

Politique actualisée de renforcement des capacités des pays



Consultation informelle

6 mai 2022

**Programme alimentaire mondial
Rome, Italie**

Introduction

Ce chapitre présente la finalité et la portée de la politique actualisée de renforcement des capacités des pays.

1. La présente politique actualisée vise à préciser et à mettre à jour les concepts et la terminologie se rapportant au renforcement des capacités des pays ainsi que la perception qu'en a le PAM, et définit la finalité de la participation du PAM aux activités correspondantes¹.
2. Selon le PAM, le renforcement des capacités des pays consiste à mener des activités articulées autour de la collaboration avec les institutions et les organisations nationales et infranationales qui contribuent au fonctionnement des systèmes et aident les populations à satisfaire leurs besoins en matière de sécurité alimentaire et de nutrition.
3. La participation du PAM au renforcement des capacités a été tout d'abord décrite dans la politique de 2004 intitulée "Renforcement des capacités nationales et régionales"²; le document de 2009 intitulé "Politique du PAM en matière de renforcement des capacités – Bilan et perspectives" insistait davantage sur les résultats à obtenir et sur les diverses approches envisageables³. La présente politique actualisée s'inspire de ces deux documents.
4. Le débat mené et la pratique suivie au sein et à l'extérieur du PAM en matière de renforcement des capacités ont évolué depuis 2009. Les engagements pris au titre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et d'autres documents phares mettent en évidence l'importance du renforcement des capacités aux fins de la réalisation du programme d'action des Nations Unies et la nécessité d'adopter une nouvelle approche organisationnelle.
5. Compte tenu de cette évolution au niveau mondial, le PAM a établi en 2017 un cadre institutionnel pour le renforcement des capacités des pays, qui est axé sur le soutien à apporter aux systèmes et services nationaux, et qui prend acte du fait que la réalisation des objectifs de développement nationaux dépend des capacités de transformation qu'ont les individus, les organisations et les sociétés. Il définit une approche plus globale et plus systématique du renforcement des capacités des pays qui mobilise l'ensemble de la société. La présente politique actualisée regroupe pour la première fois ces éléments au sein d'une politique du PAM et les décrit plus en détail.
6. Il est ressorti d'une synthèse d'évaluations portant sur le renforcement des capacités des pays réalisée en 2021⁴ que celui-ci constitue un élément crucial de la contribution du PAM à la concrétisation du Programme 2030 et à la réalisation de ses propres objectifs stratégiques. Cette synthèse a également mis en évidence les volets des interventions évaluées qui ont contribué à la réussite des activités du PAM et à la pérennisation des résultats obtenus, notamment l'action menée pour renforcer la prise en main des opérations par les pays, instaurer une relation de confiance forte et des partenariats efficaces (dans le cadre d'une collaboration prolongée) et promouvoir une bonne coordination. Il a par ailleurs été recommandé au PAM de réaffirmer son engagement en faveur du renforcement des capacités des pays et d'institutionnaliser davantage ses outils, de mettre en place des compétences en

¹ Le *renforcement des capacités des pays* est une expression propre au PAM adoptée en 2015 pour faire la distinction entre ces activités et le *renforcement des capacités internes*, dénommé désormais *développement des capacités internes*, qui désigne les programmes d'apprentissage et de formation destinés au personnel du PAM. Par souci de cohérence, l'expression *renforcement des capacités des pays* continue d'être utilisée dans la présente politique actualisée pour se référer au travail du PAM en matière de renforcement des capacités.

² WFP/EB.3/2004/4-B.

³ WFP/EB.2/2009/4-B.

⁴ WFP/EB.A/2021/7-C.

interne, d'améliorer le suivi et la communication des résultats en matière de renforcement des capacités des pays et de mieux intégrer la problématique femmes-hommes, la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées.

7. La présente politique actualisée a été définie compte tenu des préconisations découlant de cette synthèse ainsi que des recommandations formulées à l'issue d'audits et d'autres évaluations concernant des questions conceptuelles⁵. Elle a également été établie à partir d'un examen de documents internes et des faits nouveaux observés de par le monde, ainsi que de la série de consultations menées avec différentes unités du PAM chargées des programmes. La présente politique actualisée répond aux demandes formulées lors des consultations, tendant à ce que soient précisés les définitions, les objectifs, les approches et les acteurs concernés.
8. La présente politique actualisée réaffirme l'engagement pris par le PAM vis-à-vis du renforcement des capacités des pays et le rôle que ces activités jouent s'agissant d'atteindre les objectifs du Plan stratégique pour 2022–2025 et les objectifs de développement durable (ODD). Elle répond à deux grandes questions: pourquoi le PAM doit-il assurer le renforcement des capacités des pays et que cherche-t-il à faire dans ce domaine?
9. Une fois la politique actualisée approuvée, et conformément aux recommandations opérationnelles issues des audits et des évaluations pris en considération⁶, le PAM élaborera des supports d'information en rapport avec la mise en œuvre de cette politique, notamment des documents sur la planification des effectifs et les questions budgétaires, des orientations et des outils actualisés pour inscrire le renforcement des capacités des pays au cœur des plans stratégiques de pays (PSP) de deuxième génération, et un solide cadre de suivi s'appuyant sur le Cadre de résultats institutionnels.

Contexte mondial

Ce chapitre met l'approche du PAM en regard des tendances les plus récentes observées sur le plan de la théorie et de la pratique en matière de renforcement des capacités globales.

10. Les dix dernières années ont été marquées par d'importants changements dans le débat mondial sur le renforcement des capacités, reflétant l'évolution des perceptions et des approches du monde du développement et de la communauté humanitaire. Une approche plus globale et contextualisée du renforcement des capacités a été mise au point, laquelle place au centre de tout processus de développement la prise en main des activités par les acteurs nationaux, la durabilité, une participation caractérisée par l'inclusion et la diversité, et la formulation de solutions locales.
11. La terminologie a elle aussi évolué, l'expression *mise en place des capacités* ayant été abandonnée au profit du *développement des capacités*⁷ (et plus récemment du *renforcement des capacités* au sein du PAM⁸). Cette évolution est à l'image d'un changement plus vaste survenu dans ce secteur, à savoir l'abandon de l'idée selon laquelle les capacités doivent être mises en place ou construites en partant de rien au profit d'une plus grande prise en compte des capacités existantes, du contexte et des priorités des parties prenantes.

