées mais ne sont pas encore appliquées dans toute l'Agence.
- Le PAM ne prévoit pas de dispositifs permettant de s'assurer que les plans de travail des bureaux de pays ou les plans d'action pour les projets ou les programmes incluent systématiquement des étapes à atteindre (jalons, références de base, cibles) pour obtenir les résultats escomptés dans les domaines humanitaires ou du développement.
- Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête et l'analyse des documents notent très bien le PAM pour sa capacité à déléguer son autorité au niveau local. L'Agence s'améliore encore dans ce domaine en renforçant ses bureaux régionaux et en conférant davantage de pouvoir à ses bureaux de pays pour remplir leurs tâches.
- Le PAM est très bien noté par les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête pour son respect des principes humanitaires lorsqu'il mène ses opérations sur le terrain. On comprend, au vu des documents, la difficulté que représente le maintien d'un équilibre entre une attitude humanitaire de principe et l'approvisionnement rapide de nourriture, néanmoins le PAM pourrait encore progresser en informant et en formant son personnel sur l'application des principes humanitaires dans les interventions d'urgence.

Relations

Dans ce domaine, le MOPAN a établi des critères afin de déterminer comment l'organisation multilatérale s'engage vis à vis de ses partenaires dans le pays de façon à apporter une aide efficace. L'évaluation en 2013 démontre globalement que:

- L'évaluation estime que le PAM tient suffisamment compte des compétences et du contexte qu'il rencontre localement au cours de ses interventions. Il est notamment reconnu pour ses réponses rapides aux catastrophes ou autres situations exigeant une riposte, pour son recours aux compétences et ressources locales et pour sa capacité à saisir les occasions de fournir de la nourriture locale ou régionale lorsque c'est possible et que son coût et les délais d'approvisionnement le permettent. L'analyse des documents révèle que le PAM pourrait améliorer ses programmes conçus pour renforcer les moyens de subsistance des populations car ils n'engendrent pas encore les changements attendus à long terme (par exemple : une autonomie accrue des bénéficiaires ciblés durant les phases de consolidation et de développement).
 - Le PAM est perçu par les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête comme un contributeur sérieux aux plans et appels humanitaires entre agences, et l'analyse de documents montre que le PAM joue un rôle clé dans le Processus d'appel consolidé (CAP).
 - L'évaluation estime que le PAM contribue vigoureusement au dialogue politique et qu'il respecte les points de vue de ses partenaires.
 - Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête considèrent globalement que la participation du PAM au groupe sectoriel humanitaire est sérieuse, elles notent cependant qu'il pourrait améliorer sa fiabilité par rapport aux prévisions en besoins financiers pour ces grappes d'agences dont il est le chef
-

de file ou le co-dirigeant. L'analyse des documents révèle que l'Agence s'emploie activement à renforcer les mécanismes applicables pour l'obligation de rendre compte sur la mise en œuvre d'approches groupées.

- Le PAM est très bien noté pour l'harmonisation de ses procédures avec celles de ses partenaires de projets. Cependant en l'absence de données institutionnelles sur les indicateurs figurant dans la Déclaration de Paris, il n'a pas été possible de déterminer, à partir de l'analyse des documents, quelle part de financement représente la coopération technique du PAM dans les programmes coordonnés.

Gestion des connaissances

Dans ce domaine, le MOPAN a établi des critères afin de déterminer si l'organisation multilatérale dispose de mécanismes pour rendre compte de ses activités et de stratégies favorisant l'apprentissage pour un meilleur partage d'informations au sein de l'organisation et avec l'ensemble des acteurs humanitaires et d'aide au développement. L'évaluation en 2013 démontre globalement que:

- Le PAM a été reconnu pour les solides dispositifs qu'il a mis en place pour assurer l'indépendance et la qualité des évaluations conduites par son Bureau d'évaluation. Pour ce qui concerne les évaluations sur le terrain, l'analyse des documents révèle que les démarches liées aux champs d'évaluation et à l'assurance qualité ne sont pas suffisamment appliquées, mais les responsables du PAM se penchent la question.
- L'analyse des documents permet de féliciter le PAM pour la manière dont il rend compte de ses activités et exploite les informations liées à la performance pour aménager ses politiques et stratégies, mais il ne rend pas suffisamment compte de ses réalisations et n'exploite pas assez les informations liées à ses résultats pour adapter ses programmes aux pays. L'Agence s'efforce de combler certaines lacunes en renforçant sa capacité de suivi et d'évaluation dans le domaine.
- On estime que le PAM répercute correctement les enseignements tirés. L'analyse des documents permet de saluer le PAM pour ses récentes initiatives visant à amplifier la répercussion des enseignements tirés, mais elle révèle que l'Agence ne dispose pas encore d'un système intégré de gestion des connaissances.
- Le PAM est perçu comme une agence transparente et il très bien noté sur le fait de rendre des documents clés très facilement accessibles au public.

