

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 13–15 février 2012

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2012/6-B

17 janvier 2012

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE DE LA FAÇON DONT LES BUREAUX DE PAYS DU PAM S'ADAPTENT AUX CHANGEMENTS

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OE*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Chargée de l'évaluation, OE: Mme S. Burrows pour le tél.: 066513-2519
compte de Mme C. Conan

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative principale de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

La présente évaluation stratégique compte parmi les quatre évaluations de ce type consacrées au passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire préconisé dans le Plan stratégique du PAM pour 2008–2013. Elle passe en revue la capacité et les moyens dont disposent les bureaux de pays pour s'adapter au changement, étant donné que le Plan stratégique envisage une mutation profonde pour améliorer la pertinence et l'efficacité des mesures prises par le PAM pour répondre aux besoins liés à la faim. Elle étudie également les facteurs qui augmentent ou limitent cette capacité et ces moyens, en utilisant le cadre conceptuel reconnu de "l'espace de changement".

Les principales méthodes de collecte des données ont été l'examen de la documentation et des entretiens semi-structurés avec 156 parties prenantes, notamment des agents du PAM, des partenaires gouvernementaux, des organismes donateurs, d'organismes des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales et d'autres partenaires dans cinq pays ainsi que de bureaux régionaux et du Siège du PAM. Le critère principal de sélection des pays a été l'étendue indiquée de l'adaptation de leurs programmes depuis l'approbation du Plan stratégique du PAM pour 2008–2013. Les pays retenus en étaient à des stades divers de leur transition d'un contexte d'après-crise à une situation de développement. Les bureaux de pays engagés dans des opérations d'urgence de grande ampleur n'ont pas été pris en compte et cette évaluation ne couvre donc pas la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire dans le cadre des opérations d'urgence.

Il est ressorti de l'évaluation que tous les bureaux de pays examinés étaient en train de profondément modifier leur approche programmatique. Ces changements traduisaient un tournant stratégique du PAM et ne se résumaient pas à l'adoption de nouveaux outils ou à un ajustement graduel des programmes. La situation dans les pays étudiés variait certes beaucoup, mais les questions organisationnelles qui s'y posaient étaient similaires. Le changement d'approche programmatique découlait principalement de l'évolution multidimensionnelle du contexte national, le rôle du Plan stratégique du PAM pour 2008-2013 ayant été de le légitimer et d'y contribuer. Les motivations essentielles, au sein du PAM, se rapportaient à la direction des bureaux de pays, aux déficits de financement, qui étaient souvent très importants, et à l'engagement du personnel en faveur de la pertinence et de l'efficacité. En dissociant les activités des programmes de l'aide alimentaire, on a multiplié et diversifié les options programmatiques dans des proportions qui correspondent tout à fait aux grands principes énoncés dans le Plan stratégique, mais une orientation claire et des limites précises font encore défaut. Si cette gamme d'options élargie offre au PAM de nouvelles possibilités d'accroître sa pertinence et son efficacité, elle risque également d'entraîner un éparpillement des programmes et d'en rendre l'appui difficile.

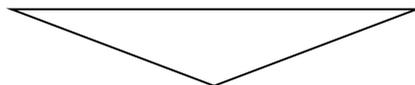
Globalement, il apparaît que les bureaux de pays ont tendance à résister au changement s'il s'agit d'une adaptation allant au-delà de la simple amélioration de leurs transactions, sauf s'ils sont obligés d'évoluer; le changement a en général eu lieu à titre correctif et non préventif; et la décision de changer a généralement été de nature pragmatique et opportuniste. Sans

minimiser les nombreuses réalisations obtenues à ce jour, l'évaluation a toutefois constaté que le succès de l'action des bureaux de pays était aléatoire en raison de la faiblesse de l'appui qui leur était apporté par l'ensemble du PAM, et en particulier par les bureaux régionaux et le Siège.

S'agissant de l'institutionnalisation et de la mise en œuvre de la nouvelle approche programmatique, le processus de changement en est encore à ses tout débuts. Pour mener la transition à son terme, il faudra une action nettement plus concertée, un financement plus stable des programmes et une stratégie institutionnelle spécifique à long terme.

À l'issue de l'évaluation, cinq recommandations ont été formulées, qui répondent à la nécessité pour le PAM d'adopter une culture plus dynamique axée sur la résolution des problèmes au service du changement organisationnel, de façon à pouvoir plus aisément relever les défis qui se posent.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation stratégique de la façon dont les bureaux de pays du PAM s'adaptent aux changements" (WFP/EB.1/2012/6-B) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2012/6-B/Add.1), et engage le PAM à donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant en compte des considérations soulevées par le Conseil au cours des 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

1. La présente évaluation est l'une des quatre évaluations stratégiques que le Bureau de l'évaluation du PAM a entrepris de réaliser durant l'exercice biennal en cours et qui portent sur la transition stratégique entre aide alimentaire et assistance alimentaire. Elle entend passer en revue la capacité et les moyens qu'ont les bureaux de pays de procéder à des changements, et ce à partir des mesures qu'ils ont prises pour faire face à l'évolution de l'environnement extérieur et aux changements internes au cours des cinq dernières années. L'adoption par les bureaux de pays des changements voulus au bon moment devrait accroître la pertinence de la contribution du PAM et aboutir à une action plus efficace pour répondre aux besoins de ceux qui ont faim. Cette évaluation avait un triple objectif:
 - déterminer comment les bureaux de pays se sont adaptés aux nouveaux besoins externes et internes au fil des cinq dernières années;
 - apprécier les processus adoptés par les bureaux de pays pour parvenir aux changements souhaités, en répertoriant les facteurs qui semblent en faciliter ou en freiner la mise en œuvre; et
 - déterminer, de manière plus générale, les facteurs à la fois internes et externes qui ont accru ou amoindri la capacité de changement des bureaux de pays, y compris les aspects du processus de changement organisationnel en rapport avec l'adoption de nouvelles priorités et de nouveaux outils.
2. Trois postulats sous-tendent ce travail: i) l'adaptation à une réalité qui ne cesse d'évoluer est pour toute organisation une fonction nécessaire et salutaire; ii) aussi légitime soit-il, le changement pose des difficultés organisationnelles quand les objectifs, les stratégies ou les méthodes de travail sont modifiés; iii) la gestion du changement est un aspect déterminant de la capacité du PAM à mettre en place les changements souhaités, à maintenir/améliorer la qualité de ses prestations et à garder sa pertinence pour les parties prenantes. Le changement est un processus continu, et l'évaluation vise avant tout à appuyer l'apprentissage et l'adaptation au PAM.
3. *Méthode.* Les premières étapes ont consisté à élaborer la méthode d'évaluation et à rédiger un rapport initial, à participer à des consultations et à mener des entretiens avec le personnel du PAM à Rome, à adapter le mandat de l'évaluation compte tenu des résultats de ces consultations et à procéder à un examen approfondi de la documentation interne et externe.
4. Les entretiens semi-structurés ont été la principale méthode de collecte des données. Au total, 156 parties prenantes ont été interrogées à Rome, dans deux bureaux régionaux (Kampala et Bangkok) et dans les cinq pays visités (Burundi, Cambodge, Indonésie, Ouganda et République-Unie de Tanzanie). Un employé du Bureau du PAM au Kirghizistan a également été consulté. Les entretiens ont été menés avec des représentants du personnel du PAM, de partenaires gouvernementaux, de missions et organismes de donateurs, d'organismes des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres partenaires. Des visites ont été effectuées dans les pays entre le 2 mai et le 3 juin 2011.

5. Le critère primordial de sélection des bureaux de pays a été l'étendue indiquée de l'adaptation des programmes depuis l'approbation du Plan stratégique du PAM pour 2008–2013, les bureaux retenus ayant entrepris selon les cas un profond remaniement ou de modestes changements. La diversité d'envergure des programmes et la représentation régionale ont été prises en compte, tout comme la disponibilité du bureau de pays pour participer à l'évaluation.
6. Le mandat et l'engagement du PAM en faveur de la lutte contre la faim portent à la fois sur les situations d'urgence et les autres contextes. Depuis quelques dizaines d'années, les programmes de pays du PAM, tout en reposant généralement sur l'aide alimentaire, se sont adaptés aux contextes locaux — situation d'urgence, transition, redressement ou après-crise. Aux fins de la présente évaluation, seuls des bureaux de pays ne participant pas à des opérations d'urgence de grande ampleur ont été sélectionnés, pour que les conclusions n'englobent pas la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire dans le cadre d'opérations d'urgence.
7. Le choix de l'orientation thématique de l'évaluation a été fait en invitant les personnes consultées dans les pays sélectionnés à indiquer le changement qu'elles jugeaient le plus marquant au cours des cinq dernières années. L'évolution stratégique de l'approche programmatique et des opérations est arrivée en tête des réponses et a donc été choisie comme thème central de l'évaluation.
8. Des données ont été recueillies sur le contexte, la nature et l'étendue du changement, ainsi que sur ses déterminants internes et externes, de manière à pouvoir les comprendre et en tirer des enseignements, indépendamment du succès ou de l'échec du changement mis en œuvre. La façon dont le PAM a appréhendé le changement a été analysée au regard de trois facteurs essentiels, à savoir l'acceptation, la capacité et la légitimité, conformément au modèle conceptuel de l'évaluation.
9. *Concepts inhérents au changement organisationnel.* Dans la présente évaluation, on entend par changement organisationnel les processus par lesquels les personnes et les structures adaptent leurs connaissances et leurs comportements pour faire face à l'évolution de l'environnement interne et externe.
10. Il est de plus en plus généralement admis dans la documentation sur le changement organisationnel que le succès du changement dépend de trois séries de facteurs¹: *l'acceptation* — c'est-à-dire le fait d'accepter que le changement est nécessaire, d'être convaincu du bien-fondé du type de changements proposés et d'y adhérer; *les cadres directeurs* — tant formels qu'informels — qui permettent aux agents de réaliser que le changement est nécessaire, d'expérimenter de nouvelles idées et d'adopter et d'appliquer les mesures requises; et les *capacités*, à savoir les idées et les informations, les ressources financières et la présence de personnes bien décidées à s'investir davantage que ne le requièrent leur mandat et leur temps de travail. Par changement on entend une dynamique qui fait intervenir ces trois séries de facteurs dans "*l'espace de changement*" qu'ils créent, où *l'encadrement* — collectif et non plus individuel — joue un rôle important. Les constatations issues de l'évaluation ont également réaffirmé combien il importe de définir clairement le but visé, élément qui est en rapport avec la pertinence.