⁵ Bureau de l'Inspecteur général du PAM. 2016. *Internal Audit of WFP's Country Capacity Strengthening*.

WFP/EB.1/2017/6-A/Rev.1; et WFP/EB.A/2021/7-C.

⁶ Ibid.

⁷ Service européen de recherche parlementaire. 2017. Note d'information: *Understanding Capacity-Building/Capacity Development*.

⁸ Le renforcement des capacités a été intégré dans le Plan stratégique pour 2014–2017, ainsi qu'il est expliqué à la page 3 du document du Bureau de l'Inspecteur général du PAM. 2016. *Internal Audit of WFP's Country Capacity Strengthening*.

12. Comme suite aux engagements clairs pris à l'échelle mondiale, le renforcement des capacités s'est retrouvé au cœur de l'action humanitaire et des activités de développement. Pour ce qui est de l'action humanitaire, le Programme 2030, les Normes humanitaires fondamentales et les engagements définis lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire, ainsi que le Grand Bargain (pacte relatif au financement de l'action humanitaire), s'engagent tous à renforcer les capacités des acteurs locaux. Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015–2030) souligne également le rôle crucial que joue le renforcement des capacités⁹. Le système des Nations Unies s'est fixé comme nouvelles priorités en matière de renforcement des capacités l'ancrage local (ou localisation), la transparence et le financement pérenne. Ainsi qu'il est souligné dans la note d'orientation établie en 2017 par le Groupe des Nations Unies pour le développement, le renforcement des capacités est à la fois "un moyen et un objectif primordial de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030"¹⁰.
13. Sur le plan des programmes, le renforcement des capacités est passé d'une superposition de transferts unilatéraux et distincts de connaissances et de compétences spécialisées, à une approche intégrée de plus en plus fondée sur les systèmes. Cette évolution s'est appuyée sur une documentation sectorielle portant sur la théorie de la complexité, qui propose différents moyens de comprendre les relations dynamiques entre les composantes et les acteurs des systèmes¹¹. Il ressort du débat mondial que des facteurs complémentaires et interdépendants déterminent les résultats obtenus dans le secteur des services publics¹²; il est devenu essentiel pour la conception et l'exécution des initiatives axées sur le renforcement des capacités de composer avec ces complexités systémiques.
14. La pratique à l'échelle mondiale a évolué de telle sorte que le renforcement des capacités est perçu comme un processus de changement endogène, dans le cadre duquel des organismes extérieurs apportent leur soutien à des initiatives axées sur le changement qu'orchestrent les pays. Parmi les approches qui ont suscité récemment de l'intérêt figurent une adaptation progressive axée sur les problèmes¹³, des actions différentes en faveur du développement, une gestion évolutive¹⁴ et un entrepreneuriat relatif au développement. Le renforcement des capacités doit permettre de trouver des solutions souples et adaptables qui reposent sur une connaissance approfondie du contexte¹⁵, sur le recensement des acteurs locaux les mieux adaptés au contexte et sur le soutien à leur apporter¹⁶, et sur la programmation des activités par étapes afin de faciliter cette transformation complexe.

⁹ Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes. 2015. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030* (Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe).

¹⁰ Groupe des Nations Unies pour le développement. 2017. Développement des capacités : Note d'orientation complémentaire relative aux PNUAD.

¹¹ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2017. *Systems Approaches to Public Sector Challenges*.

¹² Mansoor, Z. et Williams, M.J. 2018. *Systems Approaches to Public Service Delivery: Lessons from Health, Education, and Infrastructure*.

¹³ Andrews, M., Pritchett, L., Woolcock, M. 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*.

¹⁴ Cox, M. et Norrington-Davies, G. 2019. *Technical assistance: New thinking on an old problem*.

¹⁵ OCDE. 2006. Diaporama: *Capacity Development: Working towards good practice*.

¹⁶ Pritchett L., Woolcock, M. et Andrews, M. 2012. *Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation*.

15. Il est particulièrement important de tenir compte du contexte dans les pays fragiles et en proie à des conflits, où le renforcement des capacités peut jouer un rôle essentiel dans le relèvement et le développement. Les interventions de renforcement des capacités des pays menées avec succès dans de telles situations doivent souvent composer avec les liens complexes et se renforçant mutuellement qui existent entre les conflits et la faiblesse des institutions, entre autres difficultés liées au contexte¹⁷. Il ressort d'un examen de la documentation disponible à l'échelle mondiale que le renforcement des capacités dans les États fragiles doit s'accompagner d'une mobilisation efficace des partenaires, donner la priorité au principe consistant à "ne pas nuire", reposer sur une bonne compréhension du contexte, tenir compte des risques de conflit tout au long du cycle des programmes et s'adapter si nécessaire¹⁸.

En **République démocratique du Congo**, le PAM a continué en 2021 de travailler en partenariat avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) dans des zones qui avaient été touchées par un conflit par le passé, en vue d'apporter un soutien intégré aux communautés vulnérables. Il s'est notamment agi de redynamiser et de restructurer des organisations paysannes afin de renforcer leurs capacités dans les domaines de la commercialisation, de la production, de la transformation et de la gestion après récolte. Le PAM a également aidé le Gouvernement de la République démocratique du Congo en fournissant des analyses reposant sur des données factuelles de la situation du pays sur le plan de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de ses capacités en matière de préparation aux situations d'urgence, en vue de renforcer ces capacités et d'améliorer le système de protection sociale du pays¹⁹.

Participation du PAM au renforcement des capacités des pays

Ce chapitre explique les raisons pour lesquelles le PAM participe au renforcement des capacités des pays, sa vision d'avenir en la matière et les approches connexes dans le cadre plus vaste du rôle de facilitateur qui est le sien. Les avantages comparatifs du PAM lorsqu'il participe à de telles activités sont également mis en évidence et des liens sont établis entre cette politique actualisée et les autres politiques et stratégies du PAM.

Importance stratégique du renforcement des capacités des pays pour le PAM

16. Sachant que plus de 800 millions de personnes souffrent d'insécurité alimentaire, auxquelles il faut ajouter 270 millions de personnes exposées à une insécurité alimentaire aiguë, le PAM doit tirer davantage parti de ses connaissances et de ses compétences spécialisées pour venir en aide à un plus grand nombre de personnes dans le besoin et inscrire le changement dans la durée.

¹⁷ Parmi d'autres obstacles pratiques entravant le renforcement des capacités dans ces contextes figurent la difficulté qu'il y a à recueillir des données factuelles fiables et l'absence probable d'engagement à long terme des pouvoirs publics en faveur de ces interventions.

¹⁸ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et Banque mondiale. 2011. *International support for capacity development in post-conflict states: Reflections from two case studies in West Africa*. PNUD. 2015. *Supporting Capacity Development in Conflict and fragile Contexts*. Banque asiatique de développement. 2021. *Fragile and Conflict-Affected Situations and Small Island Developing States Approach*.

¹⁹ PAM. 2021. *Democratic Republic of Congo Annual Country Report.2021*.

17. En renforçant les capacités nationales qui permettent de lutter contre l'insécurité alimentaire ainsi que ses causes aussi bien immédiates que profondes, le PAM peut atteindre un plus grand nombre de bénéficiaires et obtenir des résultats plus pérennes et à plus long terme. Les gouvernements sont chargés au premier chef d'assurer la sécurité alimentaire dans leur pays; en leur permettant d'intervenir de manière efficace et efficiente dans ce domaine, le PAM peut mieux mettre à profit ses connaissances et ses ressources et contribuer davantage à la réalisation des objectifs mondiaux consistant à éliminer la faim, à assurer la sécurité alimentaire, à améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable d'ici à 2030.
18. Le renforcement des capacités fait partie depuis longtemps de l'approche adoptée par le PAM pour éliminer la faim, à l'appui des objectifs du Millénaire pour le développement et des ODD²⁰. Le nouveau Plan stratégique du PAM rattache les activités axées sur le renforcement des capacités des pays à l'effet direct stratégique 4 ("Les programmes et les systèmes nationaux sont renforcés"). Cet effet direct est lié à l'ODD 17 ("Partenariats pour la réalisation des objectifs"), ce qui contribue à aider les pays à atteindre l'ODD 2 ("Faim zéro") ainsi que les autres ODD.
19. En particulier, le Plan stratégique souligne le rôle joué par le PAM dans le renforcement des systèmes nationaux relatifs à la préparation aux situations d'urgence et à l'intervention en cas de crise, à l'alimentation et à la protection sociale²¹. Le renforcement des capacités des pays entre précisément dans le cadre de ce programme de consolidation des systèmes et constitue une composante fondamentale de la contribution du PAM à la lutte durable contre les causes profondes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition.

Vision d'avenir du PAM en matière de renforcement des capacités des pays

20. En matière de renforcement des capacités, l'ambition affichée actuellement par le PAM remonte à sa politique actualisée de 2009:

"En matière de renforcement des capacités, le PAM a pour ambition d'améliorer sans cesse la conception et la mise en œuvre de moyens répondant à l'initiative nationale propres à résoudre durablement le problème de la faim, s'appuyant sur des politiques et des institutions porteuses, des organisations nationales d'assistance alimentaire efficaces et des praticiens compétents"²².
21. La politique actualisée de 2022 conserve certains éléments essentiels de cette vision d'avenir, comme l'accent mis sur la prise en main des activités par les pays et les approches systémiques, tout en la précisant afin de tenir compte des derniers débats menés et des engagements pris à l'échelle mondiale et au sein du PAM.
22. La vision d'avenir actualisée en matière de renforcement des capacités des pays est la suivante:

"En accord avec les priorités nationales et locales, le PAM contribue au renforcement des capacités nationales, avec pour conséquence la mise en place dans les pays de systèmes efficaces et fructueux, qui permettent de subvenir durablement aux besoins des populations en matière de sécurité alimentaire et de nutrition ainsi qu'à d'autres de leurs besoins essentiels connexes."

²⁰ WFP/EB/3/2003/1/Rev.1 4a, WFP/EB.A/2008/5-1/1/Rev.1 (prolongé jusqu'en 2013), WFP/EB.A/2013/5-A/1 et WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2.

²¹ WFP/EB.2/2021/4-A/1/Rev.2.

²² WFP/EB.2/2009/4-B.

Approches adoptées par le PAM dans le cadre plus vaste de son rôle de facilitateur

23. Les interventions du PAM axées sur le renforcement des capacités des pays sont généralement caractérisées par l'offre d'un appui technique conçu pour renforcer les capacités dans la durée, ce qui permet aux acteurs nationaux et locaux d'obtenir des résultats durables en matière de développement.
24. Les interventions du PAM peuvent également consister à procéder à une substitution des capacités, c'est-à-dire apporter une assistance technique comblant temporairement une lacune dans les capacités locales, notamment lorsque des spécialistes du PAM obtiennent des résultats pour le compte d'acteurs nationaux ou locaux. Cet appui temporaire peut s'avérer très précieux lorsqu'il s'agit d'accroître l'aptitude d'un système national à obtenir des résultats à court terme, pour autant que les conditions suivantes soient remplies: l'appui apporté vise avant tout à permettre l'obtention de résultats précis, définis au préalable; le savoir-faire qui n'est pas disponible en interne est nécessaire de toute urgence ou bien des compétences spécialisées sont requises à titre temporaire; les résultats immédiats obtenus s'inscrivent clairement dans le cadre du système au sens large et peuvent être reliés à des activités axées sur le renforcement des capacités des pays à long terme.
25. Les programmes du PAM associent souvent le renforcement des capacités des pays et la substitution des capacités du fait de leur complémentarité, étant donné que des interventions comme la substitution des capacités, et même la mise en œuvre directe, mobilisent un même éventail commun de parties prenantes nationales et de composantes du système.
26. L'ensemble des interventions du PAM reposent sur les demandes, les besoins, les aptitudes et les priorités des divers éléments du système.

En 2018, le Bureau du PAM en **Mauritanie** a créé une unité chargée de la protection sociale adaptative afin d'associer davantage le Gouvernement à l'action menée et d'assurer un transfert progressif de la responsabilité des fonctions correspondantes. Plusieurs approches étaient appliquées et, au début de 2018, la substitution des capacités était privilégiée, le PAM faisant participer le Gouvernement à la révision des questionnaires de suivi des produits alimentaires, mais effectuant lui-même la collecte systématique des données et publiant des bulletins mensuels. Dans le même temps, de premières mesures ont été prises pour mettre au point les outils nécessaires pour faire fonctionner ce dispositif et lancer le processus pluriannuel devant aboutir à la révision du cadre juridique existant et à l'institutionnalisation du dispositif. À la fin de l'année, un travail de cartographie des besoins en capacités a été entrepris²³.

En 2021, le renforcement des capacités avait gagné en importance, car le PAM s'attachait principalement non pas à fournir des informations, mais à faire en sorte que le Gouvernement soit en mesure de collecter, de gérer et d'exploiter les données. Des fiches techniques ont été établies pour décrire la valeur ajoutée de chaque outil eu égard au système d'alerte rapide, ainsi que les conditions nécessaires au transfert progressif de leur responsabilité au Gouvernement. Pour la première fois, une note méthodologique récapitulative sur le système d'alerte rapide a été élaborée pour décrire le cycle annuel de production, d'analyse et de validation des informations. Tous ces travaux contribuent à la mise en place du système d'alerte rapide. La substitution des capacités a toutefois été en partie maintenue dans la mesure où l'unité chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi a continué à apporter directement une assistance technique portant sur divers outils utilisés par le Gouvernement pour assurer le suivi de la situation en matière de sécurité alimentaire et de nutrition²⁴.

²³ PAM. 2018. *Mauritania Annual Country Report. 2018*.

²⁴ PAM. 2021. *Mauritania Annual Country Report 2021*.

Avantages comparatifs du PAM en matière de renforcement des capacités des pays

27. **Travailler au carrefour de l'action humanitaire, du développement et de la paix:** l'aptitude du PAM à travailler autour de ce triple lien, du fait de son double mandat consistant à "sauver des vies" et à "changer la vie", offre la possibilité de renforcer les capacités des pays dans des contextes autres que les situations stables auxquelles ces interventions sont souvent associées. Un rapport établi en 2016 par les organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome soulignait comment la capacité du PAM "à opérer dans des situations instables" lui permettait de fournir "des moyens pratiques de renforcement des capacités des groupes locaux d'intervention immédiate, des gouvernements et des acteurs des systèmes alimentaires [...] et de [contribuer] à l'élaboration de politiques"²⁵.
28. **Compétences spécialisées opérationnelles:** les compétences spécialisées du PAM en matière d'analyse (par exemple, recherche, évaluation et suivi), de programmation réactive (par exemple, protection sociale, programmes en milieu scolaire, programmes fondés sur les transferts de type monétaire) et d'amplification des opérations (par exemple, préparation aux situations d'urgence et intervention en cas de crise) peuvent être utilisées pour élaborer, améliorer, adapter et amplifier les programmes nationaux et les composantes des systèmes qui peuvent être adaptés de façon appropriée et rapidement à des contextes en évolution constante.
29. **Empreinte administrative:** grâce à sa présence inégalée sur le terrain, où il dispose de 280 bureaux, le PAM peut collaborer non seulement avec l'administration centrale, mais également avec d'autres administrations au niveau infranational et avec des localités. Il ressort de l'évaluation de la politique de 2004 relative au renforcement des capacités, réalisée en 2008, que la présence du PAM sur le terrain favorise un renforcement efficace des capacités, en aidant le PAM à établir des relations constructives à long terme avec ses partenaires sur place²⁶.
30. **Collaboration multipartite:** l'ampleur de ses activités permet au PAM d'adopter une approche systémique du renforcement des capacités des pays, qui ne se limite pas au secteur public. Le PAM participe à de nombreuses activités dans ce domaine avec des parties prenantes du secteur privé, des associations locales, des universités et des organisations de la société civile. Ces liens l'aident à tenir ses engagements concernant l'ancrage local et lui permettent, lorsqu'ils sont associés les uns aux autres, d'adopter une approche du renforcement des capacités des pays englobant l'ensemble de la société (voir la section intitulée "Approche associant l'ensemble de la société").
31. **Réunir les parties prenantes:** le PAM joue de plus en plus souvent le rôle d'intermédiaire pour trouver des solutions au problème de la faim et assurer la sécurité alimentaire, et il réunit les divers acteurs autour des problèmes communs afin de favoriser des interventions intersectorielles et collectives. La synthèse des évaluations consacrées aux opérations (2016-2017) a souligné l'importance de ces initiatives pour faciliter le transfert des connaissances et conférer au PAM un pouvoir de mobilisation²⁷. Dans le but de renforcer les capacités nationales, le PAM crée souvent des groupes techniques et des comités de haut niveau, qui représentent divers secteurs et acteurs, en vue de susciter un intérêt et de mobiliser des ressources au profit d'engagements à plus long terme, comme c'est le cas lorsque l'on expérimente ou que l'on amplifie des programmes nationaux d'enrichissement des aliments.

²⁵ FAO, Fonds international de développement agricole et PAM. 2016. [Collaboration entre les organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome: Réaliser le Programme 2030](#), par. 10.

²⁶ Bureau de l'évaluation du PAM. 2008. *Evaluation of WFP's Capacity Development Policy and Operations*.

²⁷ Bureau de l'évaluation du PAM. 2017. *Operations Evaluations Synthesis 2016-2017*.

Au **Kenya**, s'appuyant sur le partenariat solide noué avec le Gouvernement au niveau national et à l'échelle des comtés, le PAM a continué de jeter les bases de programmes d'assistance durables et inclusifs dirigés par les pouvoirs publics, en appuyant en 2021 l'élaboration de politiques et de cadres législatifs dans différents secteurs. À titre d'exemple, le PAM a réuni les parties prenantes en vue de commencer à formuler de nouvelles politiques nationales en matière d'alimentation scolaire et de secours d'urgence. Plusieurs comtés ont également approuvé des politiques et projets de loi nouveaux qui répondaient aux besoins des personnes les plus vulnérables. Le comté de Wajir a établi un fonds pour la gestion des risques de catastrophe²⁸.

En **Angola**, le PAM a entrepris toute une série d'interventions aux niveaux national et provincial, en vue de renforcer la capacité des institutions à mettre en œuvre des programmes destinés à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition. Il s'est efforcé de dégager un consensus au niveau institutionnel entre les divers acteurs au sujet de l'importance de l'enrichissement des aliments, ce qui a conduit à la création à la fin de 2021 du Groupe de partenaires pour l'enrichissement des aliments. Au niveau national, le PAM a appuyé l'élaboration de deux grands documents sur la sécurité alimentaire et la nutrition à l'échelle nationale, à savoir la Stratégie nationale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition à l'horizon 2030 et la Politique nationale en matière d'alimentation scolaire et de santé. Ces deux documents sont en voie d'être approuvés par le Gouvernement²⁹.

Au **Tchad**, le PAM et ses partenaires gouvernementaux ont ouvert à Bagarine un centre de formation aux technologies intégrées en faveur de la résilience, afin de réunir de multiples parties prenantes, comme des agriculteurs, des partenaires de développement et des chercheurs, pour mettre à l'essai et diffuser des techniques et des pratiques agricoles adaptées au contexte. Le PAM a équipé ce centre de serres, de matériel didactique essentiel et de pompes d'irrigation à énergie solaire. D'après une enquête préliminaire, plus de 10 pour cent des agriculteurs de la région utilisaient des technologies mises à l'essai dans ce centre. Le PAM a également poursuivi son partenariat avec l'Université de N'Djamena afin de rattacher son travail et toute l'infrastructure relative à la sécurité alimentaire à des travaux de recherche rigoureux³⁰.

Harmonisation interne avec les politiques, les stratégies et les cadres du PAM

32. La politique actualisée concorde avec les politiques et stratégies pertinentes du PAM approuvées par le Conseil d'administration depuis 2009 et présentées dans l'édition 2022 du recueil des politiques³¹, et elle s'en inspire. Ce faisant, la politique actualisée favorise la réflexion en interne, en présentant une vision prospective de la manière dont le renforcement des capacités des pays est lié au Plan stratégique et aux activités plus générales du PAM s'inscrivant dans la durée.

²⁸ PAM. 2021. *Kenya Annual Country Report.2021*.

²⁹ PAM 2021. *Angola Annual Country Report.2021*.

³⁰ PAM. 2021. *Chad Annual Country Report.2021*.

³¹ WFP/EB.1/2022/4-D.

33. Complétant la stratégie de 2021 en matière de protection sociale, la politique actualisée souligne l'importance des programmes interdépendants et systémiques pour soutenir les efforts collectifs visant à atteindre les objectifs gouvernementaux à long terme³². Elle s'inspire également des priorités de la stratégie en matière d'alimentation scolaire de 2020³³, en cherchant à renforcer les systèmes et à apporter un appui technique qui facilite le transfert de la responsabilité des programmes du PAM aux autorités nationales. Elle est harmonisée avec la politique de 2017 en matière de nutrition³⁴, qui souligne l'importance de partenariats multipartites efficaces, et avec la politique en matière de coopération Sud-Sud et de coopération triangulaire approuvée en 2015, qui encourage la prise en main et la direction des activités par les autorités nationales, lorsque cela est possible³⁵.
34. Les documents internes du PAM sur la préparation aux situations d'urgence, la réduction des risques de catastrophe, les changements climatiques et la résilience, les transferts de type monétaire, la chaîne d'approvisionnement et les technologies de l'information éclairent tous l'approche adoptée par le PAM pour répondre aux besoins des populations tout en renforçant les capacités nécessaires aux pays pour gérer les risques et les chocs futurs, développer la résilience et favoriser la réussite du transfert de la responsabilité des initiatives novatrices³⁶.
35. La politique actualisée concorde également avec la politique en matière de protection et d'obligation redditionnelle adoptée en 2021 et avec la politique en matière de problématique femmes-hommes de 2022, qui décrivent le renforcement des capacités nationales et de la collaboration au niveau local comme étant des facteurs permettant au PAM de tenir ses engagements relatifs aux populations touchées et à l'équité femmes-hommes³⁷.
36. Complétant ces efforts déployés à l'échelle du PAM, la politique actualisée met en lumière un plus grand nombre de possibilités de programmation intégrée, au moyen des interventions axées sur le renforcement des capacités des pays et de la substitution des capacités, et encourage la prise en considération de ces interventions dans divers contextes opérationnels, notamment les milieux fragiles et moins développés.
37. La politique actualisée éclairera à son tour d'autres politiques du PAM en cours d'élaboration pour lesquelles le renforcement des capacités des pays présente un intérêt, comme la politique à venir sur la coopération Sud-Sud et la coopération triangulaire, et celle consacrée aux transferts de type monétaire.

Partenariats et complémentarité avec d'autres parties prenantes

38. Le Plan stratégique souligne que les partenariats constituent un facteur essentiel propice à l'élimination de la faim et à la réalisation de tous les ODD, évoquant l'appui apporté par le PAM aux gouvernements, aux autres entités des Nations Unies, aux institutions financières internationales, aux organisations non gouvernementales, à la société civile et au secteur privé³⁸.

³² Présentés dans la [Stratégie du Programme alimentaire mondial en matière de soutien à la protection sociale \(2021\)](#).

³³ Adoptées par le PAM dans la [stratégie en matière d'alimentation scolaire de 2020](#) (en anglais uniquement).

³⁴ WFP/EB.1/2017/4-C.

³⁵ WFP/EB.A/2015/5-D.

³⁶ WFP/EB.2/2017/4-B/Rev.1, WFP/EB.2/2011/4-A, WFP/EB.1/2017/4-A/Rev.1, WFP/EB.A/2015/5-C et WFP. 2016. [Corporate Information Technology Strategy](#).

³⁷ WFP/EB.2/2020/4-A/1/Rev.2 et WFP/EB.1/2022/4-B/Rev.1.

³⁸ WFP/EB.2/2021/4-A/1/Rev.2, p. 46.

39. L'établissement des PSP de deuxième génération offre aux bureaux de pays une occasion unique en son genre d'élaborer des stratégies pluriannuelles de renforcement des capacités des pays, conformes aux priorités nationales et aux plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Il permet aussi au PAM d'examiner les portefeuilles de pays et de prendre acte des compétences spécialisées et des ressources en matière de renforcement des capacités des pays mises à disposition par d'autres acteurs dans différents contextes et secteurs. Cette approche inclusive peut permettre de mettre au point dans ce domaine des activités se renforçant mutuellement, dans le cadre desquelles les différents acteurs déterminent comment mieux structurer et mettre en place leurs initiatives de manière à en assurer la complémentarité.
40. Le PAM continue de partager ses connaissances spécialisées et de miser sur les compétences d'autres organismes pour obtenir des résultats collectivement³⁹. Il pilote des actions concertées dans les domaines correspondant à ses points forts, par exemple lorsqu'il aide d'autres acteurs à améliorer leur portée sur le terrain ou leurs compétences logistiques, et assume un rôle secondaire dans les domaines où d'autres intervenants possèdent des compétences techniques plus utiles. Moyennant cette action complémentaire, le PAM peut prendre part à des programmes plus larges de renforcement des secteurs et des systèmes.
41. Dans le cadre de ces initiatives concertées, le PAM s'efforce d'effectuer une répartition des tâches précise, efficace et efficiente afin d'éviter tout double emploi, ajoutant de la valeur aux travaux déjà entrepris par d'autres et comblant les lacunes. S'il y a lieu, il joue un rôle de facilitateur, notamment en tant qu'intermédiaire en matière de coopération Sud-Sud et de coopération triangulaire.

En **Jordanie**, le PAM a prolongé l'accord passé avec le Département de la statistique en vue d'accroître les capacités nationales dans le domaine de la collecte et de l'analyse de données relatives aux indicateurs de vulnérabilité, s'agissant notamment d'assurer une formation à l'utilisation d'une application d'estimation sur petits domaines pour l'enquête nationale sur les revenus et les dépenses des ménages. En outre, le PAM a fourni les outils et le matériel nécessaires pour améliorer le stockage des données et appuyer les systèmes d'analyse. Afin d'affermir le secteur de la réduction des risques de catastrophe, le PAM a lancé une initiative conjointe avec le Programme des Nations Unies pour le développement et le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, destinée à examiner et mettre à jour le cadre institutionnel et juridique applicable dans le pays dans ce domaine.

Au **Niger**, le PAM joue un rôle de chef de file en réunissant les partenaires autour de la question de la protection sociale adaptative en cas de chocs multiples, tout en tirant parti de partenariats de premier plan. À titre d'exemple, le PAM, la Banque mondiale et l'UNICEF ont collaboré avec le Gouvernement nigérien pour amplifier sa "Cellule Filets sociaux", grâce au Programme de protection sociale adaptative financé par la Banque mondiale, l'objectif étant de faire face aux répercussions socioéconomiques de la COVID-19 sur les ménages vulnérables.

Au **Tadjikistan**, un cadre stratégique des Nations Unies pour la nutrition a été rédigé à la suite des efforts concertés déployés par le PAM, l'UNICEF, l'Organisation mondiale de la Santé et la FAO. Ce cadre aide le Gouvernement tadjik à pérenniser et à adapter les services nutritionnels existants. Il jette les bases d'un plan de travail conjoint visant à coordonner et harmoniser les activités relatives à la nutrition et à renforcer la collaboration, grâce à la complémentarité des avantages comparatifs des différents acteurs.

Le Gouvernement de la **Côte d'Ivoire** a accueilli, conjointement avec le PAM, une consultation de haut niveau sur l'enrichissement des aliments en Afrique, nouant un dialogue avec le Centre d'excellence régional pour la lutte contre la faim et la malnutrition et collaborant avec l'Union africaine et l'Organisation ouest-africaine de la santé⁴⁰.

³⁹ PAM. Évaluations 2017-2018 du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales, p. 46.

⁴⁰ PAM. 2021. *Côte d'Ivoire Annual Country Report.2021*.

Cadre stratégique du PAM pour le renforcement des capacités des pays

Ce chapitre précise quels sont les fondements de l'approche stratégique du PAM en matière de renforcement des capacités des pays.

Principes régissant l'action menée par le PAM

42. S'appuyant sur les principes énoncés dans le cadre de 2017 pour le renforcement des capacités des pays, qui ont été jugés nécessaires au succès des interventions menées dans ce domaine dans le rapport de 2021 sur les évaluations décentralisées, les principaux principes régissant la participation du PAM au renforcement des capacités des pays sont les suivants⁴¹.
43. **Partenariats.** Pour que le renforcement des capacités des pays soit efficace, il est essentiel d'établir des partenariats dans l'ensemble de la société, qui optimisent les compétences spécialisées des différents acteurs. Aucune organisation ni aucun gouvernement ne peuvent relever à eux seuls les défis complexes qui se posent en matière de sécurité alimentaire et de nutrition.
44. **Prise en main des opérations.** Afin de donner lieu à un véritable changement, le renforcement des capacités des pays doit reposer sur la prise en main des activités correspondantes par les acteurs locaux. La demande exprimée par les parties prenantes et le consensus sont des éléments déterminants pour faciliter l'adoption d'approches constructives permettant d'atteindre les buts fixés en matière de capacités et d'obtenir des résultats durables.
45. **Reconnaissance.** La reconnaissance des capacités existantes est essentielle pour que le renforcement des capacités des pays soit efficace. Si les interventions ne mettent pas à profit les capacités existantes, l'intégrité des acquis du développement peut être compromise et les progrès réalisés risquent de manquer de fondement et de rester illusoire.
46. **Facteur temps.** Le renforcement des capacités des pays exige une continuité de l'action et l'instauration d'une confiance mutuelle entre les partenaires. La patience et l'engagement dans la durée doivent être conciliés avec une approche réactive et tenant compte du facteur temps afin de tirer parti des occasions qui se présentent.
47. **Adaptabilité.** Le renforcement des capacités des pays doit être flexible et adaptable afin d'apporter des réponses rapides et fiables, malgré la complexité et l'incertitude croissante des perspectives d'avenir.
48. **Apprentissage.** Un renforcement efficace des capacités des pays, qui soit adapté au contexte et réponde aux besoins, requiert un apprentissage systémique, collectif et continu, tirant des enseignements des échecs comme des succès.

⁴¹ Ces principes sont subordonnés aux principes institutionnels énoncés dans le Plan stratégique du PAM pour 2022–2025 et aux principes humanitaires régissant l'action du PAM. En particulier, lorsqu'il participe au renforcement des capacités des pays dans des contextes fragiles et des situations de conflit, le PAM veille à assurer un juste équilibre entre les objectifs à atteindre dans ce domaine et les principes humanitaires. La collaboration avec des acteurs étatiques et non étatiques peut l'aider à trouver la voie à suivre pour relever ces défis et à établir des programmes de renforcement des capacités des pays adaptés au contexte.

Approche associant l'ensemble de la société

49. Conformément au Grand Bargain et dans le cadre de son programme relatif à l'ancrage local, le PAM a adopté une approche associant l'ensemble de la société, qui tient compte des rôles divers et essentiels que jouent les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Cette approche englobe les pouvoirs publics, la société civile, le secteur privé et des représentants des communautés⁴². Pour obtenir un changement durable et atteindre les objectifs de développement nationaux, il est essentiel que ces acteurs participent à la conception et à la mise en œuvre des programmes et des systèmes relatifs à la sécurité alimentaire et à la nutrition, et qu'ils en tirent profit.
50. L'approche englobant l'ensemble de la société prévoit la mobilisation de multiples parties prenantes auprès de représentants de toute la société, afin de s'attaquer aux problèmes et de trouver des solutions selon différents points de vue. Elle préconise d'éviter tout cloisonnement des partenariats et va dans le sens d'une participation très large de différents acteurs.

Grâce à son partenariat avec le PAM, la **Croix-Rouge burundaise** a continué de progresser s'agissant de devenir une institution indépendante qui conçoit et applique des mesures d'anticipation en amont des catastrophes. Ce partenariat a nécessité d'apporter un soutien à la Croix-Rouge burundaise et aux communautés en élaborant des plans d'anticipation, ainsi qu'aux partenaires techniques en définissant les facteurs et les seuils de déclenchement d'une alerte, qui ont été rassemblés dans le projet de procédures opératoires normalisées relatives à l'intervention rapide. À la suite de ces améliorations, le système d'anticipation placé sous la houlette de la Croix-Rouge burundaise a été déclenché en 2021, ce qui a permis à plus de 12 000 personnes exposées au risque de nouvelles inondations dues à la hausse du niveau du lac Tanganyika, de recevoir à l'avance une assistance monétaire et de prendre des mesures préventives telles que la consolidation de leurs maisons, la mise à l'abri de leurs biens ou le déménagement.

Axes de changement en matière de capacités

51. Le PAM adopte un point de vue systémique vis-à-vis des capacités locales et nationales aux fins du renforcement des capacités des pays, et repère les complémentarités et les interdépendances entre cinq axes distincts, afin de favoriser un changement profond en matière de capacités qui contribue à améliorer les programmes et les systèmes. Ces axes sont les suivants: politiques et législation; efficacité des institutions et obligation de rendre compte; planification stratégique et financement; conception et exécution des programmes; et participation d'acteurs non gouvernementaux.
52. Ces axes ont été définis en s'appuyant sur l'outil relatif à l'alimentation scolaire de l'approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation (SABER)⁴³; le PAM a collaboré avec la Banque mondiale et avec le Partenariat pour le développement de l'enfant pour mettre en œuvre l'outil SABER sous la direction des gouvernements.
53. Depuis 2017, le PAM a travaillé autour de ces axes et confirmé le bien-fondé de leur utilisation dans une série de domaines à prendre en considération pour réaliser l'objectif Faim zéro, y compris la préparation aux situations d'urgence et l'intervention en cas de crise, la chaîne d'approvisionnement, la protection sociale, la nutrition et la résilience.

⁴² La société civile englobe les groupes non gouvernementaux suivants, incorporés de manière formelle ou informelle: organisations non gouvernementales nationales et locales; sociétés nationales de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge; associations locales; groupes confessionnels; universités nationales et organisations spécialisées; et médias locaux (médias traditionnels et réseaux sociaux).

⁴³ PAM, Groupe de la Banque mondiale et Partenariat pour le développement de l'enfant. 2014. *SABER School Feeding: Towards Nationally Owned School Feeding Programmes*.

54. Ces axes forment un cadre solide permettant d'évaluer les capacités existantes et les domaines prioritaires à améliorer à l'échelle nationale, de planifier un appui cohérent aux activités de renforcement des capacités des pays et de suivre les résultats obtenus par les acteurs locaux et les effets directs réalisés en matière de développement au niveau des systèmes.
55. Ces axes ne sont pas censés être normatifs; ce sont des points de départ pour la programmation des activités de renforcement des capacités des pays, qui peuvent être adaptés en collaboration avec les parties prenantes locales en fonction de leurs besoins spécifiques.

Encadré: étude de cas

[Sera ajouté dans la version finale de la politique]

Domaines d'intervention

56. Pour chacun des cinq axes, le changement peut se produire au niveau de l'individu, de l'organisation ou de l'environnement favorable. Dans le cadre dont s'est doté le PAM pour le renforcement des capacités des pays, il s'agit de ce que l'on appelle les trois domaines. Ils correspondent à des niveaux imbriqués de la société, auxquels le PAM intervient pour mettre en œuvre ses interventions en matière de renforcement des capacités des pays:
- **L'environnement favorable** renvoie aux "règles du jeu", s'agissant de la façon dont une société fonctionne, notamment ses lois, ses politiques, les comportements acceptés et les interactions au sein des organisations et entre elles et entre les individus dans l'ensemble de la société.
 - Le domaine de **l'organisation** englobe les politiques, structures, systèmes, stratégies, procédures et ressources internes qui permettent à une organisation de fonctionner et de s'acquitter de son mandat et instaurent – conjointement avec l'environnement favorable au sens large – les conditions grâce auxquelles les individus peuvent collaborer pour atteindre des objectifs.
 - Le domaine de **l'individu** se réfère aux compétences, connaissances et attitudes qui, conjuguées à l'environnement favorable et aux capacités de l'organisation, déterminent le comportement des personnes et les résultats qu'elles obtiennent⁴⁴.
57. Ces trois domaines sont interdépendants et se renforcent mutuellement – le point fort de chacun d'eux dépend des points forts des autres et les détermine. À titre d'exemple, l'acquisition de connaissances peut être favorisée au niveau individuel grâce à un accompagnement sur le lieu de travail, stimulée au niveau de l'organisation grâce à un système de gestion des connaissances et facilitée dans un environnement favorable grâce à la législation ou à l'accès à l'information.
58. Tandis que les cinq axes de changement en matière de capacités forment un cadre permettant de déterminer quels éléments du système doivent être renforcés, les trois domaines aident à mettre en évidence la nature des lacunes et les interventions possibles, en recensant les problèmes et leurs solutions.

⁴⁴ Aux fins de la présente politique, le domaine de l'individu se rapporte aux personnes qui, dans la société, contribuent à la réalisation de l'objectif Faim zéro, du fait des rôles liés à leur travail qu'elles assument. Il ne comprend pas les particuliers ou les membres d'un ménage qui améliorent leur propre sécurité alimentaire et leur état nutritionnel, et n'inclut pas non plus le perfectionnement des propres capacités internes du personnel du PAM.

59. La plupart des initiatives de renforcement des capacités des pays exigeront probablement d'entreprendre des activités dans plus d'un domaine, afin de favoriser un changement social durable.

Au **Pérou**, une loi sur l'enrichissement du riz qui encourage la consommation de riz enrichi a été approuvée, et les activités de plaidoyer du PAM et son assistance technique ont permis de soutenir et d'accompagner avec succès cette étape décisive dans la lutte contre l'anémie dans le pays⁴⁵. Cette loi est un exemple remarquable d'une démarche ascendante d'élaboration d'une politique, où une administration régionale, grâce à un investissement concret du PAM dans le renforcement des capacités, a assumé un rôle de chef de file pour transformer une politique locale en un dispositif national, en vue d'atteindre l'objectif Faim zéro (domaine de l'environnement favorable).

En 2021, le PAM a facilité des initiatives de renforcement des capacités, auxquelles ont participé 220 000 personnes appartenant à des organisations nationales parties prenantes, et a détaché des spécialistes auprès de quelque 500 institutions nationales (comités nationaux de statistique, organismes nationaux de gestion des catastrophes et ministères de l'éducation), notamment en Arménie, au Kenya, en Inde, en Sierra Leone et au Timor-Leste (domaines de l'organisation et de l'individu).

Portefeuille d'activités

60. Compte tenu de son mandat ainsi que du contexte et des besoins, le PAM propose un appui en matière de renforcement des capacités des pays dans des domaines techniques et fonctionnels essentiels, conformément à l'approche de renforcement des systèmes exposée dans le Plan stratégique pour 2022–2025, notamment dans les domaines de la protection sociale, de la préparation aux situations d'urgence et de l'intervention en cas de crise et des systèmes alimentaires. Fort de son expérience et des résultats concrets obtenus, le PAM continue de déployer également des efforts en matière de renforcement des capacités des pays dans des domaines tels que la nutrition, les programmes en milieu scolaire, la recherche, l'analyse et le suivi, la chaîne d'approvisionnement et les programmes fondés sur les transferts de type monétaire. La présente politique actualisée vise à favoriser l'intégration du renforcement des capacités des pays dans tous les domaines techniques et fonctionnels pertinents, mais chaque unité technique du PAM est responsable de son domaine respectif.

Le vaste rayon d'action des interventions axées sur le renforcement des capacités des pays est mis en évidence dans différentes régions et divers domaines.

- En **Colombie**, le PAM a tiré parti de l'approche englobant l'ensemble de la société pour renforcer l'efficacité des institutions et l'obligation qui leur est faite de rendre compte de l'action menée. Le Bureau du PAM en Colombie a lancé un programme portant sur les innovations au service de la nutrition, s'employant en collaboration avec le Gouvernement à redéfinir le programme de nutrition et à établir des liens entre les décideurs à un haut niveau, les communautés, le secteur privé et les universités.
- Aux **Philippines**, le PAM a renforcé la capacité du Gouvernement à faire face après une catastrophe naturelle, en apportant son concours à la conception et à la mise en place de dispositifs mécanisés d'emballage des produits alimentaires, qui réduisent les délais d'intervention et nécessitent moins de ressources humaines. Le Gouvernement gère maintenant ces dispositifs de manière autonome.
- En **Afrique australe**, le PAM a renforcé les capacités des comités nationaux d'évaluation de la vulnérabilité, qui fournissent des analyses de données tenant compte de la problématique femmes-hommes qui étayent la conception des mesures destinées à atténuer l'impact des changements climatiques sur les moyens d'existence⁴⁶.

⁴⁵ Rapport annuel par pays du PAM – Pérou (2021) (en anglais uniquement).

⁴⁶ PAM. 2019. *Capacity Strengthening: Beyond the APR 2018 series*.

61. Une fois la politique actualisée approuvée, le PAM publiera des documents portant sur sa mise en œuvre, notamment des orientations relatives à l'intégration du renforcement des capacités des pays dans les PSP de deuxième génération. Ces documents examineront aussi de manière plus approfondie les activités de renforcement des capacités des pays proposées par le PAM dans divers domaines techniques et fonctionnels.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ODD	objectif de développement durable
PSP	plan stratégique de pays
SABER	approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance