

CADRE D'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Cadre général et objet

1. À la session annuelle du Conseil d'administration de 2020, le PAM s'est engagé à réexaminer le document de 2011 relatif à l'élaboration des politiques¹, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs du Plan stratégique et à guider l'élaboration des plans stratégiques de pays (PSP). Cet examen a été motivé en partie par la synthèse des éléments factuels et des enseignements tirés des évaluations de politiques du PAM réalisées par le Bureau de l'évaluation en 2020².
2. En 2023, à la suite d'un examen externe des processus et des cadres de gouvernance du PAM, il a été préconisé d'apporter des précisions sur le rôle et les responsabilités du Conseil concernant les politiques du PAM. Le Conseil d'administration a ensuite constitué un groupe de travail sur la gouvernance et formulé de nouvelles recommandations, en vue de simplifier le processus d'élaboration des politiques et de le rendre plus efficace et plus fiable, et de permettre aux membres de fournir des orientations plus efficaces et plus stratégiques³.
3. Réaffirmant le rôle et les fonctions du Conseil concernant la supervision stratégique exercée sur l'élaboration des politiques du PAM⁴, le présent cadre d'élaboration des politiques contient les définitions des instruments normatifs du PAM et apporte des précisions sur le cycle des politiques, ainsi que sur les mécanismes de gouvernance connexes. Il décrit de manière détaillée comment le PAM procède pour recenser les lacunes et les priorités des politiques au regard de son mandat, et pour élaborer ensuite et mettre en œuvre des politiques reposant sur trois piliers: les données factuelles, les partenariats et la cohérence des programmes.

¹ Donnant suite à la demande d'informations sur le processus d'élaboration des politiques, formulée par le Conseil d'administration en 2009, le PAM a préparé un document sur l'élaboration des politiques, qui a été approuvé en 2011. Se reporter au document intitulé "Élaboration des politiques du PAM" (WFP/EB.A/2011/5-B).

² "Synthèse des éléments factuels et des enseignements tirés des évaluations des politiques du PAM (2011-2019)" (WFP/EB.A/2020/7-D).

³ "Second rapport intérimaire du groupe de travail du Conseil d'administration chargé de l'examen de la gouvernance" (WFP/EB.2/2024/11-A).

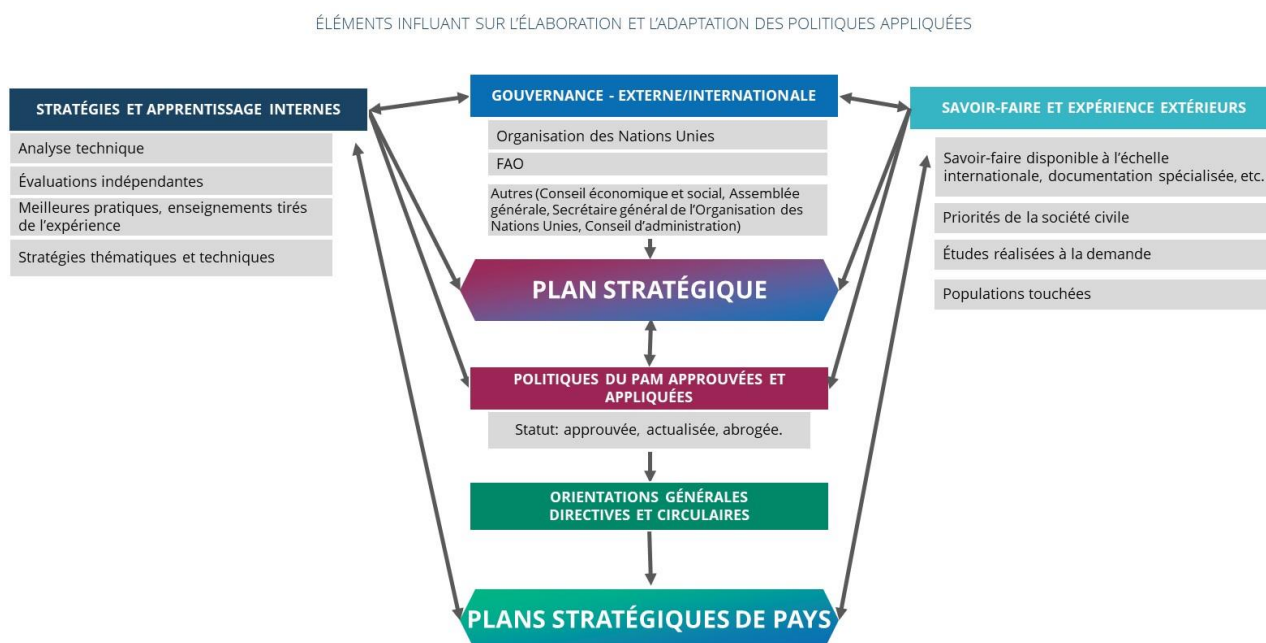
⁴ Définis initialement dans le Statut, le Règlement général et le Règlement financier du PAM. Se reporter aux "Principes applicables aux réunions du Conseil d'administration du Programme alimentaire mondial" (WFP/EB.1/2001/4-B).

4. Le présent document a été établi en tenant compte des recommandations du groupe de travail chargé de l'examen de la gouvernance, des constatations issues des évaluations et des meilleures pratiques en matière d'élaboration et d'application des politiques, recueillies auprès de sources internes et externes⁵.

Structure normative du PAM

5. La structure normative du PAM est un dispositif itératif, qui définit la position qui est la sienne dans un contexte d'action mondial en constante évolution et indique comment il s'efforce de contribuer – grâce à des politiques pragmatiques – à apporter des solutions durables aux problèmes de la faim et de la malnutrition. Cette structure normative permet au PAM de faire en sorte que les priorités de ses organes de gouvernance se traduisent par des politiques. Elle garantit également que le PAM exploite les données factuelles et le savoir-faire produits à l'échelle mondiale par le système des Nations Unies, les instituts de recherche, les pouvoirs publics et la société civile, et tire parti du développement des connaissances et des évolutions externes et internes pour contribuer à la planification de ses politiques et de ses stratégies.
6. La structure normative dicte les principes d'organisation du cycle des politiques du PAM, contribuant ainsi à définir la manière dont ces politiques sont élaborées, mises en œuvre, évaluées et adoptées, notamment sur le terrain. Elle fait écho aux valeurs du PAM, à savoir l'intégrité, la collaboration, l'engagement, l'humanité et l'inclusion, ainsi qu'aux impératifs moraux inscrits dans son mandat, qui consiste à sauver des vies et à changer la vie des personnes auxquelles il vient en aide. Cette structure normative sert de cadre pour l'élaboration de toutes les politiques du PAM, qui vont de celles qui définissent les modalités de mise en œuvre de ses opérations à celles qui lui permettent de disposer des outils et des systèmes nécessaires pour s'acquitter de son mandat.

Figure 1: Structure normative du PAM



Abréviation: FAO = Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

⁵ À titre d'exemple, se reporter au document publié en 2018 par le Bureau de l'évaluation, intitulé *Top 10 Lessons for Policy Quality in WFP*. Le PAM a également mené une série d'entretiens avec d'autres organismes et programmes des Nations Unies et avec des États membres afin de mieux comprendre les possibilités offertes et les problèmes rencontrés au cours du processus d'élaboration des politiques.

Définitions des éléments et des instruments normatifs

7. Une **politique** est une ligne de conduite ou un principe d'action adopté par le PAM, qui sert à orienter la prise de décisions et les opérations. L'élaboration d'une politique a pour objet de formaliser une nouvelle façon de penser ou un corpus de données factuelles qui n'est pas pris en compte dans l'arsenal des politiques dont le PAM dispose déjà, afin de remédier à une lacune manifeste et précise. Les politiques font partie de la série d'outils auxquels le PAM peut avoir recours pour atteindre les objectifs énoncés dans le Plan stratégique et éclairer l'élaboration et la mise en œuvre des PSP. Elles sont présentées au Conseil d'administration pour décision et demeurent valides jusqu'à leur abrogation.
8. Les **facteurs favorables (ou leviers)** facilitent la mise en œuvre d'une politique en vue de l'obtention des résultats escomptés. Les principaux facteurs favorables définis dans le Plan stratégique pour 2022-2025 sont les suivants: personnel, partenariats, financement, données probantes, technologie et innovation.
9. Le **plan de mise en œuvre** d'une politique est un document qui décrit les investissements et les activités nécessaires pour appliquer une politique dans l'ensemble du PAM. Ce plan décrit les facteurs favorables indispensables pour atteindre les objectifs d'une politique et présente les principales activités, ainsi que leur budget et leur calendrier indicatifs. Ces plans de mise en œuvre sont approuvés par la direction du PAM et soumis au Conseil d'administration pour information, en tant que documents supplémentaires, lorsque les politiques sont transmises au Conseil pour décision⁶.
10. Une **stratégie thématique ou fondée sur un programme** est un plan d'action adapté à un contexte donné⁷ et assorti d'un calendrier précis, qui est élaboré par le PAM et approuvé par les hauts responsables, en vue de favoriser la mise en œuvre d'un programme dans un domaine spécifique et selon un mode d'exécution ou grâce à un facteur favorable particuliers. Les stratégies, qui relèvent de la compétence de la direction du PAM, sont assorties d'objectifs programmatiques précis et sont axées sur les orientations, les capacités et les ressources⁸.
11. Les **orientations** font référence à un document interne, ou à une série de documents, qui garantissent que les bureaux de pays du PAM seront en mesure de traduire les politiques en actions concrètes, en se fondant sur les données factuelles et les enseignements les plus utiles et les plus récents. Elles donnent des directives sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre les activités sur le terrain. Les documents d'orientation, qui sont élaborés par les divisions ou les services du PAM, sont approuvés par les responsables de ces unités dans le cadre de leur structure hiérarchique.
12. Les **circulaires du Directeur exécutif** traitent des procédures qui s'appliquent à l'ensemble du PAM, des changements organisationnels qui touchent à sa structure et d'autres questions telles que les délégations de pouvoirs. Les **directives** sont des instruments réglementaires utilisés par les chefs de division pour définir les procédures et autres instructions concernant des questions relevant de leur domaine de responsabilité respectif.

⁶ Ce budget ne comprend pas les ressources nécessaires pour les opérations, qui sont prises en compte dans les PSP.

⁷ Ils peuvent tenir compte de l'applicabilité du domaine thématique ou de la région.

⁸ Les principales stratégies seront communiquées au Conseil d'administration pour information, via une plateforme en ligne.

Catégories de politiques au PAM: orienter les activités opérationnelles et modeler la culture et les pratiques institutionnelles

13. Dans son recueil annuel des politiques⁹, le PAM établit une distinction entre les politiques qui concernent les programmes et celles qui portent sur la gestion¹⁰.
- Les **politiques relatives aux programmes** fixent le niveau d'ambition et les objectifs du PAM dans des domaines d'activité qui jouent un rôle important dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition. Ces politiques visent à modifier la manière dont le PAM programme ses activités dans des domaines essentiels et fixent une orientation prioritaire pour les PSP. Les politiques relatives aux programmes indiquent aux bureaux de pays que faire afin d'atteindre les objectifs définis dans le Plan stratégique et expliquent le bien-fondé de ces mesures. Il en découle également des directives et des stratégies précisant au personnel de terrain comment faire pour atteindre ces objectifs.
 - Les **politiques de gestion** visent à faire en sorte que le personnel du PAM et ses systèmes institutionnels soient adaptés à son mandat; il s'agit notamment de la politique en matière de personnel et de la politique en matière de gestion globale des risques. Cet ensemble de politiques permet au PAM d'organiser ses systèmes et ses actions d'une manière qui optimise les résultats de ses opérations et programmes et contribue au respect de l'obligation de rendre des comptes.

Processus d'élaboration des politiques du PAM

Régime de gouvernance applicable aux politiques du PAM

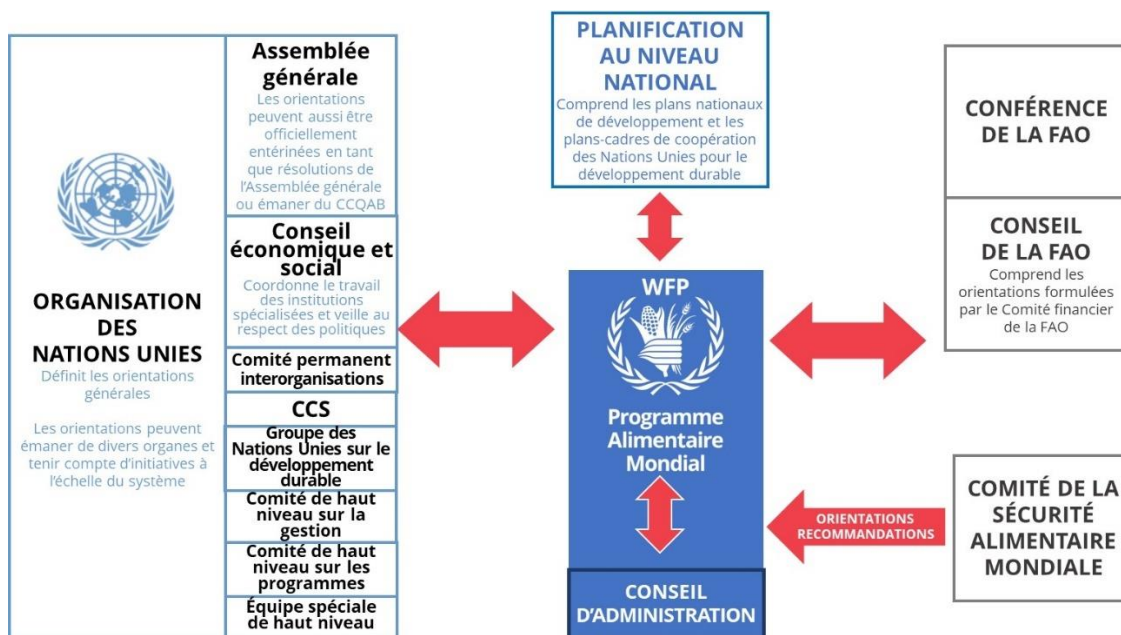
14. En vertu du Statut, du Règlement général et du Règlement financier, le Conseil d'administration est chargé de fournir au PAM un appui intergouvernemental et de lui donner des orientations spécifiques sur les politiques, conformément aux principes directeurs énoncés par l'Assemblée générale des Nations Unies, la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Conseil économique et social des Nations Unies et le Conseil de la FAO. Le Conseil d'administration indique, dans un rapport annuel adressé au Conseil économique et social et au Conseil de la FAO, les progrès accomplis dans la mise en œuvre des politiques formulées par l'Assemblée générale et par la Conférence de la FAO et la suite donnée aux mesures de coordination et aux orientations émanant du Conseil économique et social et du Conseil de la FAO.

⁹ "Recueil des politiques relatives au Plan stratégique" (WFP/EB.2/2024/4-F).

¹⁰ Le Recueil des politiques actuel comprend les catégories suivantes: facteurs déterminants de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle; principes; effets directs stratégiques et priorités transversales; et leviers et politiques institutionnelles. Ces catégories sont fondées sur la structure du Plan stratégique pour 2022–2025. À compter de l'entrée en application du présent cadre, le recueil annuel comprendra deux catégories: "politiques relatives aux programmes " et "politiques de gestion".

15. La figure 2 illustre comment l'Assemblée générale des Nations Unies, la Conférence de la FAO, le Conseil économique et social et le Conseil de la FAO donnent au PAM des orientations générales. L'Assemblée générale et le Conseil économique et social peuvent également donner des orientations générales à la Conférence et au Conseil de la FAO. Le PAM participe activement à la réforme du système des Nations Unies pour le développement, à l'échelle mondiale, et à l'élaboration de plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable et d'analyses communes de pays au niveau national, lesquels constituent des moyens cohérents et efficaces de prendre en compte les priorités nationales dans la structure normative du PAM¹¹.

Figure 2: Gouvernance des politiques



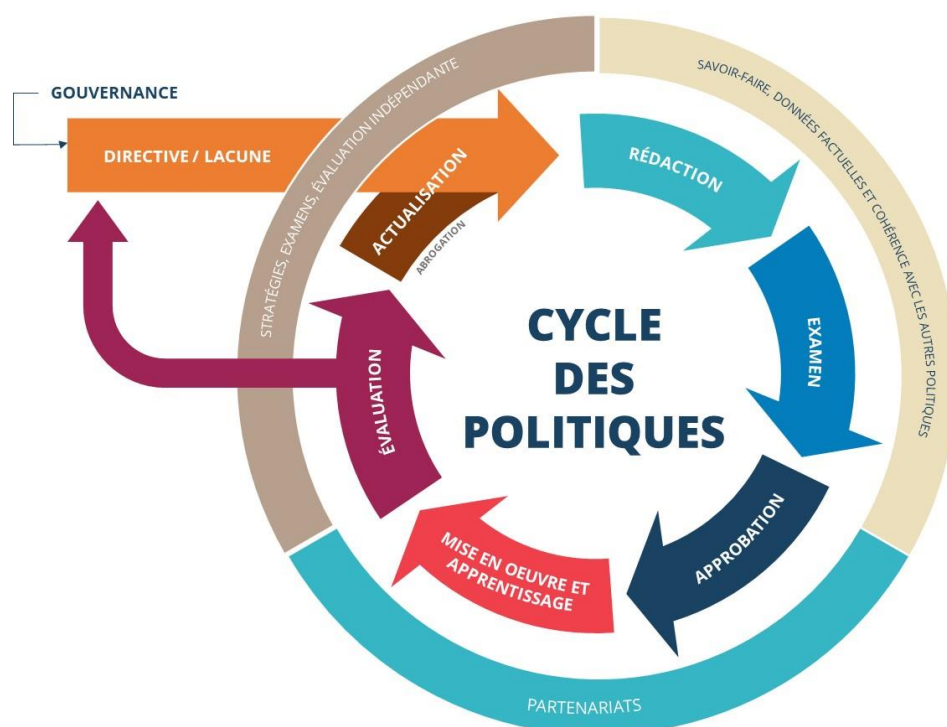
Abréviation: CCS = Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination;

16. Au sein du PAM, le portefeuille de politiques est géré par le Comité des politiques et le groupe de pilotage chargé du cycle des politiques; ces organes fixent les grands objectifs et les priorités d'action, supervisent la formulation des politiques et veillent à leur cohérence. Le Comité des politiques est un organe consultatif interne, présidé par le Sous-Directeur exécutif chargé du Département des partenariats et de l'innovation. Composé de l'équipe dirigeante et de certains directeurs, il a vocation à examiner et approuver les politiques et les stratégies. Le groupe de pilotage chargé du cycle des politiques, auquel participent les principaux services du PAM, est présidé par la Directrice de la Division des politiques et des orientations concernant les programmes. Se concentrant sur les politiques relatives aux programmes, ce groupe de pilotage vise à renforcer leur cohérence et dispense des conseils au Sous-Directeur exécutif chargé du Département des opérations liées aux programmes au sujet des questions relatives aux politiques.

¹¹ À titre d'exemple, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté le "Pacte pour l'avenir", qui présente des dizaines de mesures que devrait prendre le système des Nations Unies, notamment le Pacte numérique mondial et la Déclaration sur les générations futures, (A/RES/79/1). Certaines de ces mesures, qui seront prises en compte dans les résolutions supplémentaires de l'Assemblée générale à venir, éclaireront l'élaboration des politiques du PAM.

Cycle des politiques du PAM

Figure 3: Le cycle des politiques



Recensement des lacunes dans les politiques

17. Une nouvelle politique suppose un changement dans la manière de fonctionner du PAM, et non un ajustement ou une amélioration des pratiques existantes. Les lacunes dans les politiques peuvent être repérées par le système des Nations Unies, par diverses divisions du PAM ou par le Conseil d'administration.
18. Après la mise en place d'un nouveau Plan stratégique, le PAM entreprend une analyse des lacunes afin de s'assurer que ses politiques permettront d'atteindre les objectifs énoncés dans ce plan. L'analyse des lacunes, qui s'appuie sur les évaluations menées par le PAM, les orientations générales, les enseignements tirés de l'expérience, les données factuelles et les compétences spécialisées externes, est transmise au Conseil d'administration qui l'utilise pour procéder à des échanges d'ordre stratégique au sujet des lacunes dans les politiques. Cette analyse décrit comment combler au mieux les lacunes repérées et indique l'instrument normatif le plus pertinent et efficace à cet effet¹².
19. Une fois qu'il y a consensus sur la nécessité d'adopter une nouvelle politique, cette question est présentée au Bureau du Conseil d'administration en vue de son inclusion dans le Programme de travail pour l'exercice biennal.
20. Si, au cours de la mise en œuvre du Plan stratégique, la direction du PAM ou les membres du Conseil d'administration repèrent une lacune qui n'a pas été détectée lors de l'analyse initiale des lacunes, cette question peut être présentée pour examen au Bureau du Conseil d'administration et incluse dans le Programme de travail pour l'exercice biennal, s'il en est ainsi convenu.

¹² Des informations actualisées sur l'analyse des lacunes sont fournies dans le Recueil annuel des politiques, afin que le Conseil d'administration soit au courant de la manière dont les lacunes repérées sont comblées.

Élaboration des politiques

21. Les politiques sont élaborées par la division ou le service du PAM compétent, qui s'appuie sur des travaux de recherche et d'analyse découlant d'une étude sur documents, sur des consultations et sur les avis des pairs. Un groupe de référence interne et des consultations externes fournissent des informations utiles pour ce processus, ce qui garantit que la politique est élaborée en tenant compte des apports des diverses parties prenantes à l'intérieur et à l'extérieur du PAM.
22. Le Conseil d'administration participe à l'élaboration d'une politique dès le début, l'accent étant mis sur la collaboration stratégique et transparente de l'ensemble des membres. L'examen initial mené avec le Conseil d'administration peut prendre la forme d'un atelier, qui offre la possibilité d'un débat stratégique sur l'orientation et le champ d'application de la politique. Une note d'information est préparée et distribuée avant l'atelier; elle porte sur les aspects suivants:
 - l'importance de la question traitée;
 - la pertinence de la politique au regard du mandat du PAM;
 - les principaux objectifs de la politique proposée;
 - les données et éléments factuels associés;
 - les risques et les possibilités.

Cette implication dès le début du processus d'élaboration de la politique facilite le retour d'informations d'ordre stratégique en mettant l'accent sur les contributions de haut niveau du Conseil d'administration, avant que l'attention ne se porte sur des observations techniques, une fois la politique élaborée.

23. Pendant l'élaboration de la politique, le PAM organise des consultations avec un large éventail d'acteurs internes et externes. Il veille à ce que les points de vue recueillis sur le terrain, en particulier les données factuelles sur les opérations, éclairent systématiquement la formulation des politiques. Conformément à l'approche axée sur les personnes privilégiée dans le Plan stratégique pour 2022-2025¹³ et décrite en détail dans la Politique en matière de protection et d'obligation redditionnelle (2020)¹⁴, le PAM est également déterminé à tenir compte, dans la formulation de ses politiques, de l'expérience et des points de vue des populations touchées et des personnes auxquelles il vient en aide. Cette approche consultative et participative contribue à garantir que les politiques et leur plan de mise en œuvre sont réalistes et pragmatiques.
24. Une fois que la division ou le service compétent a établi un projet de politique avancé, il est transmis au Conseil d'administration pour consultation. Cela peut donner lieu à une consultation virtuelle via une plateforme en ligne, sur laquelle les membres sont invités à faire part de leurs contributions techniques et suggestions écrites, et à une consultation informelle en présence, qui se tiendront toutes les deux avant la présentation de la politique au Conseil pour décision. Le PAM indique de quelle manière les observations et les informations en retour d'ordre stratégique communiquées par les membres du Conseil ont été incorporées au document de politique générale.

¹³ "Plan stratégique du PAM pour 2022-2025" (WFP/EB.2/2021/4-1/1/Rev.2).

¹⁴ "Politique du PAM en matière de protection et d'obligation redditionnelle" (WFP/EB.2/2020/4-1/1/Rev.2).

Éléments constitutifs des politiques de qualité

25. La division ou le service du PAM qui est responsable de l'élaboration de la politique prépare un document récapitulatif, en y incorporant les avis recueillis à l'issue des consultations ainsi que les données factuelles provenant de l'étude sur documents et de l'analyse des données. Le PAM veille à ce que les politiques soient intégrées et conformes aux autres politiques dans le cadre de la structure normative. Chaque politique a sa propre finalité¹⁵, mais pour que la politique soit efficace, concrètement applicable et de qualité, les éléments suivants sont requis:
- le contexte;
 - une base de données factuelles;
 - la finalité et la portée¹⁶;
 - les principes, les objectifs et les résultats escomptés;
 - la cohérence de la politique au sein du système des Nations Unies et dans le contexte de la structure normative du PAM;
 - les partenariats;
 - le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports.
26. Le PAM s'est engagé à fournir des documents de politique générale stratégiques et concis, ne dépassant pas 6 000 mots.

Approbation des politiques

27. La version finale de la politique est transmise au sein du PAM au Comité des politiques pour qu'il donne son aval. Elle est ensuite présentée au Conseil d'administration pour décision et approbation à une session ordinaire ou annuelle. Lorsqu'une politique est présentée pour décision, le PAM fournit un plan de mise en œuvre et un budget indicatif sous forme de note supplémentaire.

Mise en œuvre des politiques et apprentissage

28. Le PAM tient à ce que l'adoption des politiques nouvelles donne lieu à l'élaboration de directives quant à leur application et à ce que ces politiques soient intégrées dans la conception et la mise en œuvre des PSP¹⁷ et des opérations menées dans les pays. Les bureaux de pays ont pour mission de mettre en œuvre les politiques pertinentes du PAM, en tenant compte des priorités et des besoins de leur pays, ainsi que des partenaires, des capacités et des fonds qui sont disponibles pour exécuter les programmes du PAM. Les bureaux de pays communiquent des informations en retour sur les difficultés rencontrées au cours de la mise en œuvre, ainsi que les enseignements tirés.

¹⁵ "L'élaboration des politiques est désormais une expression si générique qu'elle ne peut pas être examinée à la lumière d'un seul modèle". Jones, H. et al. 2013. *Knowledge, policy and power in international development: a practical framework for improving policy*. Note d'information de l'Institut de développement d'outre-mer.

¹⁶ Les politiques comprendront une définition des termes employés et des normes internationales.

¹⁷ Les PSP constituent l'un des principaux moyens par lesquels les politiques du PAM sont mises en évidence et appliquées. Ils tirent avantage de l'étroite concertation avec les pouvoirs publics, les partenaires, la direction du PAM et les unités techniques et sont présentés par le Conseil d'administration pour décision.

29. Le Recueil annuel des politiques présente une vue d'ensemble de l'état d'avancement de toutes les politiques, en mettant en évidence les progrès et les problèmes observés récemment dans leur mise en œuvre ainsi que les constatations connexes issues des évaluations. Des informations actualisées sur la mise en œuvre d'une politique peuvent être communiquées aux membres du Conseil d'administration, sur demande.
30. Les examens et les évaluations des politiques fournissent des informations en retour indépendantes essentielles, qui éclairent leur mise en œuvre.

Évaluation des politiques

31. Le Bureau de l'évaluation procède à une évaluation en bonne et due forme de toutes les politiques quatre à six ans après le début de leur mise en œuvre. Les évaluations constituent un moyen important de rendre des comptes et de tirer des enseignements; des efforts ont été déployés afin que suffisamment de temps et de capacités soient consacrés à l'exploitation de leurs résultats en vue d'améliorer les politiques et de parvenir à l'excellence des programmes¹⁸. Les constatations issues d'une évaluation peuvent confirmer que la politique et son application restent justifiées ou mettre en évidence la nécessité de l'actualiser ou de l'abroger, ou encore d'adopter une nouvelle politique.

Mise à jour des politiques

32. Le PAM, qui intervient depuis des décennies dans le domaine de l'aide humanitaire et du développement, a mis en place un large éventail de politiques depuis le début des années 2000. De nouveaux éléments factuels ou une nouvelle priorité au niveau mondial nécessitent souvent de réviser une politique ou des directives normatives existantes, plutôt que de réorienter fondamentalement la manière de procéder du PAM, ce qu'exigerait une nouvelle politique. La mise à jour d'une politique peut être recommandée dans plusieurs cas: à l'occasion d'une évaluation; au cours de l'examen du portefeuille de politiques du PAM entrepris à la suite de l'adoption d'un nouveau Plan stratégique; ou après l'analyse des tendances et des données factuelles nouvelles qui définissent l'orientation des programmes et des opérations du PAM. Dans le cas d'une mise à jour, les principes et les objectifs généraux d'une politique ne changent pas.
33. La décision de mettre à jour une politique est prise à l'issue du même processus mené par le Bureau du Conseil d'administration que pour une politique nouvelle. La même procédure s'applique également dans le cadre du cycle des politiques à l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre de la mise à jour d'une politique.

Abrogation des politiques

34. Une politique peut être abrogée pour plusieurs raisons, notamment: elle n'est plus jugée pertinente car le contexte international a beaucoup évolué; selon une recommandation formulée à l'issue d'une évaluation, la politique en vigueur n'est plus nécessaire ni appropriée; ou bien elle a été remplacée par une nouvelle politique¹⁹.
35. Selon ce nouveau cadre d'élaboration des politiques, l'approbation au niveau interne de l'abrogation d'une politique sera obtenue par l'intermédiaire du Comité des politiques et mentionnée dans le Recueil annuel des politiques. Le PAM veillera à ce que les références aux politiques abrogées soient supprimées dans les documents internes ou diffusés à l'extérieur.

¹⁸ "Politique d'évaluation du PAM (2022)" (WFP/EB.1/2022/4-C). Voir également, Bureau de l'évaluation du PAM. 2018. *Top 10 Lessons for Policy Quality in WFP*.

¹⁹ Des politiques anciennes peuvent être regroupées en une seule politique nouvelle, après leur abrogation.

Calendrier de l'élaboration des politiques

36. L'élaboration des politiques, à laquelle le personnel doit consacrer beaucoup de temps, exige d'apporter un soin particulier à la planification et à la hiérarchisation des priorités. Une fois qu'il est convenu d'élaborer une nouvelle politique, le délai moyen de la conception à l'approbation est compris entre 16 et 24 mois, selon l'ampleur des consultations nécessaires.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ODD	objectif de développement durable
PSP	plan stratégique de pays