¹ Andrews, M. 2004. Authority, acceptance, ability and performance-based budgeting reforms. *Intl. Jour. Of Pub. Sector Man.*, 17(4): 332–344; Andrews, M. 2008. The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory. *Oxford Dev. Studies*, 36(4): 379–407; Andrews, M., McConnell, J. et Wescott, A. 2010. Development as Leadership-Led Change: Harvard Kennedy School Working paper 10-009. *Boston, Harvard University Kennedy School of Government.*

CONTEXTE

11. Pour se faire une idée de la dynamique susceptible d'influencer le changement à l'échelle des pays, deux études générales ont été réalisées: i) sur les tendances mondiales susceptibles d'avoir des répercussions sur les bureaux de pays du PAM; et ii) sur la documentation interne consacrée à la gestion du changement au PAM par le passé.
12. *Tendances mondiales.* Il a été constaté que six grandes tendances mondiales pouvaient avoir une incidence sur les changements opérés dans les bureaux de pays:
- i) la faim et la malnutrition généralisées sont une réalité et pourraient se développer;
 - ii) la physionomie de la faim et de la malnutrition évolue et pourrait imposer de changer, en particulier sous l'effet de l'évolution démographique, du changement climatique et des crises, y compris la détresse économique;
 - iii) l'évolution des modes de financement et de la structure des ressources entraîne un déclin constant des niveaux de l'aide alimentaire mondiale, une diminution de l'appui en faveur de l'utilisation de l'aide alimentaire dans le cadre des activités de développement, une baisse du financement du développement et l'obsolescence de l'architecture de l'aide alimentaire mondiale;
 - iv) l'amélioration de la production agricole revêt désormais un caractère plus prioritaire et, en matière de nutrition, l'accent est davantage mis sur la malnutrition chronique que sur la malnutrition aiguë;
 - v) dans bien des pays, la crise financière a entraîné des changements, incitant notamment à mettre en place des systèmes nationaux de filets de sécurité, à recourir aux transferts monétaires en remplacement de l'aide alimentaire et à s'intéresser de plus près à la faim en milieu urbain;
 - vi) dans de nombreux pays, les capacités nationales augmentent, tout comme la prise en charge nationale de la gestion de l'assistance humanitaire et de l'aide au développement, une évolution encouragée et légitimée par la Déclaration de Paris.
13. *Principales initiatives de changement au PAM depuis 1992.* Tel qu'il est perçu par le personnel, le processus de changement et d'adaptation au PAM est continu. Trois grandes initiatives ont été étudiées: le processus de changement mis en œuvre au cours de la période 1992–2002; l'initiative de gestion du changement menée de 2005 à 2007; et le Plan stratégique pour 2008–2013. Globalement, le premier changement, de nature essentiellement structurelle, était en rapport avec la décentralisation, le deuxième était axé sur la mise au point des systèmes et le dernier traduit une évolution des stratégies et des outils de programmation. Chacune de ces initiatives a été gérée différemment.

CONSTATATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

Le changement dans les bureaux de pays

14. L'évaluation a confirmé que, dans tous les bureaux de pays examinés, l'approche programmatique était en train d'être modifiée de manière non négligeable. Si le contexte national variait considérablement d'un pays à l'autre, par exemple entre l'Indonésie et le Burundi ou entre la République-Unie de Tanzanie et le Cambodge, les problèmes posés par le changement programmatique et leurs répercussions organisationnelles étaient similaires. Les changements mis en œuvre dans tous ces bureaux de pays découlaient principalement de l'évolution multidimensionnelle du contexte national. L'évaluation a permis de

constater que le Plan stratégique du PAM et le passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, s'ils n'étaient pas à l'origine des changements d'approche programmatique, les avaient tout de même légitimés et y avaient contribué.

15. Selon les constatations issues de l'évaluation, les changements dans les bureaux de pays avaient souvent été introduits en temps de crise, motivés par des réductions des financements ou imposés d'une manière ou d'une autre. En général, ils avaient été initiés avec une période de transition limitée, sans guère de planification ou d'appui.
16. Les vues du personnel qui influent sur l'orientation du changement sont notamment les suivantes: i) les activités devraient d'une manière ou d'une autre avoir trait à la faim; ii) l'approche devrait accroître les capacités nationales; iii) la prise en charge par le gouvernement est un aspect central; iv) l'approche devrait être de nature réellement participative; et v) les activités devraient être en adéquation avec les priorités du gouvernement, celles du système des Nations Unies et son action d'harmonisation, ainsi qu'avec le Plan stratégique du PAM. Ces grands principes ont été définis de longue date par le PAM, mais le personnel a indiqué qu'ils étaient mis en œuvre concrètement selon des modalités nouvelles.
17. Le processus habituel de changement dans les bureaux de pays consiste à examiner les activités jugées non viables, à concentrer les efforts programmatiques, à tirer parti de certaines composantes de programmes existants qui bénéficient d'un solide soutien et à repérer les lacunes et possibilités nouvelles; il n'y a guère de restriction en ce qui concerne les thèmes ou domaines d'intervention, du moment qu'ils contribuent à combattre la faim. Répondre aux besoins exprimés ou combler les lacunes et s'assurer l'appui des donateurs ont été les principaux critères évoqués pour expliquer l'adoption de nouvelles activités programmatiques. Le fait que le PAM s'en remette à ces seuls critères pour décider de la dotation en personnel à arrêter et des programmes à suivre est problématique.
18. *Changements au niveau des secteurs d'intervention.* Sous l'effet de l'évolution du contexte, de la dissociation établie entre les activités relatives aux programmes et l'aide alimentaire, et de la disponibilité de nouveaux outils et processus, les options programmatiques touchent des domaines et secteurs très divers, mais une orientation stratégique précise et des limites claires font défaut. Ainsi, les programmes du PAM peuvent contribuer davantage aux efforts faits au niveau national pour lutter contre la faim et améliorer la sécurité alimentaire, mais ils risquent également de s'éparpiller et d'être difficiles à appuyer.
19. *Agriculture.* Les bureaux de pays vont actuellement au-delà de leurs projets traditionnels liés à l'aide alimentaire pour s'intéresser à toute une gamme de préoccupations en rapport avec la nourriture, par exemple l'accès aux marchés, les moyens de subsistance, l'accroissement de la participation à la production agricole et à sa commercialisation, notamment dans le cadre du programme Achats au service du progrès, et l'élaboration des politiques nationales.
20. *Nutrition.* Dans tous les pays visités, la malnutrition chronique était l'une des principales justifications de l'engagement du PAM. Les approches programmatiques du PAM en faveur de la nutrition évoluent pour inclure, par exemple, la mise au point de nouveaux produits nutritifs enrichis, la prévention de la malnutrition et de nouvelles modalités d'intervention nutritionnelle.
21. *Santé.* Les bureaux de pays adaptent leurs contributions ayant trait à l'alimentation dans le cadre des programmes sanitaires, notamment en adoptant des activités davantage axées sur la nutrition et en reliant, par exemple, les composantes concernant l'appui à l'alimentation des ménages aux dispositifs de soins à domicile et d'assistance sociale.

22. *Filets de sécurité.* Une participation accrue aux programmes nationaux de filets de sécurité a des répercussions sur les programmes et stratégies du PAM à deux égards au moins: i) les programmes de filets de sécurité sont un dispositif national par le biais duquel le PAM peut fournir une assistance sous forme de nourriture ou de transferts monétaires et de bons; et ii) les initiatives du PAM devraient être de plus en plus liées aux systèmes nationaux de filets de sécurité, ou en adéquation avec eux.
23. *Transferts monétaires et bons.* Les bureaux de pays utilisent de plus en plus, ou envisagent d'utiliser, les transferts monétaires et les bons pour remplacer ou compléter les transferts de vivres. À la fin de 2010, 39 bureaux de pays avaient recours à de tels instruments; le Plan de gestion de 2010 estimait qu'environ 7 pour cent de tous les programmes reposeraient sur des transferts monétaires.
24. *Renforcement des capacités.* Au PAM, on entend par renforcement des capacités le fait d'accroître les moyens des gouvernements afin qu'ils puissent améliorer la sécurité alimentaire et mettre en œuvre leur stratégie nationale d'assistance alimentaire. Le Plan stratégique pour 2008–2013 établit par ailleurs que le renforcement des capacités doit faire l'objet d'une stratégie officielle du PAM.
25. *Autres.* Les bureaux de pays élaborent des outils et soutiennent l'action de programmation dans divers autres domaines, notamment la protection, la violence sexiste, les activités de transition, l'adaptation au changement climatique, le suivi et la préparation aux situations d'urgence.
26. *Changements au niveau des processus de planification des programmes.* Selon la manière dont elle est mise en œuvre, la nouvelle approche de la planification des programmes, fondée sur les pays, représente un tournant majeur et offre des possibilités considérables de faire mieux concorder les activités bénéficiant de l'appui du PAM avec les besoins et les possibilités des pays, l'objectif étant d'accroître la pertinence et l'efficacité de l'action menée par le Programme. Il est de plus en plus communément admis que lorsque l'on veut planifier des programmes, il faut d'abord inscrire la stratégie et l'action du PAM dans le cadre des besoins et des stratégies du pays. En juin 2011, des documents de planification avaient été approuvés en interne pour 21 bureaux de pays, et ceux se rapportant à trois bureaux de pays étaient en attente de validation.
27. *Changements au niveau des partenariats et du positionnement.* Le passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire entraîne une évolution substantielle des partenariats et du positionnement du PAM. Celui-ci a moins de partenaires opérationnels (qui sont des ONG) pour les services liés aux situations d'urgence, mais il a conclu plus d'accords de partenariat avec des autorités nationales. De nouveaux partenariats sont également établis pour appuyer de nouveaux programmes.
28. Les bureaux de pays du PAM travaillent avec un nombre accru de partenaires gouvernementaux plus divers, notamment des ministères de l'éducation, de la santé, de l'agriculture et des affaires sociales. La nature des partenariats nationaux avec le PAM évolue à mesure que les pouvoirs publics assument plus de responsabilités en matière d'exécution et de financement des programmes.
29. Le personnel des bureaux de pays repositionne le PAM dans l'architecture du développement au niveau national et, dans une certaine mesure, au niveau régional, notamment en assumant de nouveaux rôles d'appui auprès des responsables de l'élaboration des politiques générales dans les systèmes nationaux, et ce dans divers domaines. Le personnel du PAM est plus actif dans les processus interinstitutions de planification et d'harmonisation des Nations Unies, dont il assure de plus en plus fréquemment la direction.

30. *Changements au niveau des modes de financement.* À mesure que la programmation basée sur l'aide non-alimentaire se développe, les bureaux de pays passent d'un environnement financier comparativement prévisible à une situation plus concurrentielle et moins stable. La brusque suppression de la possibilité de proroger les interventions prolongées de secours et de redressement a contribué à faire évoluer la programmation, mais a également accentué les difficultés financières rencontrées par les bureaux de pays. Tous les bureaux ont pris des mesures résolues pour mobiliser des fonds localement. Certains ont obtenu des financements relais pour appuyer un solide programme de transition, mais telle n'est pas la règle. Certains bureaux de pays se sont heurtés à des difficultés financières si graves qu'il leur a fallu mettre brusquement un terme à leurs engagements aux côtés des pouvoirs publics, des ONG partenaires et des communautés, et réduire leurs effectifs, ce qui leur a fait perdre de précieux collaborateurs. Rares sont les bureaux de pays qui ont brossé un tableau rassurant de leur avenir financier, à moins que des ajustements soient apportés aux modalités de financement.
31. *Changements au niveau des effectifs: redimensionnement et ajustement des profils du personnel des bureaux.* Tous les bureaux visités ont récemment dû redimensionner leurs effectifs et les reconfigurer, ce qui a dans bien des cas entraîné des réductions de personnel. Loin de s'inscrire dans un processus de changement ordonné, ces reconfigurations ont en général été motivées par une grave pénurie de fonds. Par exemple, grâce à l'appui des donateurs, le Bureau du PAM en Ouganda avait entrepris un remaniement significatif de ses programmes sans perdre trop de personnel au départ mais, faute de financement durable, il a finalement dû réduire ses effectifs. Pour tous les bureaux, modifier le profil et les capacités du personnel s'est révélé plus difficile que de simplement réduire les effectifs.

Les moteurs du changement

32. Un examen des facteurs externes et internes à l'origine des modifications apportées dans les bureaux de pays du PAM semble indiquer que le changement a été imposé, les bureaux de pays n'ayant guère eu le choix, lorsqu'ils l'ont seulement eu. Il a été constaté que les facteurs liés à l'environnement extérieur local étaient plus déterminants que les facteurs internes. Ces facteurs extérieurs correspondaient, dans une large mesure, aux tendances mondiales:
- *Le contexte évolue.* La résolution de situations d'urgence de grande ampleur a nettement diminué les effectifs de bénéficiaires et rendu inévitable la modification des programmes.
 - *Les gouvernements prennent de plus en plus les choses en mains ("appropriation")* et définissent peu à peu eux-mêmes les programmes et leurs modalités d'exécution.
 - *L'accroissement des ressources financières et de l'appui au niveau national* en faveur du développement modifie le type d'assistance requise du PAM.
 - *Des cadres réglementaires nationaux renforcés* définissent l'orientation des systèmes et des programmes. Par exemple, l'action du PAM doit s'inscrire dans les cadres de réduction de la pauvreté, les politiques agricoles, les dispositifs nutritionnels et les systèmes de filets de sécurité du pays.
 - *La prise en compte des préoccupations liées à l'alimentation et à la faim* a évolué, une place accrue étant accordée aux projets favorisant le long terme — en augmentant par exemple la production agricole plutôt que les opérations de secours — et à la nutrition dans les priorités nationales. Le recours à l'aide alimentaire dans le cadre des activités de développement n'est guère soutenu; l'utilisation de céréales importées dans des cas

où des aliments locaux étaient disponibles et/ou les autorités du pays exportaient des céréales a été particulièrement critiquée.

- *Les financements appuient désormais davantage la mise en œuvre nationale.* Les principaux donateurs sont conscients du fait que les acteurs internationaux ont un rôle à jouer, mais ils privilégient les programmes exécutés au niveau national. Les gouvernements s'emploient à obtenir un financement plus important pour les programmes plutôt qu'un financement par projets, orientation que soutiennent les donateurs.
 - *La coordination interinstitutions* améliore l'adaptation et la réactivité dans certains cas, mais les limite dans d'autres.
33. Les principaux moteurs internes du changement sont les dirigeants du bureau, la réduction des fonds et la menace de diminution ou de clôture des programmes, ainsi que l'engagement du personnel en faveur de la pertinence et de l'efficacité. Le Plan stratégique pour 2008–2013 n'a pas été, d'après ce qui a été constaté, l'un des moteurs du changement, mais il appuie constructivement les changements entrepris par les bureaux de pays, principalement en fournissant un aval institutionnel.

Les facteurs qui favorisent ou freinent le changement

34. L'évaluation a analysé trois séries de facteurs — acceptation, légitimité et capacités — pour déterminer quels étaient ceux qui favorisaient ou freinaient les changements dans les bureaux de pays. Nombreux sont les facteurs qui entravent le changement.

⇒ Acceptation

35. Les parties prenantes ont admis que le changement était nécessaire, et inévitable, dans les bureaux de pays du PAM mais, d'après les informations recueillies, l'acceptation du changement est globalement faible, au PAM et en dehors. Le degré de conviction et d'adhésion aux changements était extrêmement variable, certaines personnes faisant part de leur totale acceptation et d'autres de leurs incertitudes ou de leurs vives réserves quant à certains aspects.
36. En interne, le personnel a exprimé des opinions divergentes s'agissant des nouvelles approches programmatiques, son incertitude quant à leur pérennité et ses inquiétudes au sujet des répercussions organisationnelles à long terme. Le Siège prônerait le changement mais ne manifesterait pas de réelle volonté d'en appuyer la mise en œuvre.
37. À l'extérieur, un bon accueil a été fait aux changements apportés aux programmes et aux stratégies du PAM, mais il est ressorti des questions des partenaires au sujet des rôles et des mandats ainsi que des incertitudes qu'ils manifestaient quant au manque de moyens et à l'absence de clarté s'agissant de la teneur des changements que leur degré d'acceptation était faible. Le changement était mieux accepté dans les cas où des réalisations concrètes en démontraient les résultats.

⇒ Légitimité

38. Pour donner plus de légitimité au changement, les bureaux de pays ont notamment harmonisé les programmes du PAM avec les stratégies des gouvernements, inclus les changements proposés dans les stratégies gouvernementales de réforme sectorielle, conclu des mémorandums d'accord pour préciser les nouvelles modalités d'engagement du PAM, établi des partenariats stratégiques avec d'autres institutions de développement et conclu des accords interinstitutions pour définir clairement les rôles et les responsabilités du PAM.

39. Les facteurs qui limitent la légitimité ont trait à l'ambiguïté des buts et à la nécessité de résoudre les conflits potentiels relatifs aux attributions de chacun:
- Le cadre conceptuel de la façon dont les nouvelles approches et stratégies correspondent à l'évolution à long terme et aux causes sous-jacentes de la faim et de l'insécurité alimentaire semble plus faible et moins développé que la compréhension des besoins à court terme.
 - Certaines parties prenantes ne voient pas de rôle précis pour le PAM dans un contexte autre que les situations d'urgence; nombre d'entre elles ne voient pas très bien quel est le mandat du PAM et s'inquiètent qu'il puisse recouper celui d'autres organisations.
 - L'absence de définition claire de l'engagement du PAM amène les parties prenantes à se demander si l'orientation de ses programmes porte sur la sécurité alimentaire, notamment celle des ménages, la faim, la réduction de la pauvreté, la nutrition ou les filets de sécurité, ou s'il s'agit de combler les lacunes, quelles qu'elles soient.
 - L'absence d'objectifs organisationnels centraux pour guider le choix des programmes est perçue comme pouvant aboutir à des programmes très divers et mal orientés, qui rendent difficile le développement de compétences organisationnelles spécialisées.
 - Les tensions existant au niveau du rôle du PAM et de la coordination qu'il assure à l'échelle interinstitutions, en particulier là où certaines fonctions pourraient se chevaucher, sont susceptibles de nuire à la qualité de la performance et d'entraver la réalisation des objectifs.

⇒ *Capacités*

40. Globalement, les moyens dont disposent actuellement les bureaux de pays pour mettre en œuvre les nouveaux changements programmatiques sont jugés faibles. Il est reconnu qu'il faut combler les lacunes, mais le développement des systèmes n'a pas suivi l'évolution rapide de la programmation. Nombre des facteurs limitatifs recensés découlent de problèmes systémiques.
41. La nécessité de reconfigurer les effectifs et d'étoffer les compétences dans tous les nouveaux secteurs d'activité est largement admise. La résolution des problèmes dépend en grande partie des décisions stratégiques du PAM et de l'évolution du système des ressources humaines. Par exemple, il n'a pas encore été clairement indiqué dans quels domaines techniques le PAM et les bureaux de pays garderaient du personnel spécialisé, ni quels seraient les effectifs et le niveau de spécialisation.
42. Il a constamment été indiqué que l'appui organisationnel, technique et politique fourni aux bureaux de pays par le Siège et les bureaux régionaux en faveur du changement était faible et irrégulier, et que la gestion du changement était dans une large mesure sans direction et de nature organique. À l'échelle des bureaux de pays, la gestion du changement est, d'après les observations faites, avant tout opportuniste, avec des buts à court terme, et peu soutenue.
43. Il a souvent été indiqué que les difficultés financières restaient l'un des principaux freins au changement; il n'existe pas encore de mécanisme de financement pour assurer un appui stable à la programmation non-alimentaire. La nécessité d'adapter les systèmes d'information financière, en particulier ceux qui reposent sur les quantités, est souvent mentionnée mais n'a pas encore été institutionnalisée.

CONCLUSIONS ET APPRÉCIATION GLOBALE

Conclusions

44. Les changements programmatiques en cours dans les bureaux de pays examinés dans le cadre de la présente évaluation représentent une évolution stratégique pour le PAM et ne se résument pas à l'adoption de nouveaux outils ou à des ajustements graduels des programmes. Ces changements ont des effets sur tous les aspects des opérations du PAM, qui pourraient donc devoir être adaptés, à savoir: l'orientation, les services, la base de l'engagement aux côtés des gouvernements, les partenariats avec divers organismes, des Nations Unies et autres, la dotation en personnel, les modalités de travail et le financement. La nouvelle approche programmatique, qui a trait à la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, est l'un des plus importants changements intervenus en interne depuis la création du PAM. En effet, le contexte de la faim évolue, tout comme l'environnement dans lequel doit travailler le PAM, et des adaptations s'imposent.
45. Bien que de nombreux outils et approches nouveaux soient utilisés dans les situations d'urgence, la présente évaluation a plus particulièrement porté sur l'adaptation des programmes après une crise ou dans un contexte de développement.
46. Dans chacun des bureaux de pays étudiés dans le cadre de l'évaluation, du personnel expérimenté et dévoué œuvrait activement au succès de ces changements. Il est actuellement bien compris que le changement est une nécessité et non plus une option; d'après les observations faites, les mesures prises en faveur du changement ne pâtaient pas de la résistance du personnel, même si nombreux ont été ceux qui ont fait part de leurs incertitudes et de leurs doutes.
47. Toutefois, l'examen de l'expérience amène à se poser des questions sur la manière dont les bureaux de pays et le PAM dans son ensemble font face au changement. Au PAM, le changement dépend de la manière dont chaque unité s'adapte et dont l'ensemble du système travaille de manière concertée. L'adaptation des bureaux de pays au changement est étroitement liée aux synergies existant dans tout le système. Sans vouloir minimiser les nombreuses réalisations obtenues à ce jour, l'évaluation a tout de même constaté que les fondations de ce changement étaient précaires — une faiblesse de "l'espace de changement", qui signifie un faible degré d'acceptation, de légitimité et de capacités.
48. On peut dès lors se poser les questions suivantes: pourquoi les adaptations stratégiques à l'échelle des pays ont-elles lieu maintenant, alors que bon nombre de ces réalités existent depuis longtemps? Pourquoi cette transformation n'a-t-elle été engagée que dans des circonstances de crise, sous la menace d'une réduction radicale des effectifs ou de la fermeture du bureau? Pourquoi le changement a-t-il été induit par des forces extérieures et non par des facteurs internes? Pourquoi de nombreuses personnes jugent-elles que ce changement fondamental ne bénéficie que de peu d'appui? Les problèmes à l'origine de ces questionnements ont trait à la façon dont le PAM gère le changement.
49. Il ressort de l'évaluation qu'il importe, au nombre des questions institutionnelles cruciales, de bien définir le fondement et les buts du changement, et de les arrêter d'un commun accord. Il est crucial, pour légitimer le changement, de préciser les préoccupations essentielles en rapport avec la faim et la sécurité alimentaire en faveur desquelles s'engage le PAM, en particulier dans des situations autres que les crises, et de bien définir les buts, les objectifs et les priorités programmatiques institutionnels.

50. Le changement nécessite une vision commune de la mission du PAM dans des situations autres que les crises. Pour définir une telle vision, il faut étudier les options, les problèmes et les besoins, et comprendre ce qui est attendu et ce qui est admissible; il faut également recenser les éléments plaidant en faveur du changement. Un tel processus mené conjointement doit faire intervenir les bureaux de pays, les bureaux régionaux et le Siège.
51. Les processus et pratiques du PAM qui pourraient permettre de définir une vision commune sont insuffisants. Le Plan stratégique pour 2008–2013 préconise de recourir à de nouveaux outils opérationnels mais ne donne guère d'autres indications; les bureaux de pays n'analysent pas suffisamment les causes de la faim et les mesures correctives possibles, hormis les renseignements issus de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité; en outre, on a constaté que la nouvelle approche consistant à planifier les programmes avec les gouvernements était déficiente.
52. Il est ressorti de l'évaluation que la gestion des processus de changement à l'échelle des pays et des systèmes conditionnait dans une large mesure la réussite de l'action de changement. Les informations provenant des parties prenantes ont indiqué que cette gestion était jugée faible au Siège et dans les bureaux régionaux.
53. Il est également apparu que les cadres facilitaient le changement. Les constatations issues de l'évaluation confirment l'idée nouvelle voulant que l'encadrement soit davantage conçu collectivement (sous la forme d'une équipe) qu'individuellement, ce qui mérite d'être étudié de près pour renforcer la dynamique du changement au PAM.
54. La faiblesse et le caractère réactif de la planification de l'action de changement donnent à penser qu'il est nécessaire d'élaborer une stratégie institutionnelle spéciale à l'appui des changements en cours. Entre un changement non planifié et un processus de changement excessivement rigide, il existe une voie intermédiaire qui permet de structurer les changements de manière à autonomiser, assurer le suivi, guider, résoudre les problèmes et fournir un soutien.
55. Il importe de résoudre les problèmes liés à la légitimité, comme l'illustrent les conflits liés aux attributions qui résultent du manque d'accords de collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dans le cadre du processus actuel de changement. L'UNICEF a reconnu qu'il fallait éviter tout conflit lié aux attributions, mais les changements entrepris par le PAM à l'appui d'activités menées dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire suscitent l'hostilité du personnel de la FAO, comme l'ont signalé nombre des parties prenantes. Si ce problème de légitimité n'est pas réglé, le changement en pâtira.
56. L'absence d'une base de financement stable pour l'action du PAM dans les domaines de la lutte contre la faim et de la promotion de la sécurité alimentaire dans les contextes autres que les situations d'urgence entrave considérablement les efforts faits en faveur du changement. Des mesures extraordinaires visant à mettre en place de nouvelles modalités de financement sont manifestement requises.
57. S'agissant de l'institutionnalisation et de la mise en œuvre de la nouvelle approche programmatique, le processus de changement en est à ses tout débuts. Pour mener la transition à bonne fin, il faudra déployer des efforts bien plus importants, un travail de mise au point supplémentaire et une action concertée à long terme. Bien des efforts actuels semblent avoir un horizon de planification à court terme.