Résultats liés à l'assistance humanitaire et au développement, et pertinence avec les besoins des partenaires

Concernant les résultats liés au développement et à l'assistance humanitaire en 2013, l'évaluation considère que le PAM fournit des éléments factuels suffisants pour indiquer, d'une part, les progrès accomplis vers des réalisations dans toute l'Agence (Tableau de bord KPI A), et d'autre part, comment ses activités contribuent à atteindre les objectifs et priorités fixés dans le pays (Tableau de bord KPI B). Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête estiment que les objectifs et programmes de travail du PAM répondent correctement aux besoins des partenaires dans les pays (Tableau de bord KPI C). Il faut mettre ces constatations en perspective avec celles établies plus haut sur les systèmes et pratiques qu'applique le PAM pour garantir son efficacité institutionnelle.

- Éléments factuels montrant une progression vers des résultats dans toute l'organisation: Les évaluations du PAM attestent de sa très grande compétence pour obtenir des résultats immédiats et à court terme par ses interventions d'urgence, mais elles soulignent des résultats plus mitigés à moyen et long termes.

L'absence de données sur les résultats obtenus par rapport aux réalisations est régulièrement mentionnée dans les divers rapports et évaluations comme un obstacle à l'évaluation de l'efficacité du PAM, ce constat est corroboré par l'analyse des données institutionnelles du PAM par le MOPAN. Il ressort néanmoins que le PAM a réalisé, durant l'application du Plan stratégique 2008-2013, des progrès considérables quant à sa capacité à rendre compte de ses activités dans toute l'Agence (y compris sur ses réalisations), et qu'il poursuit son engagement de suivi et de compte rendu. Démontrer clairement l'obtention de résultats ayant une plus large portée reste un défi pour les agences engagées dans l'assistance humanitaire.

Les donateurs au Siège du MOPAN estiment que le PAM obtient d'excellentes performances pour ce qui est de sauver des vies et protéger les modes de subsistance des populations dans les situations d'urgence, mais qu'elles restent stables quant aux progrès réalisés pour atteindre les quatre autres objectifs stratégiques fixés.

- Éléments factuels attestant une contribution aux objectifs et priorités fixés dans le pays : Les données factuelles indiquent que le PAM obtient les résultats escomptés dans les cinq pays choisis pour l'évaluation. Cependant l'analyse de documents montre que le PAM pourrait améliorer ses compte rendus sur les résultats, car il est difficile d'apprécier l'efficacité globale de ses programmes et leur contribution à l'obtention de résultats. Sur l'ensemble des cinq pays choisis pour l'évaluation, les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête estiment que le PAM contribue de façon satisfaisante à l'obtention des résultats voulus.
- Pertinence des objectifs et programmes de travail par rapport aux besoins des partenaires. Les partenaires interrogés dans les pays évalués estiment que le PAM a une forte capacité à satisfaire les principales priorités de développement fixées dans les pays où il mène ses opérations sur le terrain. Ils estiment que le PAM propose des solutions innovantes satisfaisantes pour tenter de résoudre les problèmes et adapte son travail comme il convient aux besoins en constante évolution dans ces pays.

Conclusions relatives à l'efficacité institutionnelle

Les partenaires interrogés dans le cadre de l'enquête ont exprimé différentes opinions sur ce qui constitue le cœur du mandat du PAM, sur le récent changement d'orientation de l'Agence vers une assistance alimentaire et sur le type de programmes qu'elle devrait soutenir à l'avenir.

Le mandat de l'Agence et sa mutation stratégique vers une assistance alimentaire constituent un sujet de préoccupation pour près d'un quart des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête. Bien que le double mandat d'assistance humanitaire et d'aide au développement remonte à sa création en 1962, le PAM est avant tout considéré comme une agence à vocation humanitaire. Les donateurs, en particulier, semblent redouter que le récent changement d'orientation du PAM vers une assistance alimentaire engage davantage l'Agence dans des programmes de développement, endossant les rôles et responsabilités d'autres organisations des Nations Unies et créant ainsi un double emploi. Certains donateurs au Siège suggèrent que le PAM devrait concentrer la plupart de ses efforts sur son action humanitaire en fournissant une assistance en cas d'urgence, mais plusieurs personnes interrogées, au sein des gouvernements bénéficiaires ou d'agences à vocation similaire, suggèrent que le PAM renforce plutôt ses actions liées au développement et accroisse ses activités visant à donner aux populations des moyens de subsistance et une capacité de résilience.

Le PAM s'est bâti une solide réputation sur sa capacité de riposte à l'urgence, et les données factuelles documentées confirment qu'il dispose de systèmes et de pratiques suffisamment solides pour lancer et pérenniser des interventions humanitaires.

Les partenaires expriment leur confiance dans la capacité qu'a le PAM à dépêcher une assistance d'urgence sur le terrain, leurs commentaires soulignent que son pouvoir logistique, son très large champs d'action et sa forte présence sur le terrain font partie de ses atouts. Il ressort de l'évaluation du MOPAN que le PAM est bien placé pour dépêcher de l'assistance en cas d'urgence et qu'il dispose d'un fort avantage comparatif dans le contexte humanitaire pour les nombreux atouts suivants : Le fort investissement et l'importance pour le PAM d'être capable, à tous les niveaux, de se préparer et riposter à l'urgence, la fiabilité de ses évaluations des besoins et leur répercussion dans les programmes, les solides mesures sécuritaires qu'il a prises pour protéger son personnel, ses pratiques efficaces d'approvisionnement, ses robustes stratégies de gestion des risques, sa capacité de riposte aux événements et aux catastrophes, les procédures qu'il a mises en place en harmonie avec les programmes de ses partenaires et sa contribution active aux plans et appels entre les agences.

La mise en œuvre par le PAM des sept thèmes convergents évalués par le MOPAN a été généralement estimée satisfaisante. Deux domaines requièrent cependant une certaine attention: l'adoption d'une approche intégrée de la dimension de genre pour toutes les activités du PAM et l'utilité d'une directive officielle relative à l'application généralisée des droits de la personne dans les programmes de développement.

Bien que le PAM ait élaboré une politique et un plan d'action visant à faciliter l'adoption de l'approche intégrée de la dimension de genre suite à une évaluation en 2008, les ressources financières et humaines affectées à cette question n'ont pas suffi pour garantir son application. Il en résulte des lacunes dans la capacité du personnel à appliquer cette démarche intégrée, et peu de projets sont sensibles à la dimension de genre selon le marqueur de l'égalité hommes-femmes établi par le Comité permanent inter-organisations.

Concernant le volet humanitaire de son travail, qui constitue la majeure partie de ses activités, le PAM a élaboré une politique, une approche pour la mise en œuvre des activités, des directives et des formations, et il a défini des rôles et responsabilités sur la protection conformes à l'application des principes et critères humanitaires. Concernant le volet développement, le PAM pourrait s'engager davantage dans l'intégration des critères liés aux droits de la personne. L'Agence indique que sa politique de protection inclut des critères alignés sur ceux présentés dans le Protocole d'accord de l'ONU sur ce que constitue l'approche de la coopération pour le développement fondée sur le respect des droits de la personne (2003) et que, par conséquent, sa démarche et ses directives s'appliquent également à ses activités liées au développement. Bien que certains bureaux aient pris des mesures visant à intégrer les critères de protection dans leurs programmes de développement et formé leurs personnels en conséquence, l'équipe d'évaluation note qu'il n'existe pas de directive officielle demandant aux bureaux de pays de généraliser cette démarche pour toutes les activités liées au développement.

La budgétisation fondée sur les résultats, qui reste un défi pour toutes les organisations multilatérales, requiert des améliorations.

La budgétisation par résultats vise à lier les résultats escomptés et obtenus aux allocations de fonds et dépenses en vue d'améliorer la transparence, l'efficacité (optimisation des ressources financières) et l'obligation de rendre compte pour chaque programme.

Le PAM présente actuellement ses budgets et dépenses en fonction de ses objectifs stratégiques, mais pas encore par produits et réalisations. L'Agence s'est engagée à effectuer une budgétisation à partir des résultats obtenus et à parvenir à un alignement de son processus de budgétisation et de planification liés à la performance dans les années à venir. En 2014, le PAM demandera à chaque bureau ou service de présenter un état des résultats obtenus et de calculer le coût de toutes les activités ayant contribué à leur succès pour son plan de gestion 2014.

Le PAM s'est engagé en faveur d'une gestion axée sur les résultats et a réalisé des efforts considérables pour améliorer la qualité de ses cadres et indicateurs de résultats. Cependant, l'Agence peine à collecter suffisamment de données pour rendre compte de ces cadres en raison de compétences insuffisantes au sein de son personnel et de ses partenaires ou d'autres difficultés rencontrées sur le terrain.

Le développement d'un cadre stratégique de résultats et les indicateurs connexes constituent un apprentissage constant pour le PAM et a exigé des bureaux de pays de savoir opérer des aménagements et des adaptations pour rester en phase avec les changements et les nouvelles demandes. Les indicateurs ont évolué de façon positive sur la durée, mais cela a compliqué la comparaison des données durant cette période. Par ailleurs l'Agence n'a pas été en mesure de rendre compte des cibles des indicateurs de résultats présentés dans son cadre stratégique de résultats car elle disposait de peu de données factuelles sur les projets. L'Agence s'emploie à résoudre ces problèmes avec son plan stratégique 2012-2014 sur le suivi, l'évaluation et le compte rendu. Il faudra peut-être un certain temps avant que cette stratégie porte ses fruits dans toute l'organisation, surtout si d'autres changements interviennent sur le cadre de résultats et les indicateurs dans le prochain cycle de planification stratégique (2014-2017).

Tandis que le PAM entame un nouveau cycle de planification stratégique, la transition vers un nouveau plan stratégique (2014-2017) provoquera vraisemblablement d'importants remaniements dans ses pratiques et systèmes.

La période de transition qui accompagnera nécessairement les changements d'un cycle à l'autre, représente pour l'Agence une occasion de réviser et adapter des procédures dépassant le champ actuel d'évaluation du MOPAN. Par exemple la rapide évaluation récemment conduite sur l'Agence, le processus entamé en vue d'un changement de gestion et les enseignements tirés de la mise en œuvre du plan stratégique 2008-2013 ont permis au PAM de prendre conscience des faiblesses qu'il doit compenser.

Conclusions sur l'évidence de résultats obtenus dans le cadre d'actions humanitaires et de développement

Les rapports de performance du PAM ne permettent pas encore une appréciation globale des résultats obtenus par l'Agence, car la base de données factuelles est souvent trop maigre pour indiquer de façon fiable comment le PAM contribue au changement par ses réalisations.

Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête et l'analyse de documents indiquent que l'atout principal du PAM c'est d'être en mesure de produire des résultats immédiats et à court terme lors de ses interventions d'urgence (c'est à dire distribuer des vivres à ceux qui en ont besoin et sauver des vies). Cependant le manque d'informations entame actuellement la confiance que l'on peut accorder aux conclusions tirées sur les résultats et les changements liés aux objectifs stratégiques constatés dans les programmes de l'Agence. On remarque fréquemment, dans le domaine humanitaire, qu'il est difficile de

mesurer les résultats de portée supérieure et d'en rendre compte. Le rapport sur l'état de l'action humanitaire, établi en 2012 par l'Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP, ou Responsabilité et performance dans l'action humanitaire), indique qu'il existe très peu d'exemples d'évaluations des réalisations et des impacts liés à l'assistance humanitaire, et que les agences humanitaires rendent avant tout compte des produits. Cependant dans les années à venir, le PAM devrait être en mesure de mettre davantage en lumière les résultats d'ensemble qu'il obtient car il continue d'étoffer sa capacité à contrôler ses réalisations dans le domaine et à en rendre compte.

Dans les pays, les données factuelles indiquent que le PAM obtient les produits attendus et apporte sa part aux réalisations. Cependant, un certain nombre de facteurs entravent la mesure des résultats du PAM dans les pays.

L'analyse de documents révèle clairement que le PAM obtient les produits attendus, et quelques données indiquent qu'il contribue aux réalisations dans le pays. Sur l'ensemble des cinq pays choisis pour l'évaluation, les partenaires interrogés dans le cadre de l'enquête estiment que le PAM contribue dans l'ensemble de façon satisfaisante à l'obtention des résultats attendus.

Le PAM mène généralement ses opérations dans des contextes difficiles et souvent volatiles (par exemple: dans des zones de conflits ou de guerre ou dans des pays régulièrement soumis à des catastrophes climatiques) où il n'est pas simple de dépêcher de la nourriture ou d'autres produits non alimentaires et où les besoins peuvent varier notablement et rapidement. Par exemple il n'est pas rare que le nombre de bénéficiaires dans une zone ciblée augmente en cours d'opération, ce qui peut en apparence réduire les progrès déjà réalisés. De nombreux facteurs s'ajoutent au travail complexe du PAM, tant pour livrer les produits et services que pour mesurer les résultats : les poussées de violence limitant l'accès aux populations ciblées, les foyers de maladies telles que le choléra, l'incapacité des bénéficiaires à se rendre sur les lieux de distribution (par exemple à fréquenter une école), la courte durée des opérations du PAM, l'absence de données de référence par rapports aux cas d'urgence, la capacité réduite à mobiliser les partenaires pour suivre les résultats etc. La difficulté majeure à saisir les réalisations et les produits, c'est que la nourriture, principal produit distribué par le PAM, n'est qu'un des nombreux facteurs affectant la sécurité alimentaire et la nutrition.

Les bureaux de pays disposent fréquemment de peu de ressources et se débattent pour trouver un équilibre entre l'impératif humanitaire consistant à sauver le plus de vies possibles et l'affectation de ressources au suivi et à l'évaluation qui leur permettrait de prouver l'efficacité de leurs programmes. Pourtant, si l'on veut prouver l'obtention de résultats et attirer un flux constant de financements, un solide système d'évaluation et de suivi dans les pays s'avère nécessaire. Bien que l'échantillon de pays évalués soit très restreint, preuve est faite que des efforts sont fournis dans ces pays pour améliorer les système de suivi et d'évaluation.

Notation globale du PAM par le MOPAN

Les deux tableaux ci-dessous indiquent les notations à partir d'indicateurs de performance clé (KPI) utilisés par le MOPAN pour évaluer le PAM en 2013. Le premier tableau montre la notation sur 22 indicateurs conçus pour mesurer l'efficacité institutionnelle (pratiques et systèmes) et le second montre la notation sur trois indicateurs conçus pour évaluer la capacité du PAM à mesurer ses résultats obtenus dans les domaines humanitaire et du développement et à en rendre compte. Les indicateurs ont été adaptés au PAM de façon à refléter son double mandat d'aide humanitaire et au développement.

Efficacité institutionnelle – notation globale

Stratégie	Personnes interrogées	Analyse des documents
KPI-1 Orientations vers les résultats	4,56	5
KPI-2 Stratégie institutionnelle et mandat	4,44	4
KPI-3 Efforts institutionnels axés sur les résultats	N/A	5
KPI-4 Efforts en faveur de priorités convergentes	4,42	4
KPI-5 Efforts en faveur de résultats dans le pays	4,58	5
Pratiques gestionnaires		
KPI-6 Processus décisionnel pour l'allocation de ressources	4,42	4
KPI-7 Budgétisation fondée sur les résultats	4,39	2
KPI-8 Responsabilité financière	4,77	5
KPI-9 Exploitation des informations liées à la performance	4,42	5
KPI-10 Gestion des ressources humaines	4,70	4
KPI-11 Programmation orientée vers les résultats	4,45	4
KPI-12 Délégation de l'autorité	4,52	5
KPI-13 Principes humanitaires	4,70	4
Relations		
KPI-14 Procédures tenant compte du contexte local	4,41	4
KPI-15 Soutien aux plans et appels entre agences	4,73	6
KPI-16 Contribution au dialogue politique	4,61	N/A
KPI-17 Participation aux groupes sectoriels	4,54	4
KPI-18 Procédures d'harmonisation	4,60	5
Gestion des connaissances		
KPI-19 Résultats d'évaluation	4,35	4
KPI-20 Présentation d'informations liées à la performance	4,64	4
KPI-21 Diffusion des enseignements tirés	4,25	4
KPI-22 Accès aux documents par le public	N/A	6
Légendes		
Très satisfaisant ou plus	4,50–6,00	
Satisfaisant	3,50–4,49	
Insuffisant ou moins	1,00–3,49	
Données non disponibles pour l'analyse des documents	◆	
Non évalué	N/A	

Éléments factuels montrant une contribution à l'obtention de résultats dans les domaines humanitaire et du développement et pertinence des activités avec les besoins des partenaires – notation globale

Indicateur de performance clé (KPI)	Critère d'évaluation
KPI A: Éléments factuels montrant une progression vers des résultats dans toute l'organisation.	Satisfaisant
KPI B: Éléments factuels attestant une contribution aux objectifs et priorités fixés dans le pays .	Satisfaisant
KPI C: Pertinence des objectifs et des programmes de travail par rapport aux besoins des partenaires.	Satisfaisant