

RÉUNION D'INFORMATION SUR LA MISE À JOUR DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE RÉSILIENCE: PROJET DE TEXTE ANNOTÉ

19 février 2024

1. Contexte

1.1 Contexte mondial, tendances et risques

1. Les besoins humanitaires augmentent actuellement en raison de phénomènes météorologiques extrêmes, de conflits et d'autres bouleversements de grande ampleur. Les chocs sont également de plus en plus variés à mesure que les liens entre les catastrophes d'origine climatique et humaine et les changements de paradigme géopolitique se resserrent. Ils sont amplifiés par des facteurs de risque interdépendants, ce qui crée des vulnérabilités sur les plans environnemental, social, culturel, politique et économique. L'aggravation de cette crise multiforme complexe touche de manière disproportionnée les personnes les plus vulnérables, en particulier les femmes et les jeunes. Les effets des chocs et des catastrophes se répercutent sur les différents systèmes et secteurs, et accentuent les dégâts occasionnés¹.
2. L'augmentation des besoins humanitaires se produit de plus en plus fréquemment dans des zones fragiles d'un point de vue environnemental et touchées par des conflits, où, depuis des années, les populations sont en proie à une insécurité alimentaire récurrente et tributaires de l'aide humanitaire. Le PAM est souvent enlisé dans des situations d'urgence prolongées qui posent des problèmes opérationnels et s'accompagnent de financements à court terme et instables de l'aide humanitaire, et il se heurte à de grandes difficultés pour réduire les besoins humanitaires en l'absence d'initiatives globales plus larges visant à s'attaquer aux facteurs de risque et de vulnérabilité.
3. L'aide humanitaire et la coopération pour le développement ne sont pas des processus successifs: il faut de plus en plus souvent les mettre en œuvre de manière concomitante pour réduire les besoins, les risques et la vulnérabilité². Les crises changent progressivement de catégorie au fil de leur évolution et ne peuvent pas être résolues au moyen de solutions linéaires uniques. Les dégâts que provoque leur répétition peuvent être amplifiés par le manque de préparation et l'inadéquation des interventions. Cela a conduit à mettre davantage l'accent sur la prévention et sur l'importance qu'il y a à s'attaquer aux causes profondes des besoins humanitaires.

¹ Organisation des Nations Unies. 2020. *Lignes directrices communes des Nations Unies pour aider à bâtir des sociétés résilientes*.

² Comité permanent interorganisations. 2020. *La paix dans l'interface action humanitaire-développement-paix*.

4. Les chocs climatiques ont des conséquences particulièrement graves pour les écosystèmes locaux fragiles et les personnes qui dépendent de ces écosystèmes, notamment les femmes et les enfants. Lorsqu'ils sont sains, les écosystèmes sont au cœur des communautés dynamiques, mais une fois qu'ils se dégradent, ils peuvent engendrer des difficultés croissantes pour trouver de l'eau et satisfaire d'autres besoins essentiels, et entraîner une dépendance accrue à l'égard de stratégies de survie préjudiciables, comme l'amenuisement des ressources ou le mariage précoce. Le manque de diversification des actifs, la forte dépendance à l'égard des ressources naturelles, les problèmes d'accès aux ressources et la répartition inégale du pouvoir de décision compromettent l'aptitude des communautés à faire face aux chocs et à s'en relever³.
5. Le renforcement de la résilience face aux chocs et aux facteurs de perturbation permet de réduire les besoins d'aide humanitaire, d'économiser de l'argent et de sauver des vies. D'après une analyse portant sur l'économie de la résilience en Éthiopie, les interventions présentent un bien plus grand rapport coût-efficacité lorsqu'elles sont menées à un stade précoce, et l'investissement dans la résilience offre le meilleur rapport coût-utilité⁴. D'après la Commission mondiale sur l'adaptation, investir 1 800 milliards de dollars É.-U. dans la résilience au cours des 10 années à venir rapporterait un gain net de 7 100 milliards de dollars⁵. Les résultats d'évaluations menées au Niger ont fait apparaître que pendant deux années consécutives, 80 pour cent des communautés qui avaient entrepris des programmes intégrés en faveur de la résilience⁶ n'avaient pas eu besoin d'aide humanitaire bien qu'elles aient connu la pire sécheresse depuis une décennie.
6. Les gouvernements qui en bénéficient critiquent de plus en plus souvent l'aide humanitaire, estimant qu'elle perpétue la dépendance et ne contribue pas au développement économique et social. À travers son investissement dans les programmes en faveur de la résilience, le PAM montre qu'il est résolu à soutenir la prise en charge des opérations par des acteurs locaux ainsi que la réalisation d'objectifs nationaux. L'émergence de la "diplomatie de la résilience" ouvre de nouvelles possibilités de collaboration avec les gouvernements, qui s'inscrivent dans une aspiration bien plus large visant à venir à bout durablement de l'insécurité alimentaire, en reliant les besoins immédiats au développement à long terme et à des solutions locales.
7. Les initiatives menées par le passé pour renforcer la résilience face aux chocs ont souvent été freinées par des démarches qui étaient cloisonnées sous l'effet de la concurrence autour des ressources et d'une déconnexion entre l'action humanitaire, l'aide au développement et les mesures prises en faveur de la paix et de la sécurité. D'autres obstacles sont également apparus: manque de données factuelles sur la réduction des besoins humanitaires, données qui sont nécessaires pour suivre les progrès accomplis et faire la preuve du retour sur investissement; méconnaissance des conflits, de la dynamique du pouvoir et des inégalités qui peuvent perpétuer la vulnérabilité; solutions descendantes préconçues, qui ne sont pas adaptées aux contextes fragiles de plus en plus complexes; intégration sectorielle systémique insuffisante pour remédier aux causes profondes de l'insécurité alimentaire; politique à court terme consistant à s'attaquer avant tout aux symptômes et non aux causes profondes de la vulnérabilité, à laquelle s'ajoute la fragmentation des financements à brève échéance; et faibles progrès accomplis dans la mise en place de solides systèmes locaux et nationaux susceptibles de favoriser la résilience aux chocs de manière durable.

³ Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. 2022. *Study on differentiated impacts of desertification, land degradation and drought on women and men*.

⁴ Cabot-Venton et al. 2012. *The Economics of Early Response and Disaster Resilience: Lessons from Kenya and Ethiopia*.

⁵ Commission mondiale sur l'adaptation. 2019. *Adapt now: A global call for leadership on climate resilience*.

⁶ PAM. 2023. *Evidence from WFP's Integrated Resilience Programme in the Sahel*.

1.2 Harmonisation internationale et harmonisation interne

8. La politique du PAM en matière de résilience concorde avec les dispositifs adoptés à l'échelle internationale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques, tels que le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, l'Accord de Paris, le Sommet mondial sur l'action humanitaire et les objectifs de développement durable. Elle s'appuie sur les *Lignes directrices communes des Nations Unies pour aider à bâtir des sociétés résilientes*, sur l'appel à l'action lancé lors du récent Sommet sur les systèmes alimentaires et sur les déclarations prononcées à l'occasion de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 2023 (COP 28)⁷. En interne, elle est conforme aux politiques et aux stratégies du PAM portant sur des domaines tels que le climat, la problématique femmes-hommes, la nutrition, les filets de sécurité et la protection sociale ou encore l'environnement.

2. Concepts clés et priorités stratégiques

2.1 Définition de la résilience

9. Dans les lignes directrices des Nations Unies publiées en 2021⁸, la résilience est considérée comme étant "la capacité des individus, des ménages, des communautés, des villes, des institutions, des systèmes et des sociétés à prévenir, résister, absorber, s'adapter, réagir et se rétablir de manière positive, efficiente et efficace face à un large éventail de risques, tout en maintenant un niveau de fonctionnement acceptable sans compromettre les perspectives à long terme de développement durable, de paix et de sécurité, de droits de l'homme et de bien-être pour tous".
10. En application de cette définition arrêtée à l'échelle du système, le PAM se concentre sur la mise en place ou le renforcement des capacités des personnes, des communautés et des systèmes les plus vulnérables afin de leur permettre d'anticiper et de prévenir les chocs et les facteurs de perturbation, d'y résister, de les atténuer, de s'y adapter et de s'en relever de façon à parvenir à instaurer durablement la sécurité alimentaire et une bonne nutrition.
11. En outre, le concept de chocs et de facteurs de perturbation est un élément central du renforcement de la résilience, car il diffère du développement à plus long terme axé sur le développement économique et le bien-être. Il s'agit ici d'examiner les facteurs de perturbation contextuels et l'exposition aux chocs, en particulier la crise climatique et environnementale persistante, afin d'aider les personnes, les communautés et les systèmes à acquérir les capacités nécessaires pour rétablir la sécurité alimentaire et nutritionnelle après un choc et de faire en sorte que les populations concernées n'aient plus besoin d'une aide humanitaire suivie et récurrente.
12. Plus précisément, le renforcement de la résilience:
 - **commence dans l'espace humanitaire** et passe par la transition de la préparation et de la réduction des risques au relèvement après les crises afin de réduire ou de prévenir l'augmentation des besoins humanitaires sur les plans alimentaire et nutritionnel, ce qui implique notamment d'appliquer une démarche fondée sur la résilience dans le cadre de l'action humanitaire, notamment pour déterminer *comment* les programmes sont conçus, mis en œuvre et gérés;

⁷ Pôle de coordination des Nations Unies sur les systèmes alimentaires. 2023. *Appel du Secrétaire général à accélérer l'action pour la transformation des systèmes alimentaires*. COP 28. 2023. *Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action* et *Declaration on Climate, Relief, Recovery and Peace*.

⁸ Organisation des Nations Unies. 2020. *Lignes directrices communes des Nations Unies pour aider à bâtir des sociétés résilientes*.

- **fournit les capacités à utiliser pour compenser ou réduire les besoins humanitaires** des populations et des communautés vulnérables qui sont exposées aux chocs et se retrouvent régulièrement en situation de forte insécurité alimentaire, au moyen d'un ensemble d'interventions intégrées, organisées en strates et échelonnées tenant compte du contexte et des risques;
- **favorise les partenariats noués avec les institutions locales, les autres organismes ayant leur siège à Rome et d'autres parties prenantes**, et augmente les capacités locales au moyen d'approches participatives et en mettant à profit des innovations locales;
- **est axé sur le renforcement du pouvoir d'action** des personnes et des communautés les plus vulnérables face à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle qui vivent dans des environnements à risque, dégradés ou fragiles, que ce soit en milieu rural ou urbain ou dans des zones de déplacement de population, en particulier les personnes les plus exclues, telles que les femmes, les membres de minorités et les jeunes.

2.2 Principes fondamentaux

13. L'**intégration des changements climatiques** est l'un des principes fondamentaux de la présente politique compte tenu de l'urgence qu'il y a à s'attaquer aux effets de ces changements, urgence du fait de laquelle l'accent a été davantage mis sur le renforcement de la résilience face aux bouleversements du climat. Comme cela a été reconnu en 2023 à l'occasion de la COP 28, la restauration des paysages et des écosystèmes est devenue une priorité mondiale de l'action climatique⁹. Les activités que le PAM mène en faveur de la résilience sont une composante centrale de son portefeuille de programmes en rapport avec les changements climatiques, car elles peuvent contribuer à la restauration des écosystèmes et à l'adaptation aux effets de ces changements au niveau local, ainsi qu'à la préservation des gains obtenus en matière de résilience par l'intermédiaire de dispositifs de protection sociale réactive face aux chocs et d'autres instruments de financement de l'action climatique.
14. L'espace opérationnel du PAM dépend du **contexte national**. Les zones à risque et fragiles se caractérisent souvent par des chocs récurrents, des crises alimentaires répétées et des environnements dégradés. Pour comprendre l'environnement opérationnel, il faut comprendre les chocs et les facteurs de perturbation auxquels les populations doivent faire face et dont les systèmes subissent les répercussions, notamment en menant des analyses conjointes et complémentaires avec les autres organismes ayant leur siège à Rome et d'autres partenaires. Cela suppose aussi de répertorier les besoins en matière de renforcement de la résilience et les programmes qui peuvent aider à y répondre, et de déterminer **les capacités du PAM et de ses partenaires** ainsi que les compétences techniques locales nécessaires pour mettre en œuvre des programmes de qualité. Pour pérenniser les opérations et faire en sorte que les autorités nationales et locales se les approprient, il est essentiel que le PAM soit en mesure de nouer les bons partenariats lui permettant de mener des actions complémentaires, notamment avec des entités des Nations Unies (autres organismes ayant leur siège à Rome et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, par exemple), avec l'Agence allemande de coopération internationale et avec des institutions publiques nationales et locales.

⁹ COP 28. 2023. *Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action*.

15. Le PAM **appuiera les systèmes nationaux et la prise en charge des opérations par les pays**, et œuvrera aux niveaux local et national pour s'assurer que les institutions et les systèmes à l'échelle locale prennent la direction des activités dès le départ. De la conception à la mise en route, les programmes seront parfaitement conformes aux priorités définies dans les plans nationaux et contribueront à leur concrétisation. Ils seront davantage dictés par le contexte (la demande) que par l'offre. Durant toute leur exécution, le PAM collaborera avec des partenaires appartenant ou non au système des Nations Unies pour s'assurer que les priorités des gouvernements et des institutions locales donnent une orientation générale à l'action à mener, et que les systèmes nationaux sont renforcés de façon à pouvoir être utilisés à terme pour gérer les processus directement. La viabilité des interventions est directement liée à leur degré de prise en charge par les autorités locales et nationales et d'autres parties prenantes, qui doivent être dotées de moyens suffisants. Ce travail pourrait consister à aider les gouvernements à mobiliser des financements thématiques provenant d'instruments de financement mondiaux conçus pour renforcer la résilience. Le PAM admet toutefois que la collaboration avec les gouvernements peut être difficile dans les crises prolongées, en particulier en cas de conflits lorsque l'environnement est imprévisible et sensible politiquement et qu'il est indispensable de faire preuve de souplesse et nécessaire de chercher à nouer des relations avec les autorités centrales et locales en fonction des circonstances. Dans tous les cas, la **pérennisation** des interventions et le transfert de leur responsabilité aux gouvernements ou aux partenaires du développement le cas échéant doivent faire partie intégrante des programmes dès le stade de la conception.

16. Les programmes en faveur de la résilience doivent être **fondés sur des données factuelles**, que ce soit pour rendre compte de l'action menée ou pour comprendre ce qui fonctionne le mieux. Le PAM est résolu à redoubler d'efforts pour mesurer de manière systématique les effets de ses programmes en faveur de la résilience et s'attachera à comprendre si son

Progrès accomplis en matière de production de données factuelles

Depuis que les auteurs de l'évaluation stratégique de l'appui du PAM au renforcement de la résilience de 2019 ont recommandé d'investir dans l'amélioration du suivi et de la mesure de la résilience et le renforcement de l'apprentissage sur les programmes, le PAM:

- a élaboré une approche institutionnelle englobant le suivi et la mesure de la résilience ainsi que la production de données factuelles;
- a intégré deux nouveaux indicateurs dans le Cadre de résultats institutionnels pour 2022-2025, à savoir le score d'évaluation des capacités de résilience et l'indice d'exposition aux chocs;
- a investi dans des études complémentaires pour produire des données factuelles sur la cohésion sociale, les avantages environnementaux et l'intégration des changements climatiques;
- a renforcé les capacités dont le personnel a besoin pour utiliser des méthodes qualitatives et des outils de suivi géospatial (AIMS, par exemple);
- a mené des évaluations de l'impact des programmes en faveur de la résilience;
- a commencé à élaborer une méthode pour mesurer les besoins d'aide alimentaire humanitaire évités grâce à ses programmes.

Dans plusieurs pays, les données recueillies indiquent déjà que les programmes en faveur de la résilience ont réduit les besoins humanitaires, protégé les populations contre les répercussions des chocs et leur ont permis de préserver leur sécurité alimentaire et leur nutrition pendant et après les chocs, amélioré la cohésion sociale, contribué à renforcer le pouvoir d'action des femmes, reverdi les paysages et régénéré les sols de façon à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition.

action permet **de réduire ou de prévenir une augmentation des besoins humanitaires sur le plan alimentaire, en particulier après qu'il a arrêté ou considérablement réduit son assistance** ou après que les communautés sont passées à d'autres formes d'assistance (renforcement des capacités, par exemple) assurées par le gouvernement ou d'autres partenaires. Le PAM mesurera aussi les effets des programmes en faveur de la résilience sur les écosystèmes, l'adaptation aux changements climatiques, la sécurité alimentaire et la nutrition et les moyens d'existence, à l'aide de ses différentes méthodes et de ses divers outils et en collaboration avec ses partenaires. L'apprentissage nécessite également de soutenir et d'encourager les réseaux de connaissances locaux et les réseaux universitaires. En collaborant avec des partenaires pour tirer des enseignements des initiatives d'amélioration de la résilience, le PAM favorisera l'innovation et aidera à partager des solutions élaborées localement susceptibles d'être transposées à plus grande échelle.

17. Les programmes du PAM seront **centrés sur les personnes et favoriseront la diversité et l'inclusion, en particulier des femmes et des jeunes**. Le PAM s'emploiera à prendre en compte les besoins, les priorités et le vécu d'un large éventail de personnes dans la conception de ses programmes. Ses programmes en faveur de la résilience viseront à promouvoir l'égalité femmes-hommes et le renforcement du pouvoir d'action des femmes. Conformément à l'objectif 2 de sa politique en matière de problématique femmes-hommes, qui consiste à s'attaquer aux causes profondes des inégalités entre les sexes et d'autres inégalités dans le cadre de ses programmes, le PAM prendra des mesures concrètes afin de favoriser un accès équitable aux moyens utilisés pour parvenir à la sécurité alimentaire et à une bonne nutrition et de faciliter le contrôle de ces moyens. Les interventions en faveur de la résilience seront axées sur les buts suivants: rendre la participation plus équitable; améliorer l'accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décisions; renforcer les mesures de protection pour garantir la sécurité et la dignité des personnes auxquelles le PAM vient en aide et leur permettre d'accéder de manière effective à l'assistance; et prendre des mesures porteuses de transformations pour lutter contre les obstacles structurels et les normes sociales qui perpétuent les inégalités. Elles serviront également à comprendre les obstacles empêchant certains groupes et certaines personnes de parvenir à la sécurité alimentaire et à une bonne nutrition, et contribueront à les lever.
18. Le PAM s'attachera à renforcer **l'intégration et les partenariats** et à mettre à profit les atouts qui lui sont propres, en commençant par s'engager localement dans les secteurs où il possède des compétences particulières. Le renforcement de la résilience face aux chocs et aux facteurs de perturbation exige de mener des actions intégrées dans plusieurs secteurs: accès à des aliments adéquats, nutritifs et abordables par l'intermédiaire de systèmes alimentaires fonctionnant correctement; protection précoce et préventive contre les chocs climatiques; soutien alimentaire et nutritionnel pendant les crises; services sociaux de base pour développer le capital humain; appui en faveur des moyens d'existence; et remise en état des infrastructures communautaires et restauration des écosystèmes. Le PAM a un rôle important à jouer, mais aucun organisme ou secteur ne pourra à lui seul renforcer la résilience. Le PAM apportera sa contribution uniquement là où elle sera la plus adaptée, et plaidera avec vigueur en faveur d'**approches concertées** destinées à réduire les éventuels doubles emplois, **notamment des évaluations conjointes**. Il est déterminé à utiliser les dispositifs de coordination existants qui tiennent compte des priorités des gouvernements, tels que les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, en partenariat avec d'autres entités des Nations Unies, y compris les autres organismes ayant leur siège à Rome, et l'ensemble des acteurs de l'aide humanitaire et du développement, en fonction de leurs mandats et de leurs atouts respectifs dans les pays concernés. Il aidera activement les communautés, les institutions, le secteur privé et les gouvernements à développer la capacité d'action et la direction des opérations à l'échelle locale. Ces partenariats permettront d'apporter une assistance complémentaire, organisée en strates et échelonnée, susceptible d'être **assurée sur le long terme**.

19. L'objectif consistant à réduire les besoins humanitaires sur le plan alimentaire ou à éviter que ces besoins augmentent se trouve au cœur de la démarche que le PAM suit en matière de programmation, et constituera un principe directeur applicable à tous ses programmes en faveur de la résilience. Dans la nouvelle réalité faite de crises concomitantes qui se chevauchent, les solutions linéaires axées sur un secteur unique ne sont plus adaptées. Le PAM s'appuiera au début des crises sur les dispositifs d'intervention en place, préconisera de prendre en compte la résilience lors des interventions d'urgence et fera en sorte que le passage aux opérations de relèvement s'inscrive dans un continuum et ne marque pas une rupture brutale entre l'aide humanitaire et le développement. Bien qu'il ne soit pas un organisme de consolidation de la paix, ses programmes en faveur de la résilience peuvent contribuer à **améliorer la cohésion et la stabilité sociales**. Une série d'études menées par l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm entre 2018 et 2023 a permis de conclure que le PAM pouvait contribuer à réduire la concurrence autour des ressources naturelles et à éviter les conflits connexes en soutenant la création d'actifs, la diversification des moyens d'existence et un accès plus équitable aux ressources. Il est apparu en outre que l'amélioration de la sécurité alimentaire, la diversification des moyens d'existence ainsi que les échanges et la collaboration entre les individus, en particulier dans le cadre des approches participatives qui sont au cœur de la résilience, contribuaient à réduire le recours à des mécanismes de survie préjudiciables liés aux conflits, à renforcer les relations sociales et à faire évoluer positivement les perceptions, les attitudes et les comportements. Dans tous les cas, pour contribuer efficacement à la paix, il est essentiel de mener des approches participatives, de tenir compte des risques de conflit et de prendre en considération la problématique femmes-hommes lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes, et de renforcer la coordination et la collaboration avec d'autres acteurs.

2.3 Contribution du PAM

2.3.1 Atouts particuliers du PAM

20. De par sa forte présence opérationnelle, sa connaissance approfondie du contexte local, les relations étroites qu'il entretient avec les communautés et les acteurs locaux et sa collaboration de longue date avec les gouvernements aux niveaux infranational et national, le PAM dispose d'une occasion unique de définir les points de départ de son action et sa contribution au renforcement de la résilience dans chaque environnement opérationnel.
21. Il peut sélectionner et mettre en œuvre des éléments essentiels du renforcement de la résilience dans différentes combinaisons – souvent en commençant par quelques activités, puis en en intégrant et en en superposant d'autres progressivement, y compris en collaboration avec des partenaires, en fonction de la situation, des moyens d'existence et des capacités à l'échelle locale. Il peut ainsi concevoir et entreprendre des initiatives de grande ampleur comprenant un appui en matière d'alimentation et de nutrition, la remise en état de moyens d'existence, la restauration des écosystèmes et la promotion ainsi que la gestion de filières locales. Ces programmes peuvent être combinés dans différents contextes avec des activités menées dans les domaines de la protection sociale réactive face aux chocs, de la préparation aux situations d'urgence, de l'alerte rapide/action rapide, de l'action anticipée et de l'assurance climatique.

22. La concertation à l'échelle locale et la participation des communautés sont intégrées dans la démarche que le PAM suit dans le cadre de ses programmes, et permettent de s'assurer que ces derniers sont conçus en collaboration avec les personnes et les communautés avec lesquelles le PAM travaille et dans leur intérêt, en tenant compte de leurs besoins et de leurs priorités. Les approches participatives encouragées par le PAM et ses partenaires ont également fait la preuve qu'elles pouvaient renforcer la cohésion sociale, un élément important de la résilience. Le PAM n'a jamais cessé d'investir dans ses propres capacités d'alerte rapide et d'évaluation et d'analyse des aléas, de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité ainsi que dans ses outils d'analyse des tendances et de conception de programmes globaux tels que l'approche à trois niveaux, comme cela a été constaté lors de plusieurs évaluations.
23. Parmi les autres aspects de la compétence particulière du PAM figure son aptitude à mener des projets de grande ampleur¹⁰ et à s'adapter à des environnements difficiles, en tirant parti de ses systèmes efficaces d'appui logistique et de gestion des achats et des projets. Le PAM dispose aussi d'un pouvoir de mobilisation de l'aide humanitaire, dont il peut tirer parti pour soutenir une coordination et l'établissement de liens à plus grande échelle au carrefour entre l'action humanitaire, le développement et la paix.

2.3.2 Domaines d'action privilégiés stratégiques et domaines dans lesquels le PAM ne devrait pas s'engager

24. Pour parvenir à la résilience, il faut des programmes intégrés multisectoriels qui soient organisés en strates et échelonnés avec des stratégies publiques nationales et des programmes appuyés par des partenaires afin de renforcer les capacités et de s'attaquer aux vulnérabilités dans la durée. Le contexte, les capacités des gouvernements, les partenaires ainsi que les types de chocs et de facteurs de perturbation sont autant d'aspects qui déterminent les points de départ possibles que le PAM peut utiliser en matière de renforcement de la résilience, en fonction des domaines dans lesquels il dispose d'atouts spécifiques. En plus de collaborer avec ses partenaires, le PAM cherchera à intégrer ses propres programmes en interne, selon les besoins et en fonction du contexte. Cela réduira les coûts de transaction, diminuera les doubles emplois et améliorera l'efficacité de ses interventions. Lorsque les conditions ne sont pas encore propices à l'exécution de programmes intégrés, la question de la résilience doit être prise en compte dans chaque activité dans l'attente de la mise en place ultérieure d'un programme intégré en faveur de la résilience lorsque la situation le permettra. Les principaux points de départ possibles sont les suivants:
 - Renforcement des dispositifs de préparation et d'action rapide et anticipée. Les activités peuvent consister à améliorer les protocoles de préparation aux situations d'urgence, à collaborer avec des partenaires pour augmenter la portée et la fiabilité des systèmes d'alerte rapide liés au climat ou encore à activer et à mettre en œuvre des plans d'urgence locaux pour mener des actions anticipées.
 - Protection des populations pendant et immédiatement après les chocs pour préserver les actifs et éviter de perdre des acquis du développement. Il est notamment possible d'utiliser et de soutenir les filets de sécurité nationaux réactifs face aux chocs et susceptibles d'être transposés rapidement à plus grande échelle pour répondre à l'augmentation des besoins, ou de promouvoir des programmes de protection fondés sur l'assurance pour réduire le plus possible les pertes.

¹⁰ En 2023, 3,2 millions de personnes ont bénéficié d'activités intégrées menées par le PAM et ses partenaires dans plus de 3 190 villages. Depuis 2018, plus de 280 240 hectares de terres ont été remis en état par des Sahéliens avec l'appui du PAM.

- Remise en état et création d'actifs communautaires pour restaurer les écosystèmes et les paysages aux fins de l'amélioration des moyens d'existence, de la préservation de l'environnement et de la protection contre les chocs. La remise en état des actifs peut contribuer à accroître la résilience par différents moyens: renforcement de la protection contre les inondations; collecte des eaux de pluie et des eaux de ruissellement dans les zones arides; soutien en faveur des programmes d'irrigation permettant de réduire la dépendance à l'égard de l'agriculture pluviale; réduction de l'érosion des sols et augmentation des capacités de rétention hydrique du sol par l'application de pratiques régénératives qui améliorent la résilience face à la sécheresse; et construction ou remise en état de petites infrastructures au lendemain des catastrophes. Ces activités contribuent également à restaurer les systèmes alimentaires grâce au développement des infrastructures commerciales locales. La construction ou la réparation des routes rurales, des ponts et des installations communautaires de stockage aident à réduire les pertes après récolte et facilitent l'accès aux transports et aux marchés.
- Soutien en faveur de la résilience des systèmes alimentaires locaux en renforçant les principales filières alimentaires au moyen d'achats locaux et de la réduction des pertes après récolte. Pour renforcer la résilience des personnes les plus exposées aux risques, il est fondamental que les systèmes alimentaires puissent résister face aux chocs de grande envergure.
- Renforcement et protection du capital humain. Lorsqu'on s'alimente correctement, on est plus résilient face aux chocs ayant une incidence sur la sécurité alimentaire, et le renforcement de la résilience contribue à prévenir l'émaciation, le retard de croissance et les carences en micronutriments chez les personnes les plus vulnérables. Le PAM veillera à ce que des activités intégrées en faveur de la nutrition soient incorporées dans les interventions qu'il mène en collaboration avec ses partenaires le long du lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix. L'alimentation scolaire utilisant la production locale contribue à maximiser les résultats obtenus en matière de nutrition et d'apprentissage pour les enfants et les adolescents, tandis que les écoles assurent une demande régulière aux petits exploitants agricoles et autres acteurs des filières locales qui fournissent des aliments nutritifs pour les élèves. À l'échelle locale, cela renforce les liens entre la production alimentaire et la consommation, et rend les systèmes alimentaires plus résilients.

Déplacement et urbanisation

Le PAM et ses partenaires déploieront des efforts supplémentaires pour appliquer les enseignements tirés des initiatives de renforcement de la résilience aux activités opérationnelles menées dans les contextes de déplacement, en faveur aussi bien des communautés d'accueil que des populations déplacées. La pandémie de maladie à coronavirus 2019 a fait apparaître l'ampleur de la pauvreté en milieu urbain ainsi que l'augmentation des moyens d'existence ruraux non durables et l'accentuation de l'exode rural. Le PAM s'attachera à définir et à asseoir des approches claires et innovantes ainsi que les domaines dans lesquels il dispose d'atouts spécifiques afin d'accroître la résilience dans les environnements urbains et périurbains, en mettant en particulier l'accent sur la préparation aux situations d'urgence, le soutien en faveur des filières et le renforcement des systèmes.

- Renforcement des communautés, des institutions et des systèmes à l'échelle locale au service de l'appropriation locale et de la pérennisation des résultats. Il s'agira notamment ici: de promouvoir et de mettre en place à l'échelle locale des dispositifs qui favorisent et protègent la résilience, en apportant un appui technique, en organisant des formations et en développant les capacités; de faire concorder les programmes avec les systèmes nationaux et régionaux et d'éclairer les initiatives menées en parallèle pour renforcer ces systèmes; et de soutenir et d'encourager les réseaux de connaissances locaux et les réseaux universitaires.
25. Les points de départ possibles de sa contribution dépendent du contexte ainsi que de ses capacités et de celles de ses partenaires, mais le PAM n'envisagera pas de mener des interventions et des stratégies qui n'entrent pas dans le champ d'action de ses programmes et de ses outils. Ainsi, il n'entreprendra pas d'activités visant à mettre en place des services liés à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène ou à la santé, à fournir directement des intrants agricoles (semences, pesticides et engrais, par exemple) et à organiser des formations connexes ou à fournir indirectement des intrants de ce type sans vérifier que ces activités respectent bien le principe consistant à "ne pas nuire" ou sans faire appel à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et à d'autres entités (par l'intermédiaire de partenaires coopérants, d'organismes publics ou de partenaires spécialisés). Le PAM n'envisagera pas non plus: d'assurer des services de santé dans les secteurs de la pêche et de l'élevage; de mener des actions d'ordre général dans le domaine de l'éducation telles que l'élaboration de programmes d'études, la construction d'écoles ou des activités de recrutement ou de rémunération des enseignants; de réaliser des projets de gestion de l'eau qui pourraient épuiser les nappes phréatiques; et de mettre en œuvre des programmes qui nécessitent la réinstallation, le déplacement forcé ou la réorganisation de minorités ou de populations autochtones, à moins que ces programmes soient exécutés avec l'adhésion et la participation pleines et entières des intéressés et en coordination avec d'autres organismes.
26. Parmi les méthodes de travail et les approches à éviter également de manière systématique figurent l'élaboration de structures organisationnelles parallèles pendant les situations d'urgence et la participation à la mise en œuvre de systèmes ou d'interventions de protection sociale au nom des gouvernements sans qu'une composante de renforcement des capacités institutionnelles n'ait été mise en place, y compris par d'autres acteurs. De manière générale, le PAM ne devrait pas s'investir dans des domaines où le personnel ne dispose pas des compétences techniques requises ou n'est pas en mesure d'accéder à ces compétences dans le cadre de partenariats, quand aucune intervention particulière n'a été demandée par les parties prenantes nationales ou si l'intervention risque de faire double emploi avec ce que réalisent déjà d'autres acteurs, de par sa nature, en raison du lieu où elle est envisagée ou du fait de son objet. Point important, le PAM ne devrait pas participer à des activités de renforcement de la résilience sans prévoir une stratégie de retrait ou un plan de transfert des responsabilités pour pérenniser ses interventions.

3. Partenariats

27. Aucun acteur ne peut, à lui seul, instaurer la résilience. Les gouvernements sont responsables au premier chef de la sécurité alimentaire et du renforcement de la résilience. Non seulement ils guident et coordonnent l'assistance générale mise en place dans leur pays, y compris les programmes qui visent à remédier aux causes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, mais ils garantissent aussi la pérennité et l'appropriation des activités à long terme. En plus de fournir le cadre général des interventions, ils fournissent aussi souvent des compétences techniques spécifiques directement, et contribuent ainsi à la réalisation des objectifs énoncés dans les programmes. Les partenaires gouvernementaux regroupent un large éventail de ministères et d'organismes publics et opèrent à plusieurs niveaux, et sont de plus en plus décentralisés et autonomes dans de nombreux contextes.
28. Les partenariats opérationnels permettent de bénéficier de la complémentarité entre les capacités techniques, les savoir-faire, la présence dans les pays et les mandats respectifs des différents protagonistes, complémentarité qui est nécessaire pour s'attaquer à la complexité de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition à l'échelle nationale quel que soit l'environnement. Les programmes menés par le PAM pour améliorer la résilience s'inscrivent dans les plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, qui réunissent des gouvernements hôtes et des partenaires pour aider de manière cohérente et efficace les pays à réaliser le Programme 2030 et guident le système des Nations Unies dans la planification et la mise en œuvre d'activités en faveur de la résilience et du développement à l'échelle nationale, notamment au moyen d'analyses et d'évaluations conjointes.
29. Les autres organismes ayant leur siège à Rome sont généralement les principaux partenaires avec lesquels le PAM collabore au sein du système des Nations Unies pour mettre en œuvre des programmes en faveur de la résilience relevant de ces plans-cadres de coopération. En 2015, le PAM, la FAO et le Fonds international de développement agricole ont signé un cadre conceptuel de collaboration et de partenariat pour renforcer la résilience au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition, qui demeure le cadre général d'intervention de ces organismes en matière de résilience. À ce titre, les trois organismes prennent acte de leurs différences relatives à la couverture géographique, à la présence sur le terrain et aux moyens opérationnels, y compris au niveau infranational, et proposent d'utiliser leurs forces et leurs atouts respectifs à l'échelle nationale et de combiner lorsque cela est possible leurs instruments, leurs approches stratégiques et leurs modalités d'intervention pour en maximiser l'impact.
30. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance est également un partenaire important du PAM dans le domaine de la résilience, aux côtés d'autres parties prenantes clés du système des Nations Unies telles que l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation internationale pour les migrations, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour la population, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Le PAM collabore aussi avec un large éventail d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'organisations de la société civile, ainsi qu'avec un nombre croissant d'acteurs du secteur privé, pour l'achat de produits alimentaires locaux et l'enrichissement des aliments, par exemple.

31. Le PAM a noué des partenariats pour favoriser l'apprentissage et le partage des meilleures pratiques en collaborant avec des instituts de recherche et d'évaluation tels que le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale et ses membres, notamment l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, ainsi qu'avec diverses universités. Il est également membre du Partenariat mondial pour la résilience. Il collabore avec des partenaires tels que les autres organismes ayant leur siège à Rome et d'autres organismes des Nations Unies dans le cadre d'activités conjointes d'évaluation, de mesure, de production de données factuelles et d'apprentissage.

Initiative en faveur des moyens d'existence, des actifs et de la résilience

Dans le cadre de l'initiative en faveur des moyens d'existence, des actifs et de la résilience, intitulée LARA (Livelihoods, Assets and Resilience Academy), le PAM réunit un réseau d'universités africaines pour diriger et promouvoir l'adaptation au contexte local des compétences spécialisées nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des programmes de renforcement de la résilience de manière intégrée, en se fondant sur des données factuelles et en tenant compte des risques. Au moyen d'un large réseau d'établissements d'enseignement supérieur agréés répartis sur tout le continent africain, l'initiative vise à constituer un noyau minimum de spécialistes nationaux et régionaux à même d'appuyer, de compléter et de renforcer les capacités du PAM, des institutions gouvernementales et des ONG en vue de transposer à plus grande échelle des activités de création d'actifs productifs et respectueux de l'environnement ainsi que des initiatives intégrées en faveur de la résilience dans l'intérêt de communautés africaines vulnérables et en situation d'insécurité alimentaire. L'initiative LARA servira de catalyseur aux travaux menés par les universitaires pour élaborer et proposer des programmes de formation de formateurs adaptés au contexte, des formations intensives sur le terrain, des travaux ou encore des programmes universitaires sur la conception, la mise en œuvre et l'intensification de programmes en faveur de la résilience intégrés et de qualité. Elle vise à favoriser l'émergence d'une nouvelle génération de spécialistes, en mettant l'accent sur les femmes, qui ont le plus de difficultés à accéder à l'enseignement supérieur.

4. Leviers

32. Les principaux leviers permettant d'améliorer la résilience sont les partenariats, le développement des capacités des systèmes locaux et nationaux au moyen d'une assistance technique renforcée, ainsi que les activités de production de données factuelles, de sensibilisation et de mobilisation de ressources.
33. Il faudra que le PAM fasse preuve d'un grand dynamisme pour modéliser et promouvoir le passage d'approches cloisonnées entrant en compétition les unes avec les autres à une collaboration intégrée qui réduira le risque de fragmentation lié à la concurrence autour des ressources. Le PAM encouragera donc une culture de l'appropriation partagée de programmes intégrés en faveur de la résilience.
34. Un changement d'état d'esprit est nécessaire pour que la production de données factuelles, qui est souvent négligée au PAM, soit reconnue comme une activité importante. La production de données factuelles sur le renforcement de la résilience exige du temps, des ressources et des efforts constants.
35. Il existe également d'autres leviers: dotation en personnel, capacités et compétences suffisantes aux niveaux mondial et régional et dans les bureaux de pays; ressources financières adéquates, et notamment accès plus facile à des financements plus diversifiés et pluriannuels en faveur de la résilience; et activités conjointes de sensibilisation aux niveaux régional et local, accompagnées d'initiatives complémentaires. Un plan de mise en place de la politique sera élaboré pour appuyer sa mise en œuvre.

À quoi ressemble une résilience intégrée?

Dans un contexte de répétition des chocs et des facteurs de perturbation et de persistance de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, le PAM et ses partenaires peuvent, en suivant une démarche fondée sur une résilience intégrée:

- restaurer la base de ressources naturelles et soutenir une production alimentaire locale résiliente face aux aléas climatiques;
- relier la production locale et les autres activités menées le long des filières à des initiatives visant à créer des emplois locaux, influencer sur les environnements alimentaires et promouvoir la consommation d'aliments produits localement plus nutritifs, et soutenir l'instauration d'un environnement propice au renforcement de la prise de décisions à l'échelle locale et à l'autonomisation des femmes;
- modéliser les programmes d'alimentation scolaire utilisant la production locale et les transposer à plus grande échelle;
- aider à gérer les risques climatiques et à réduire les dommages en soutenant les systèmes d'alerte rapide nationaux et décentralisés, y compris pour les interventions de protection sociale adaptative éclairées par des indices météorologiques;
- faire en sorte que la problématique femmes-hommes, l'inclusion et la protection soient pleinement prises en compte afin de répertorier les fragilités spécifiques des groupes de population vulnérables, notamment des personnes handicapées, et de comprendre comment les programmes intégrés peuvent renforcer leur sécurité alimentaire et leur nutrition.