58. Le nombre de ceux qui souffrent de la faim atteignant presque 1 milliard, il est tout à fait justifié que le PAM cherche à améliorer sa contribution à la solution de ce problème. En renforçant les moyens dont disposent les bureaux de pays pour mettre en œuvre les changements appropriés en temps voulu, avec le plein soutien et l'engagement du PAM tout entier, on améliorera la pertinence de la contribution du PAM et on répondra plus efficacement aux besoins de ceux qui ont faim.

Appréciation globale

59. À l'issue de cet examen, on peut dire que l'adaptation des bureaux de pays se caractérise de manière générale par une résistance au changement qui va au-delà d'une simple amélioration des transactions, sauf dans les cas où ils sont obligés de changer; en général, les changements ont été de nature plus réactive que préventive; et la décision de s'adapter a généralement été d'ordre pratique et opportuniste.
60. La transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire a ouvert de très nombreuses possibilités de changement. La faiblesse de la culture de la gestion du changement et des systèmes connexes au PAM limite le dynamisme du processus, mais on peut y remédier.
61. Les changements d'approche programmatique que les bureaux du PAM s'efforcent de mettre en œuvre constituent pour le PAM une évolution fondamentale. Mais le succès de cette initiative est incertain en raison de la faiblesse de l'appui et de l'insuffisance des efforts mis en œuvre pour instaurer "l'espace de changement" requis en ce qui concerne l'acceptation, la légitimité et les capacités. L'adoption d'une culture plus dynamique de la résolution des problèmes au service du changement organisationnel permettra de relever ces défis.

RECOMMANDATIONS

62. **Recommandation 1: préciser clairement la base sur laquelle les efforts déployés par le PAM en faveur du changement sont envisagés et mis en œuvre, notamment définir les engagements essentiels, les priorités programmatiques et les cadres directeurs, et expliquer les liens entre les activités prévues dans le nouvel environnement et le mandat du PAM.** Pour garantir que les mesures d'adaptation répondent aux objectifs organisationnels et améliorent l'acceptation, la légitimité et les capacités, il est crucial que le changement s'appuie sur des fondements clairs. Il faudrait préciser les besoins fondamentaux et les problèmes au regard desquels le PAM s'engage, ainsi que les buts précis visés. Il faudrait définir les principales activités relatives aux programmes que le PAM va s'attacher à mener et pour lesquelles il va se doter de certaines compétences. Il faudrait lever les ambiguïtés que peuvent percevoir les parties prenantes au sujet du mandat du PAM dans le nouvel environnement; le mandat peut sembler clair au niveau central, mais ne pas l'être pour les partenaires sur le terrain.
63. **Recommandation 2: renforcer les processus internes de gestion du changement.** Il faudrait définir une approche institutionnelle de la gestion du changement. Il conviendrait à cet effet de prendre des mesures pour améliorer les capacités de définition d'une vision, préciser les buts et les engagements organisationnels, poursuivre l'analyse dynamique des questions liées à la faim pour mettre en évidence la nécessité du changement, renforcer les mécanismes qui permettent de résoudre efficacement les problèmes, et améliorer les synergies entre les bureaux de pays, les bureaux régionaux et le Siège, à l'appui de la gestion du changement. Il faudrait en particulier se pencher sur le renforcement des méthodes d'encadrement et sur les changements structurels qui amélioreront la réalisation des objectifs axés sur les résultats.

64. **Recommandation 3: renforcer les mesures prises pour mobiliser un appui et bâtir un consensus en faveur du changement.** Il faudrait étudier les moyens de renforcer les structures et les fonctions pour que tous les efforts organisationnels appuient le changement. Une action en ce sens devrait viser à emporter l'adhésion de toutes les parties prenantes, à garantir que des cadres directeurs suffisants soient en place et à mener une action concertée pour répondre aux besoins concernant les nouvelles aptitudes. Le changement sera probablement plus facilement accepté s'il bénéficie du soutien du PAM dans son ensemble.
65. **Recommandation 4: combler le déficit de financement des activités autres que celles s'inscrivant dans les situations d'urgence.** Il faudrait mobiliser un effort exceptionnel, avec le Conseil d'administration, les donateurs et d'autres gouvernements, pour établir des mécanismes permettant d'obtenir un financement plus stable, en vue d'accroître les moyens dont dispose le PAM pour s'attaquer, en particulier, à des problèmes liés à la faim dans les contextes autres que les situations d'urgence et les périodes de transition.
66. **Recommandation 5: lancer une initiative spéciale pour relever les défis principaux et combler les lacunes qui entravent l'initiative de changement en cours:**
- i) Intensifier l'action actuelle visant à combler les lacunes dans le domaine du personnel.
 - ii) Étudier et renforcer la structure et les systèmes qui guident et soutiennent l'action de changement des bureaux de pays; ce point s'applique aux fonctions du Siège et aux bureaux régionaux qui manquent de ressources.
 - iii) Lancer un processus à durée limitée visant à conclure de nouveaux accords de partenariat avec les principaux partenaires ayant une pertinence dans les situations autres que les situations d'urgence, et en particulier avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; collaborer avec ces deux partenaires devrait contribuer à améliorer l'efficacité et à éviter les conflits liés aux attributions.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ONG	organisation non gouvernementale
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance