

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 13–15 février 2012

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 5 de l'ordre du
jour**

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1
15 février 2012
ORIGINAL: ANGLAIS

POLITIQUE DU PAM EN MATIÈRE DE PROTECTION HUMANITAIRE

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour approbation.

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

Directeur, PS* : M. M. Aranda da Silva tél.: 066513-2988

Chef, PSH** : Mme S. Grudem tél.: 066513-3939

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

* Division des politiques, de la planification et des stratégies

** Service des politiques humanitaires et des situations de transition

RÉSUMÉ

La complexité croissante de l'environnement politique et de la situation en matière de sécurité depuis la fin de la guerre froide a poussé la communauté internationale à chercher les moyens d'atténuer les souffrances des populations civiles. Conformément au droit international, les États sont responsables au premier chef de la protection de toutes les personnes sous leur juridiction. Les organismes des Nations Unies ont eux aussi un rôle à jouer dans la défense des principes humanitaires, étant donné qu'ils s'emploient à promouvoir la protection des populations touchées par des crises comme le prévoit le droit international.

Au sein des Nations Unies et de la communauté plus vaste de l'action humanitaire et du développement, le débat sur la protection s'est intensifié. Dans le contexte de la réforme humanitaire puis de l'adoption du système d'action groupée, un cercle plus large d'acteurs humanitaires – dont le PAM – s'est constitué pour tenter d'apporter ensemble une réponse plus cohérente aux enjeux liés à la protection des personnes touchées par des conflits et des catastrophes naturelles. C'est ainsi que, depuis 2005, le PAM s'emploie à mieux comprendre et à mieux prendre en compte les questions de protection dans le contexte de son mandat et de ses opérations.

Le présent document décrit dans ses grandes lignes ce qu'implique pour le PAM la protection humanitaire et suggère les orientations à suivre pour permettre au PAM, dans le cadre d'un engagement durable, d'assurer son aide et sa présence dans de meilleures conditions de sécurité et le respect de la dignité. Il complète le travail accompli par le système des Nations Unies pour promouvoir une approche de la programmation fondée sur les droits de l'homme, qui:

- place au cœur de l'action de développement le respect des normes et des principes relatifs aux droits de l'homme;
- considère les êtres humains comme les titulaires de droits et établit les obligations des détenteurs de responsabilités (les États);
- est centrée sur les groupes victimes de discrimination et marginalisés; et
- vise la concrétisation progressive de tous les droits de l'homme, y compris le droit à l'alimentation.

Cette politique repose sur cinq principes:

- i) Le PAM reconnaît que c'est aux États qu'il appartient au premier chef d'assurer la protection de toutes les personnes qui se trouvent sous leur juridiction, et il s'attachera à trouver avec les gouvernements des solutions propres à permettre que les programmes d'assistance alimentaire soient exécutés en toute sécurité et dans le respect de la dignité de tous.
- ii) Le PAM est responsable en tout premier lieu devant les populations touchées par les crises et l'insécurité alimentaire, qui jouent un rôle primordial dans leur propre survie et leur propre protection. Le PAM s'attachera par conséquent à autonomiser ces populations et à accroître les possibilités qui s'offrent à elles d'assurer leur propre protection.

- iii) Les activités d'assistance alimentaire seront fondées sur l'analyse du contexte et des risques, de la manière dont le manque de protection peut aggraver l'insécurité alimentaire et la faim et inversement, et des interventions du PAM qui peuvent contribuer à remédier à la situation.
- iv) Les processus d'assistance alimentaire du PAM – y compris les négociations concernant l'accès aux populations à secourir, le plaidoyer, les partenariats et les mécanismes d'exécution – seront menés conformément aux principes humanitaires et au droit international.
- v) Les modalités de l'assistance alimentaire du PAM tendront à contribuer à la protection des populations touchées par un conflit ou par une catastrophe et, à tout le moins, ne les exposeront pas à d'autres risques.

La présente politique définit les priorités immédiates et à plus longue échéance du PAM en matière de renforcement de la protection humanitaire, compte tenu des grandes orientations suivantes:

- investir dans les capacités institutionnelles d'analyse du contexte et des risques;
- intégrer la protection aux outils de programmation;
- intégrer les objectifs de protection à la conception et à l'exécution des programmes d'assistance alimentaire;
- renforcer la capacité du personnel de comprendre les problèmes de protection et de mettre sur pied des interventions appropriées et fondées sur le respect des principes;
- établir des partenariats éclairés et responsables; et
- élaborer des directives claires et des systèmes de gestion des informations concernant la protection.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil approuve le document intitulé "Politique du PAM en matière de protection humanitaire" (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1).

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

OBJECTIFS ET PRINCIPES DIRECTEURS

1. Le PAM a le devoir de faire tout ce qui est en son pouvoir, en période de crise humanitaire, pour appuyer la protection des populations, et surtout, mais non uniquement, des femmes, des enfants et des groupes marginalisés et laissés pour compte. À un niveau modeste, sa présence et ses activités peuvent faire une différence sur le terrain.
2. Le présent document suggère qu'en veillant à ce que la protection humanitaire fasse partie intégrante de son travail lorsque surgit un conflit ou une catastrophe, le PAM peut contribuer à améliorer la qualité, l'efficacité et la durabilité de l'impact de son assistance alimentaire sur tous ceux dont les droits, y compris le droit à l'alimentation, sont menacés par des violations du droit international.
3. Ce document propose un cadre et énonce les grandes orientations à suivre pour rendre le PAM plus attentif aux droits et à la situation en matière de protection des populations auxquelles il vient en aide. Une meilleure compréhension par le PAM du contexte dans lequel s'inscrivent ses opérations et de l'incidence positive et négative que pourrait avoir son assistance sur la sécurité et la dignité de ses bénéficiaires aura pour effet de renforcer l'efficacité de cette assistance et contribuera à préserver le caractère humanitaire de l'action du PAM.
4. La présente politique est fondée sur cinq principes:
 - i) Le PAM reconnaît que c'est aux États qu'il appartient au premier chef d'assurer la protection de toutes les personnes se trouvant sous leur juridiction, et il s'emploiera à trouver avec les gouvernements des solutions propres à permettre que les programmes d'assistance alimentaire soient exécutés en toute sécurité et dans le respect de la dignité de tous.
 - ii) Le PAM est responsable en tout premier lieu devant les populations touchées par les crises et l'insécurité alimentaire, qui jouent un rôle primordial dans leur propre survie et leur propre protection. Il cherchera par conséquent les moyens d'autonomiser ces populations et de leur faire une plus large place dans la prise en main de leur propre protection.
 - iii) Les activités d'assistance alimentaire seront fondées sur une analyse du contexte et des risques, visant entre autres à comprendre comment le manque de protection aggrave l'insécurité alimentaire et la faim et réciproquement, ainsi que sur une réflexion sur la manière dont les interventions du PAM peuvent tenter de remédier à la situation.
 - iv) Les processus d'assistance alimentaire du PAM – y compris les négociations relatives à l'accès de l'aide humanitaire, le plaidoyer, les partenariats et les mécanismes de fourniture de l'assistance – seront conduits conformément aux principes humanitaires et au droit international.
 - v) Les modalités de l'assistance alimentaire du PAM tendront à renforcer la protection des populations touchées par un conflit ou par une catastrophe et à éviter de les exposer à d'autres risques.
5. Le présent document s'inspire des constatations et de l'expérience tirées de l'exécution sur plusieurs années du projet pilote du PAM concernant la protection, géré par le Service des politiques humanitaires et des situations de transition. Il est également fondé sur les consultations menées avec d'autres organismes des Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), différentes organisations non gouvernementales (ONG) et les services gouvernementaux associés à l'action du PAM, ainsi que sur les enseignements

tirés de l'expérience de ces interlocuteurs. Le projet concernant la protection a également été guidé par les conclusions de consultations internationales tenues avec des experts et des partenaires¹, ainsi que par les travaux du module mondial de la protection, dont le PAM est membre depuis 2006.

LA PROTECTION: SIGNIFICATION ET PLACE OCCUPÉE DANS LES ACTIVITÉS DU PAM

6. Par protection humanitaire, il faut entendre tout ce que les organismes humanitaires peuvent faire pour garantir le respect des droits de l'homme – conformément au droit international – dans le contexte de leur travail. Ces institutions doivent trouver le moyen de réduire au minimum les incidences négatives de l'aide qu'elles apportent afin d'éviter, dans une situation de conflit ou lors d'une catastrophe naturelle, d'exposer des populations déjà vulnérables à des difficultés ou des risques accrus.
7. Le concept de protection humanitaire est, pour l'essentiel, reflété dans la définition convenue en 1999 sous l'égide du CICR² et adoptée par la suite par le Comité permanent interorganisations, qui regroupe les organismes des Nations Unies, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des ONG et l'Organisation internationale pour les migrations. Selon cette définition:

Le concept de protection englobe toutes les activités visant à garantir le plein respect des droits de la personne conformément à la lettre et à l'esprit des corpus juridiques pertinents (c'est-à-dire le droit relatif aux droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit des réfugiés).

Les organisations de défense des droits de l'homme et les organisations humanitaires doivent mener ces activités de façon impartiale (et non sur la base de la race, de l'origine nationale ou ethnique ou du sexe)³.

8. Il existe également des définitions pragmatiques de la protection, qui s'appliquent mieux à l'action des organismes d'aide humanitaire, comme l'approche très largement acceptée du Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire⁴, qui met l'accent sur la nécessité d'assurer la sécurité physique et de préserver la dignité des populations touchées par un conflit ou une catastrophe⁵.
9. Les activités de protection entreprises par les organismes humanitaires varient. Elles peuvent tendre: i) à réagir à une situation, c'est-à-dire à prévenir ou à faire cesser les violations des droits de l'homme; ii) à remédier à la situation, c'est-à-dire à offrir un

¹ Séminaire sur la protection humanitaire dans le cadre de l'assistance alimentaire, Rome, 22 septembre 2010; et séminaire sur l'aide humanitaire dans le cadre des conflits et des situations d'urgence complexes, Rome, 24-25 juin 2009.

² Giossi Caverzasio, S., ed. 2001. *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*, Genève, CICR, p. 19.

³ Voir Comité permanent interorganisations. 1999. *La protection des personnes déplacées dans leur propre pays – Document directif du Comité permanent interorganisations*. New York.

⁴ Ce réseau vise à améliorer l'impact de l'action humanitaire en renforçant l'apprentissage et la responsabilisation; en sont membres des donateurs, des ONG, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des organismes des Nations Unies, des consultants indépendants et des universitaires.

⁵ Slim, H. et Bonwick, A. 2005. *Protection: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*. Oxford, Royaume-Uni, Oxfam House, p. 31 à 35.

recours en cas de violations, notamment par le biais de la saisine de la justice et de réparations; ou iii) à créer un environnement propice, c'est-à-dire à promouvoir le respect des droits de l'homme et l'état de droit⁶.

10. Les organismes qui n'ont pas expressément pour mandat de protéger les populations, comme le PAM, y contribuent: i) en s'attachant à satisfaire les besoins matériels essentiels des populations qui subissent les conséquences humanitaires des déplacements, de la violence, etc.; ii) en menant une action de plaidoyer auprès des autorités compétentes pour faciliter l'accès des populations aux services de base et aux moyens de subsistance, conformément aux principes humanitaires et à l'esprit du droit international; et iii) en veillant à ce que l'assistance qu'ils apportent n'aggrave pas les risques auxquels les populations sont déjà exposées. Cela signifie pour le PAM qu'il faut bien comprendre quels sont les problèmes de protection auxquels les bénéficiaires se heurtent et veiller à ce que l'assistance humanitaire ne vienne pas les aggraver; il doit aussi s'attaquer dans toute la mesure possible aux causes profondes de ces problèmes dans les situations où la faim a une incidence négative sur la protection et inversement.
11. S'inspirant du débat que suscite dans le monde le concept de protection, le PAM a adopté une définition concrète, axée sur l'assistance: protéger signifie qu'il faut concevoir et exécuter des activités d'assistance alimentaire et d'appui aux moyens de subsistance qui n'aient pas pour effet d'accroître les risques qui pèsent sur la sécurité des populations bénéficiaires touchées par une crise. L'assistance alimentaire doit plutôt contribuer à sauvegarder la sécurité, la dignité et l'intégrité des populations vulnérables.
12. Les concepts de sécurité, de dignité et d'intégrité sur lesquels repose la définition de la protection donnée par le PAM reflètent le principe directeur fondamental qui doit présider à l'action d'un organisme humanitaire – l'humanité – et signifient qu'il faut prendre en considération la personne dans son ensemble et pas seulement ses besoins matériels essentiels.
13. L'approche de la protection suivie par le PAM reconnaît également que les violations des droits ou les violences qui contribuent à l'insécurité alimentaire et à la faim peuvent nuire à l'efficacité de l'assistance alimentaire du PAM, voire la vider de son sens. En coordination avec les entités étatiques, les partenaires coopérants et les modules de la protection œuvrant sur le terrain, le PAM s'attache à autonomiser les populations vulnérables exposées à l'insécurité alimentaire en renforçant leur capacité de se protéger elles-mêmes.
14. Cette conception du PAM complète les efforts que déploie le système des Nations Unies pour promouvoir une approche de la programmation fondée sur les droits de l'homme, qui met en relief l'importance que revêt le respect des normes et des principes relatifs aux droits de l'homme dans l'action de développement; considère les êtres humains comme les titulaires de droits et établit les obligations des détenteurs de responsabilités (les États); est centrée sur les groupes victimes de discrimination et marginalisés; et vise la concrétisation progressive de tous les droits de l'homme, y compris le droit à l'alimentation. La présente politique reconnaît que la sécurité alimentaire et la nutrition des populations peuvent être compromises si leur droit d'accéder à une alimentation adéquate n'est pas satisfait, respecté et protégé par ceux qui ont le devoir de le faire; et elle affirme que le PAM a un rôle à jouer s'agissant d'aider les États et leurs populations à concrétiser ce droit, comme précisé

⁶ Approche parfois appelée Modèle Egg, cadre qui situe stratégiquement les différents domaines d'intervention dans lesquels la protection doit être assurée. Note de bas de page 5, p. 42 et 43.

dans les Directives volontaires de 2004 à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate⁷.

APPROCHE ET ARCHITECTURE MONDIALES DE LA POLITIQUE DE PROTECTION

15. Au fil de la décennie écoulée, beaucoup d'organismes d'assistance se sont attachés à mieux comprendre et à atténuer les problèmes de protection auxquels se heurtent les communautés bénéficiaires, ainsi qu'à améliorer l'impact de l'action humanitaire dans des environnements humanitaires sans cesse plus complexes. Promouvoir la protection des populations touchées par une crise, assurer la sécurité des bénéficiaires et respecter leur dignité et leur intégrité tout en s'attachant à satisfaire leurs besoins essentiels est ainsi devenu un élément central du rôle et des responsabilités des organismes appelés à fournir une assistance.
16. En droit international, et en particulier en vertu du droit international relatif aux droits de l'homme, du droit international humanitaire, du droit international des réfugiés et des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays⁸, c'est à l'État qu'incombe au premier chef la responsabilité de protéger les populations se trouvant sous sa juridiction.
17. Les États ont également confié des mandats spécifiques de protection à plusieurs organismes internationaux à vocation humanitaire et œuvrant à la défense des droits de l'homme, comme le CICR, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).
18. La création, en 2005, du module mondial de la protection, dans le cadre du processus de réforme de l'action humanitaire des Nations Unies, a manifesté la reconnaissance de la nécessité de suivre une approche plus prévisible et plus responsable de la protection dans le contexte de l'action humanitaire. Elle a également constitué un appel au resserrement de la collaboration entre une plus large gamme d'acteurs, dont les organisations qui n'ont pas été chargées officiellement de protéger les populations. Cette réforme a également été l'occasion de souligner qu'il incombait aux groupes de travail et aux organismes chefs de file des modules d'intégrer aussi étroitement que possible la protection à l'action de leurs modules respectifs. Le PAM est le chef de file des modules de la logistique et des télécommunications d'urgence, et il est, avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le co-chef de file du module mondial de la sécurité alimentaire.
19. Le rôle important qui incombe à tous les organismes humanitaires en matière de protection a été réaffirmé en 2009 dans les Standards professionnels du CICR pour les activités de protection⁹, ainsi qu'à la faveur de l'incorporation des principes relatifs à la

⁷ L'intitulé complet est Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.

⁸ Bureau de la coordination des affaires humanitaires. 2004. *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leurs propres pays*, deuxième édition, New York. Ce document est disponible à l'adresse <http://www.idpguidingprinciples.org/>.

⁹ CICR. 2009. *Standards professionnels pour les activités de protection menées par les organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme lors de conflits armés et d'autres situations de violence*. Genève.

protection dans le manuel Sphère¹⁰, dont le chapitre consacré à la sécurité alimentaire et la nutrition met en relief le droit de chacun d'être à l'abri de la faim et précise qu'il incombe aux organisations humanitaires de travailler avec les populations touchées par une catastrophe d'une manière qui soit conforme à ce droit¹¹.

RÉFLEXIONS INTERNES ET ÉLABORATION DE LA POLITIQUE DU PAM

20. Compte tenu de l'évolution de la vision et de l'architecture mondiales de la protection et du cadre constitué par les modules d'action groupée, le PAM a entamé une réflexion sur les liens, qui se renforcent mutuellement, entre l'assistance alimentaire et les droits et la protection des personnes.
21. En 2004, le Conseil a approuvé les principes humanitaires qu'entendait suivre le PAM, à savoir humanité, impartialité et neutralité, et sept autres normes applicables à l'action humanitaire¹². Ces principes et normes imposent au PAM, aux organismes humanitaires et à leur personnel une obligation à la fois statutaire et morale. L'objectif des principes humanitaires est de faire en sorte que l'assistance ait un impact plus positif sur le plan humanitaire et, au minimum, d'éviter qu'elle n'aggrave encore les difficultés auxquelles doivent faire face les populations touchées.
22. À la suite de l'approbation des principes et des normes humanitaires en 2005, la Division des politiques a lancé au PAM le projet concernant la protection, qui énonce les principes et normes applicables aux opérations, et les utilise pour définir le rôle du PAM et sa contribution à la protection humanitaire.
23. Ce projet a débuté par une série d'études sur le terrain et de concertations qui ont porté sur la signification de la protection humanitaire pour le PAM; l'impact des problèmes de protection sur l'assistance alimentaire du PAM; la mesure dans laquelle le PAM contribuait déjà à l'action menée par le système des Nations Unies pour protéger les bénéficiaires et leurs communautés; les possibilités d'améliorer l'impact de l'assistance alimentaire en privilégiant l'optique de la protection; et les compétences requises à cette fin. Depuis son lancement, le projet a aidé le personnel du PAM et de ses partenaires à mieux analyser et comprendre les besoins des communautés bénéficiaires en matière de protection, les liens existant entre ceux-ci et l'insécurité alimentaire, et la façon dont ces besoins pouvaient être satisfaits dans le contexte de l'assistance alimentaire.

¹⁰ Projet Sphère. 2011. *Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes*. Rugby, Royaume-Uni. Voir le chapitre consacré aux normes minimales applicables dans les secteurs de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

¹¹ The Sphere Handbook, p. 143.

¹² "Principes humanitaires" (WFP/EB.A/2004/5-C). Disponible à l'adresse <http://executiveboard.wfp.org>.

Encadré 1. Teneur des activités de formation du PAM consacrées à la protection

Les cours de formation et séminaires concernant la protection organisés par le PAM portent sur les points suivants:

- *Signification de la protection*: aider le personnel à comprendre ce concept et la façon dont il est lié à l'assistance.
- *Droit international*: démontrer la pertinence des traités internationaux pour l'aide humanitaire.
- *Principes humanitaires*: apprendre quelles sont les sources de l'obligation morale qu'ont les organismes humanitaires de prendre des décisions appropriées lorsqu'ils font face à des dilemmes éthiques. Ces principes englobent l'obligation faite au PAM d'assurer une protection pour prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles.
- *Analyse du contexte et planification des interventions*: montrer les techniques de recensement et d'analyse des problèmes en matière de protection et leurs liens avec l'insécurité alimentaire, déterminer qui sont les acteurs concernés et les solutions à apporter aux problèmes touchant la protection.
- *Approche fondée sur le principe de "non-nocivité"*: étudier les pratiques en vigueur pour faire en sorte que l'assistance du PAM ne nuise pas aux bénéficiaires ou aux membres de la collectivité.
- *Plaidoyer et négociations humanitaires*: expliquer l'utilisation des outils et des techniques permettant d'améliorer la communication et de faciliter les négociations humanitaires.

24. La Division de la gestion des résultats et de l'obligation redditionnelle s'est attachée à renforcer la capacité de son personnel d'évaluer les risques contextuels, programmatiques et institutionnels auxquels le PAM doit faire face dans le cadre de ses activités afin de compléter ainsi le projet concernant la protection. Les risques en question, qui sont liés aussi bien au contexte des opérations qu'à l'exécution des programmes, ont des incidences sur la capacité du PAM d'atteindre les bénéficiaires, ainsi que sur la sécurité de ceux-ci et du personnel du PAM (voir paragraphe 32 et figure 1). L'analyse des risques fait maintenant partie intégrante des activités de préparation du PAM aux situations de crise.

25. Le PAM se préoccupe particulièrement de la problématique hommes-femmes et de la protection des femmes. En 2009, dans sa politique révisée en matière de problématique hommes-femmes, il a souligné sa volonté de protéger les femmes et a fait de la prévention des violences sexistes l'une des priorités de ses programmes¹³. C'est ainsi que le PAM co-préside avec le HCR et la Women's Refugee Commission l'Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations sur l'accès sans risques au bois de feu et aux autres sources d'énergie en période de crise humanitaire (SAFE). La participation du PAM à l'Équipe spéciale a également débouché sur une analyse d'ensemble des problèmes de protection liés à la collecte de bois de feu pour la cuisson des aliments, activités étroitement liées à ce qui est au cœur du mandat du PAM. Depuis 2010, le PAM met en œuvre l'initiative SAFE en Haïti, en Ouganda, au Soudan (Darfour) et à Sri Lanka, et il l'étend actuellement à l'Éthiopie, au Kenya, à la République démocratique du Congo et au Tchad. L'objectif ultime est que cette initiative bénéficie à 6 millions de personnes.

¹³ "Politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes: Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans la recherche de solutions aux problèmes de la faim et de la malnutrition" (WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1). Disponible à l'adresse <http://executiveboard.wfp.org>.

**Encadré 2. Réduire l'exposition des femmes à la violence
grâce à l'initiative SAFE**

En 2006 au Darfour (Soudan), quelque 200 femmes étaient violées ou tuées tous les mois tandis qu'elles collectaient du bois de feu pour faire la cuisine ou gagner leur vie. Les femmes qui bénéficient de l'assistance du PAM au Kenya et au Darfour continuent de témoigner des actes de violence dont elles sont victimes lorsqu'elles vont ramasser du bois de feu à l'extérieur des camps de réfugiés de Dadaab et de Kakuma. Le PAM essaie par conséquent d'aider les femmes à se procurer sans risque le combustible dont elles ont besoin, par exemple en distribuant des fourneaux économes en combustible ou en organisant des activités de subsistance qui aident à réduire la fréquence avec laquelle les femmes doivent ramasser du bois de feu, et ainsi les risques de violence auxquels elles sont exposées.

26. La politique adoptée par le PAM en 2010 en matière de lutte contre la fraude et la corruption, de même que les circulaires de la Directrice exécutive sur le sujet – qui sont venues renforcer la circulaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies relative à la prévention de l'exploitation et de la violence sexuelles – constituent les fondements normatifs des efforts tendant à faire en sorte que le personnel du PAM et de ses partenaires coopérants ne mette pas en péril la protection des bénéficiaires¹⁴.

PARTICIPATION DURABLE À L'EFFORT DE PROTECTION: GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU PAM

27. La présence du PAM et les activités qui en découlent contribuent à renforcer la protection: tel est le cas par exemple des négociations menées pour obtenir de se rendre à des fins humanitaires dans des régions dont l'accès est soumis à des restrictions, de l'enregistrement des personnes déplacées bénéficiant d'une assistance et de l'accent mis sur les efforts visant à permettre aux femmes de bénéficier sans risque de l'assistance et de participer aux activités en toute sécurité. Cependant, les enseignements tirés du Projet concernant la protection donnent à penser qu'il faut: i) mieux sensibiliser le personnel aux droits des populations et au cadre éthique dans lequel s'inscrit l'assistance humanitaire, ainsi qu'aux incidences négatives que l'assistance du PAM peut avoir sur les bénéficiaires et leurs communautés; ii) doter le personnel des compétences nécessaires pour analyser les problèmes de protection, les vulnérabilités des communautés et les stratégies que celles-ci ont élaboré pour se protéger elles-mêmes; et iii) donner au personnel les instructions appropriées pour traduire cet impératif de protection dans des interventions concrètes appropriées.
28. Ces dernières années, le PAM s'est doté de compétences et de capacités internes considérables en matière de protection humanitaire, et il a ainsi pu mettre sur pied les interventions demandées par son personnel dans de nombreux pays¹⁵. Il lui faut désormais, pour s'investir davantage et de façon durable dans les efforts de protection, s'attacher à intégrer pleinement les enseignements tirés du projet concernant la protection et les

¹⁴ "Politique du PAM contre la fraude et la corruption" (WFP/EB.2/2010/4-C/1); Circulaire du Secrétaire général (ST/SGB/2003/13) (9 octobre 2003).

¹⁵ Le Projet concernant la protection a couvert les pays suivants: Afghanistan, Bolivie (État plurinational de), Burundi, Colombie, Côte d'Ivoire, Équateur, Éthiopie, Guinée, Haïti, Kenya, Libéria, Mali, Myanmar, Népal, Ouganda, Pakistan, Philippines, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Sierra Leone, Soudan, Sri Lanka, Tchad et le Territoire palestinien occupé.

meilleures pratiques en la matière à ses activités usuelles et en faire un élément central de l'appui qu'il apporte aux opérations sur le terrain.

29. Les objectifs immédiats et à plus long terme du PAM dans le domaine de la protection procèdent de six grandes orientations, à savoir:
- i) investir dans les capacités institutionnelles d'analyse du contexte et des risques;
 - ii) intégrer la protection aux outils de programmation;
 - iii) intégrer les objectifs de protection à la conception et à l'exécution des programmes d'assistance alimentaire;
 - iv) renforcer la capacité du personnel de comprendre les problèmes de protection et de mettre sur pied des interventions appropriées et fondées sur le respect des principes établis;
 - v) établir des partenariats éclairés et responsables; et
 - vi) élaborer des directives claires et des systèmes de gestion des informations concernant la protection.

Investir dans les capacités institutionnelles d'analyse du contexte et des risques

30. Le PAM doit renforcer sa capacité de mener des analyses cohérentes et approfondies du contexte, afin de compléter ses compétences existantes en matière d'analyse et de cartographie qualitatives de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, en s'inspirant, tout en y contribuant, des analyses réalisées par les institutions spécifiquement investies d'un mandat de protection, par le module de la protection au niveau du terrain et sur le plan mondial, par des instances similaires ainsi que par les mécanismes de coordination bilatéraux et interorganisations.
31. Pour ses analyses contextuelles, le PAM a recours aux connaissances spécialisées et compétences qu'il a accumulées dans les domaines de l'analyse de la sécurité alimentaire, de la conception et de l'exécution de programmes, de l'élaboration de politiques, de la logistique et de la sécurité. Sa présence sur le terrain jusque dans les régions les plus reculées lui permet également de bien comprendre la dynamique des communautés locales et les rapports de forces, et ainsi de bien appréhender l'interaction des divers éléments qui caractérisent l'environnement humanitaire dans lequel il opère, et les incidences que ces éléments peuvent avoir vis-à-vis de la protection des populations locales et des relations entre hommes et femmes, par exemple:
- les tensions et problèmes d'apparition récente, comme les menaces en matière de protection et les vulnérabilités des communautés locales et de groupes spécifiques comme les femmes et les filles, ainsi que les obstacles qui en résultent pour ce qui est de l'accès à l'alimentation, de la disponibilité et de l'utilisation des aliments et, partant, de la sécurité alimentaire;
 - les schémas et structures de la dynamique du pouvoir et des processus décisionnels des groupes intéressés, et l'incidence qu'ils ont sur la protection et les droits des populations vulnérables et sur les relations entre hommes et femmes;
 - les mécanismes de survie et les stratégies d'autoprotection des communautés locales;
 - l'image du PAM aux yeux des groupes armés et des communautés locales et le lien entre la sûreté et la sécurité du personnel et celles des bénéficiaires;

- l'impact possible de l'assistance, y compris les risques pour le personnel, les partenaires, les bénéficiaires, l'accès à ceux-ci et la réputation générale du PAM, ainsi que les mesures qui peuvent être prises pour les atténuer.

**Encadré 3. Distributions de vivres: analyse
du contexte et des problèmes en matière de protection**

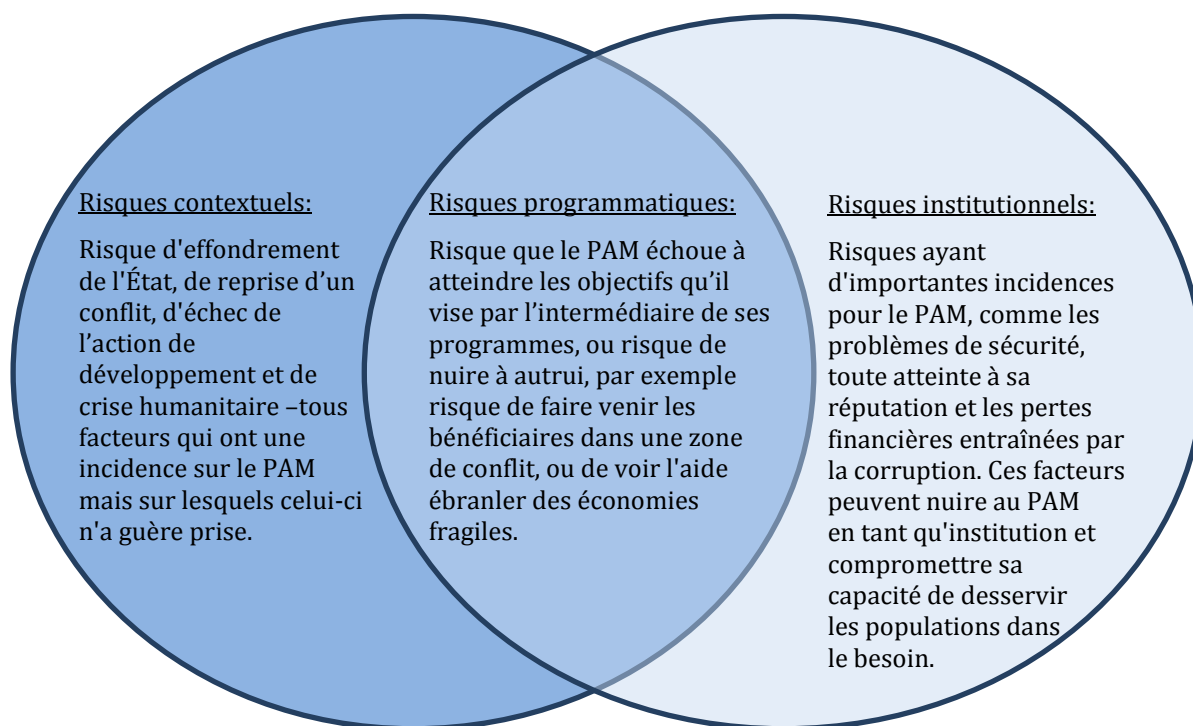
En 2008, informé des incidents qui s'étaient produits sur certains sites de distribution de vivres dans le Karamoja, en Ouganda (pillages et vols de vivres, bousculades et agressions), le PAM a décidé d'évaluer l'état de ses mesures de protection. Avant 2007, ses seules activités dans la région étaient les interventions menées pour faire face à des sécheresses récurrentes. Pour le PAM – comme pour beaucoup d'organisations nationales et internationales – le Karamoja était une région hostile caractérisée par des relations interethniques complexes. L'évaluation entreprise en 2008 a mis en évidence les besoins en matière de protection des divers groupes ethniques, ainsi que les risques immédiats et à plus long terme que les distributions de vivres engendraient pour les communautés aussi bien bénéficiaires que non-bénéficiaires. Elle a permis au PAM d'intervenir rapidement pour faire face à la violence et à l'insécurité qui régnaient aux points de distribution des vivres, et de mettre en place de nouvelles modalités de distribution dans le cadre de l'opération d'urgence lancée en 2009: recrutement d'un plus grand nombre d'ONG internationales comme partenaires coopérants; accroissement du recours au personnel local connaissant bien la communauté et parlant la langue locale; établissement d'un processus d'enregistrement et de vérification à l'échelle de la région; adaptation du ciblage, de la taille des rations et des modalités de distribution; et amélioration de la coordination avec les dirigeants locaux, l'armée et la police concernant leurs rôles respectifs dans les distributions de vivres. Ces changements ont permis de procéder aux distributions dans de meilleures conditions de sécurité et de transparence, et de manière mieux organisée. Parallèlement, la méfiance des communautés et des dirigeants locaux a également commencé à se dissiper¹⁶.

32. Il est indispensable de procéder à une analyse du contexte si l'on veut bien comprendre les divers types de risques auxquels le PAM doit faire face, en particulier dans les États fragiles: risques découlant de l'environnement opérationnel et risques liés à l'exécution des programmes et à des facteurs institutionnels (voir figure 1)¹⁷, qui ont tous des incidences sur la capacité du PAM de nourrir les populations vulnérables et marginalisées et de contribuer à les protéger. Comprendre les risques permet au PAM d'identifier les mesures de prévention et d'atténuation à prendre pour réduire les risques que peuvent courir les bénéficiaires, le personnel et le PAM lui-même.

¹⁶ Michels, A. et Pattugalan, G. 2009. Protection in WFP Operations: Analysis of Activities in Karamoja, Uganda. Rome, PAM.

¹⁷ Overseas Development Institute. 2011. *Aid Risks in Fragile and Transitional Contexts. Improving Donor Behaviour*. Disponible à l'adresse www.oecd.org/dac/incaf; et ministère danois des affaires étrangères. 2010. *Risks and Results Management in Development Cooperation: Towards a Common Approach*. Copenhague, Agence danoise de développement international.

Figure 1. Risques contextuels, programmatiques et institutionnels éventuels pour le PAM



Intégrer la protection aux outils de programmation

33. La prise en compte dans le cadre de la programmation de considérations ou d'indicateurs relatifs à la protection permet de suivre et d'évaluer plus systématiquement les risques en la matière et leurs liens avec l'insécurité alimentaire et l'exécution des programmes d'assistance alimentaire. Les analyses effectuées grâce aux outils de programmation – comme les évaluations ou le suivi post-distribution – corroborent, complètent et mettent à jour l'analyse approfondie du contexte.
34. L'intégration des considérations de protection aux évaluations et aux mécanismes d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité¹⁸ aide à recenser les liens qui existent entre l'insécurité alimentaire et les risques relatifs à la protection, les vulnérabilités, les stratégies de survie et les capacités des populations touchées. Elle facilite les évaluations de la sécurité alimentaire grâce à la prise en compte des contextes sociaux, culturels et politiques, ce qui permet au PAM de mieux comprendre les causes de l'insécurité alimentaire et de s'y attaquer en collaboration avec ses partenaires.
35. Des programmes conçus en tenant compte des besoins de protection des populations touchées permettent de sélectionner plus facilement des modalités d'assistance alimentaire sûres et adaptées à la culture locale.

¹⁸ Par exemple les évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence, les analyses approfondies de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, le système de suivi de la sécurité alimentaire et les missions d'évaluation conjointes.

Encadré 4. Faire des choix programmatiques selon une optique de protection

- Le plus souvent, faire des femmes les destinataires et bénéficiaires directes de l'assistance alimentaire et des secours contribue à les autonomiser. Il ressort néanmoins des études du PAM sur les violences sexuelles et sexistes que, si les problèmes touchant la protection des femmes, la dynamique des rapports hommes-femmes et le contexte général de l'assistance alimentaire ne sont pas bien compris, choisir de telles modalités d'exécution des programmes peut compromettre la sécurité des femmes, surtout là où deviennent la cible d'agressions et de viols, risque de créer involontairement des déséquilibres dans les rapports de forces et des tensions dans les familles.
- Les programmes de transferts monétaires sont un choix logique lorsque les marchés fonctionnent. Les examens récents de ces programmes montrent que les femmes bénéficiaires considèrent que leur dignité est mieux préservée et qu'elles sont plus autonomes lorsqu'elles reçoivent une assistance en espèces, plutôt que des vivres. Il faut néanmoins prendre soigneusement en considération les structures et les schémas décisionnels au niveau des ménages et des communautés, et analyser les facteurs de la sécurité, de sorte que ces aspects positifs des transferts monétaires ne soient pas compromis par d'autres problèmes liés à la protection.

36. Envisager ses activités sous l'angle de la protection permet également au PAM de déceler les risques que peut entraîner le choix des mécanismes de ciblage. Cette démarche pourrait par exemple faire apparaître que certaines populations vulnérables ne bénéficiant pas de son assistance sont parfois poussées à adopter des mécanismes de survie préjudiciables. Les approches techniques du ciblage permettent certes d'établir avec précision le degré de sécurité alimentaire de telle ou telle communauté, mais elles ne tiennent pas toujours compte de la possibilité qu'une méthode de ciblage donnée engendre des tensions entre les communautés bénéficiaires et les autres, ou puisse attirer les gens dans les endroits où l'assistance est fournie.
37. Un examen périodique des risques pouvant être liés à la livraison et à la collecte de l'assistance alimentaire, par le biais d'un contrôle sur place et du suivi post-distribution, permet de sélectionner les modalités d'exécution de nature à assurer une distribution des secours sûre et digne.
38. L'inclusion dans les outils d'évaluation de points de référence et d'indicateurs se rapportant à la protection permet de déterminer si l'assistance du PAM contribue à renforcer progressivement la protection des bénéficiaires. Le suivi de ces indicateurs contribue à établir quelles sont les incidences, positives ou négatives, de l'assistance sur la protection des bénéficiaires, et aide à mettre au point les futures interventions en matière d'assistance alimentaire.
39. Comme le PAM doit être à tout moment prêt à intervenir lorsque surviennent brutalement des crises, il faut également intégrer la protection aux évaluations des risques, élément fondamental de la préparation aux situations d'urgence et de la planification des interventions en cas de catastrophe.

Intégrer les objectifs de protection à la conception et à l'exécution des programmes d'assistance alimentaire

40. Les programmes d'assistance alimentaire peuvent jusqu'à un certain point contribuer à renforcer la protection des bénéficiaires. Les risques auxquels ceux-ci sont exposés tiennent non seulement aux menaces de violation de leurs droits, mais aussi à leur vulnérabilité et à leur capacité de faire face à ces menaces. Souvent, ce sont les populations

qui souffrent le plus de l'insécurité alimentaire qui voient leurs droits, y compris le droit à une alimentation adéquate, bafoués; elles sont plus vulnérables et leurs mécanismes de survie sont insuffisants, voire inexistant.

41. Simultanément, la fourniture d'une assistance alimentaire à certains groupes ou personnes vulnérables – comme les femmes, les personnes déplacées ou les réfugiés – peut entraîner des risques pour eux et soulever des problèmes de protection s'il n'est pas tenu compte de leur situation lors de la planification et de la conception des programmes. Il se peut par exemple que les autorités, les responsables locaux ou d'autres groupes plus puissants manipulent les mécanismes d'assistance alimentaire de façon discriminatoire pour contraindre les personnes déplacées à regagner leur localité d'origine, au mépris de leur dignité, de leur sécurité et de leurs intérêts ou des principes du droit international
42. Lorsqu'il conçoit et réalise ses programmes sur le terrain, le PAM doit défendre les principes humanitaires et agir conformément aux dispositions pertinentes du droit international, aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et normes établies par le Projet Sphère. S'il conçoit ses programmes dans une optique de protection, il peut renforcer le rôle de l'assistance alimentaire dans la protection des bénéficiaires. On citera l'exemple de l'initiative SAFE et les activités Vivres contre travail entreprises dans l'est de la République démocratique du Congo pour aider les victimes de violences sexuelles.

Encadré 5. Appui aux victimes de violences sexuelles

Dans l'est de la République démocratique du Congo, où les violences sexuelles systématiques comptent parmi les atrocités subies par la population civile, les trois quarts des 45 000 femmes qui participent aux activités Vivres contre travail et des 2 500 qui prennent part aux programmes Vivres pour la formation sont des rescapées de violences sexuelles. Différentes activités sont mises en œuvre, par le biais des programmes d'assistance alimentaire, pour favoriser leur réinsertion.

43. Pour que les principes établis, les droits consacrés et les objectifs relatifs à la protection soient dûment pris en compte lors de la conception et de l'exécution de ses programmes, le PAM doit garder à l'esprit les éléments ci-après¹⁹:
- *Contexte, risques et stratégies de survie locales.* Les activités d'assistance alimentaire du PAM tiennent-elles compte des risques pouvant peser sur la protection des populations touchées, des causes de leur vulnérabilité, au-delà de l'insécurité alimentaire, ainsi que de leurs mécanismes de survie et autres capacités?
 - *Incidences négatives de l'assistance.* Les activités du PAM ne devraient pas avoir pour effet d'accroître les risques auxquels sont exposées les populations. L'assistance ne devrait pas être complice, même involontairement, d'un déni de droits. Les activités ne devraient pas involontairement accroître le pouvoir ou renforcer la position de groupes armés, ni saper les efforts que font les populations pour se protéger. Elles ne devraient pas créer de tensions dans et entre les communautés, ni exacerber celles qui existeraient.
 - *Non-discrimination.* Les activités du PAM ne doivent être discriminatoires à l'égard de quiconque, ni risquer d'être perçues comme telles. Elles devraient promouvoir et aider à protéger les droits de tous ceux qui, par le passé, ont été marginalisés ou ont fait l'objet de discriminations.

¹⁹ The Sphere Handbook, p. 25-46 et p. 139-238.

- *Assortiment alimentaire approprié et sûr.* Avant de mettre en route un programme, le PAM devrait répertorier les types d'assistance alimentaire qui rendent les bénéficiaires plus vulnérables à des risques spécifiques tels que les agressions, les sévices sexuels ou les actes de pillage, et étudier avec les communautés les possibilités de fournir une assistance alimentaire sous d'autres formes.
- *Environnement sûr pour la fourniture d'une assistance.* Le PAM doit s'assurer que l'environnement dans lequel l'assistance alimentaire est fournie ne comporte pas de risques pour les populations concernées; par exemple, il ne faut pas que les populations dans le besoin soient obligées de se rendre dans des endroits dangereux ou de les traverser pour avoir accès à l'assistance. En outre, des mécanismes doivent être en place pour prévenir et éliminer les cas d'exploitation et de maltraitance.
- *Transparence et responsabilité.* Le PAM doit exposer ses objectifs de façon transparente aux communautés bénéficiaires et aux autres, ainsi qu'aux organismes gouvernementaux et aux ONG partenaires. Les bénéficiaires doivent être dûment informés de l'assistance à laquelle ils ont droit, et des mécanismes doivent être mis en place pour permettre la communication d'informations en retour et d'éventuelles plaintes.

**Encadré 6. Intégrer les considérations relatives de protection
aux opérations dans les pays**

Depuis 2006, le PAM intègre progressivement les considérations de protection à ses activités au Myanmar, et il veille à ce que son personnel et celui de ses partenaires reçoivent une formation à la protection. Il a dressé une liste d'orientations, et les problèmes de protection sont examinés tous les ans à l'occasion de séminaires. Il dispose ainsi maintenant d'un noyau de personnes bien informées, qui tiennent compte des considérations touchant la protection lorsqu'elles prennent des décisions au sujet des programmes. Par exemple, avant d'organiser des activités Vivres contre travail dans les régions Wa et Kokang du nord-est du pays, le PAM sollicite l'accord des autorités locales et leur demande de certifier les droits de propriété foncière, pour faire en sorte que les communautés locales ne se voient pas privées de leurs droits de bénéficier des projets de mise en valeur et de bonification des terres entrepris avec l'aide du PAM. En outre, lorsque des problèmes de caractère plus général se posent s'agissant de la protection, le personnel sait comment et dans quelles circonstances ces questions doivent être portées à l'attention de l'équipe de pays des Nations Unies ou des institutions spécialisées, pour qu'elles fassent les démarches ou prennent les mesures appropriées.

Renforcer la capacité du personnel de comprendre les problèmes de protection et de mettre sur pied des interventions appropriées et fondées sur des principes

44. L'adoption d'une optique de protection pour les programmes et la présence du PAM suppose le renforcement des capacités du personnel et de celui des partenaires coopérants. Se trouvant aux avant-postes de l'action menée pour faire face à des situations d'urgence, le personnel du PAM et celui de ses partenaires sont les témoins de nombre des menaces qui pèsent sur la sécurité et la dignité des personnes concernées par la crise. Cependant, ils ne disposent pas toujours des connaissances, des compétences et des outils nécessaires pour analyser ces risques et y faire face.

45. Le personnel chargé des programmes, de la logistique et de la sécurité, en particulier, doit être dûment formé pour pouvoir analyser le contexte dans lequel doit opérer le PAM et évaluer les risques, de même que pour gérer et traiter les informations concernant la protection, afin d'améliorer la programmation.
46. Les membres du personnel humanitaire sont des acteurs importants en ce qui concerne la protection. L'image qu'ils projettent implicitement ou explicitement et leur comportement peuvent avoir des incidences aussi bien positives que négatives sur la protection des droits des personnes et l'instauration d'un climat de confiance avec les communautés et les autres interlocuteurs. Tous doivent donc apprendre quelles sont les sources des droits des individus et des obligations qu'ont les États d'assurer, de respecter et de protéger ces droits; ils doivent aussi connaître les dispositions du Code de conduite des Nations Unies, et les principes qui sous-tendent l'action humanitaire du PAM.
47. Les membres du personnel et les cadres à divers niveaux mènent différentes activités de plaidoyer, et ils doivent recevoir une formation adéquate concernant l'action de plaidoyer et les négociations à mener dans le domaine humanitaire, afin de pouvoir faire passer des messages appropriés fondés sur les principes et l'esprit du droit international.

Encadré 7. Protection et assistance alimentaire en période de crise

Après le tremblement de terre qui a secoué Haïti en janvier 2010, prévenir les actes de violence pendant les distributions de vivres a été l'une des priorités du PAM sur le plan de la protection. Étant donné l'importance de l'assistance alimentaire pour la survie des populations et le climat de violence qui régnait alors, le PAM a dû s'attaquer immédiatement aux problèmes de protection. Avant d'organiser des distributions de vivres à grande échelle, les membres du personnel chargés de surveiller les distributions et des volontaires – dont un grand nombre venaient d'être recrutés pour aider à faire face à l'ampleur de la catastrophe – ont reçu de conseillers expérimentés du PAM spécialisés dans la protection et déjà sur place une formation accélérée concernant les principes et les stratégies devant présider aux distributions de vivres pour que celles-ci puissent être menées sans risque et dans le respect de la dignité. L'intention du PAM était à la fois de faire face aux menaces immédiates directement liées aux distributions de vivres et de mener ses activités de manière à contribuer à rendre dans les meilleurs délais toute leur dignité aux populations sinistrées.

L'intervention du PAM en Haïti montre comment assurer la protection tout en atténuant les nouvelles menaces à mesure qu'elles apparaissent. La plupart des membres du personnel avaient déjà bénéficié d'une formation à la protection en novembre 2009, et certains avaient des compétences spécialisées en la matière, ce qui a permis de déceler rapidement les menaces pesant sur l'opération d'assistance alimentaire lancée par le PAM immédiatement après le séisme. Le personnel avait également été informé des problèmes particuliers rencontrés dans les communautés bénéficiaires. En outre, pour la première fois dans le cadre d'une intervention d'urgence, le PAM a déployé sur le terrain des spécialistes de la protection. L'action menée par ces conseillers l'a aidé à analyser les risques liés à l'insécurité alimentaire et à s'assurer que toutes les activités d'assistance alimentaire s'inscrivent dans le prisme de la protection, du stade de la conception du projet à celui des premières distributions, en passant par les évaluations²⁰.

48. Le PAM a élaboré une série de programmes de formation pour aider son personnel et ses partenaires coopérants à comprendre le concept de protection et à l'intégrer aux opérations d'assistance alimentaire. Depuis 2005, plus de 2 500 membres du personnel du PAM et de ses partenaires ont reçu une formation. Il faut cependant, pour normaliser les connaissances

²⁰ "Rapport annuel sur les résultats de 2010" (WFP/EB.A/2011/4), p. 24 à 27.

et les compétences dans l'ensemble du PAM, adopter une démarche institutionnelle vis-à-vis de la formation et de la sensibilisation du personnel à tous les niveaux. Divers aspects de la protection peuvent être adaptés et intégrés à d'autres activités de formation destinées aux cadres et au personnel à tous les niveaux, comme la formation aux interventions en cas d'urgence.

Établir des partenariats éclairés et responsables

49. Le PAM doit pouvoir compter sur ses partenaires, qu'il s'agisse d'ONG, d'organismes des Nations Unies ou d'instances gouvernementales, pour mener à bien ses programmes d'assistance alimentaire. Or, l'efficacité de l'aide qu'il apporte dépend pour une large part des capacités de ces mêmes partenaires, notamment de leur aptitude à exécuter sans risque et de façon responsable des programmes tenant compte des considérations liées à la protection. Il importe donc au plus haut point que, tandis que le PAM renforce les connaissances et les compétences de son propre personnel en matière de protection, les partenaires coopérants fassent de même.
50. Le CICR et certaines des grandes ONG associées au PAM ont déjà adopté une politique en matière de protection²¹, tandis que d'autres cherchent le moyen d'intégrer la protection à leurs mandats spécifiques. Certaines des grandes ONG associées au PAM ont déjà adopté une politique en matière de protection, tandis que d'autres cherchent le moyen d'intégrer la protection à leurs mandats spécifiques. Quel que soit le stade atteint en matière de protection par les partenaires coopérants, le PAM devrait veiller à ce que tous ses partenaires qui participent directement à la distribution de l'assistance alimentaire soient conscients de la nécessité d'appliquer les principes et les normes qui sous-tendent la protection des communautés bénéficiaires. Le PAM doit clairement s'entendre avec ses partenaires concernant les mesures à adopter pour éviter que l'assistance alimentaire n'ait des incidences négatives et pour atténuer celles-ci, et les tenir pour responsables de l'application de ces mesures.

²¹ World Vision International, Conseil norvégien pour les réfugiés, Conseil danois pour les réfugiés et Oxfam.

Encadré 8. Responsabilité devant les bénéficiaires

Instruit par l'expérience acquise à la suite de plusieurs crises de grande envergure au Pakistan, le PAM a lancé à Islamabad en décembre 2010 un mécanisme d'information en retour visant à connaître l'opinion des bénéficiaires sur les activités du PAM et à donner suite aux observations formulées. Ce mécanisme s'avère être un moyen efficace pour le PAM et les partenaires coopérants de démontrer qu'ils sont responsables devant les bénéficiaires et d'améliorer la qualité de leurs programmes d'assistance alimentaire.

Les bénéficiaires peuvent exprimer leurs préoccupations concernant le ciblage et l'enregistrement, la distribution, le comportement du personnel, la sécurité et l'utilisation faite des ressources du PAM. Les observations reçues sont analysées et classées selon le type de plainte et sa gravité, et le lieu. Les allégations de malversation ou de fautes graves sont immédiatement portées à la connaissance du directeur de pays et communiqués au bureau de section intéressé. En consultation avec les partenaires coopérants concernés, celui-ci doit informer le bureau de pays, dans un délai de dix jours, des mesures prises pour remédier aux problèmes signalés. Les résultats des enquêtes et les mesures adoptées sont enregistrés dans la base de données du bureau de pays. Le mécanisme d'information en retour est jugé à la fois accessible et fiable, mais ses utilisateurs sont principalement des hommes. De nombreuses Pakistanaïses hésitent à utiliser le téléphone si elles pensent qu'un homme pourrait répondre; le PAM leur garantit maintenant qu'elles peuvent s'adresser à une opératrice si elles le souhaitent.

51. Lorsque des programmes du PAM doivent être gérés à distance en raison d'un niveau d'insécurité élevé, il est essentiel que les partenaires et les sous-traitants appelés à participer à l'évaluation, à l'exécution et au suivi de ces programmes - comme les équipes d'assistance aux programmes et les conseils de développement communautaire en Afghanistan - soient conscients des principes humanitaires à appliquer et de la nécessité de protéger les bénéficiaires contre l'exploitation et les atteintes sexuelles, ainsi que des liens qui existent entre l'assistance alimentaire et la protection des communautés bénéficiaires.
52. Quelques bureaux de pays ont déjà commencé, avec l'appui du Projet concernant la protection, à appliquer les bonnes pratiques de renforcement des connaissances et des compétences de leurs partenaires. C'est ainsi que des organismes des Nations Unies, des ONG, des organisations internationales, des organisations à assise communautaire et des partenaires gouvernementaux ont participé à des stages de formation concernant la protection; des clauses concernant la prévention de l'exploitation et des atteintes sexuelles et la protection ont été incorporées aux accords de partenariat sur le terrain; et une liste de contrôle des mesures de protection à adopter a été élaborée à l'intention du personnel du PAM et de ses partenaires. Ces pratiques devraient s'accompagner d'un examen périodique des accords de partenariat sur le terrain et de la façon dont les partenaires s'acquittent de leurs engagements en matière de protection, et elles doivent être convenues et institutionnalisées plus systématiquement parmi tous les partenaires du PAM.
53. La participation du PAM aux efforts de protection doit s'étendre aux responsabilités qui lui incombent au niveau interorganisations et au rôle de chef de file qui est le sien dans le cadre du système d'action groupée. Cela signifie qu'il doit s'assurer que la protection est dûment intégrée aux activités des modules sécurité alimentaire, logistique et télécommunications d'urgence. À tout le moins, les interventions de ces modules devraient reposer sur une analyse des problèmes se posant sur le terrain s'agissant de la protection et être conçues de manière à ne pas créer de risques supplémentaires pour les populations touchées.

Élaborer des directives claires et des systèmes de gestion des informations concernant la protection

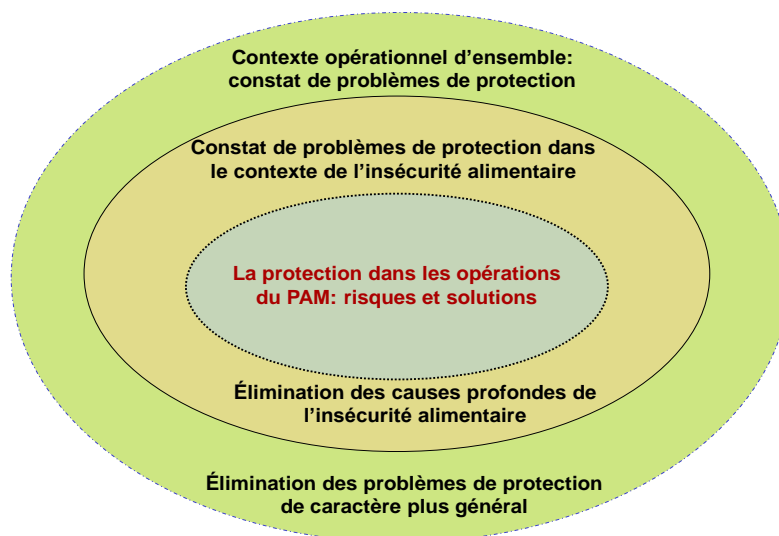
54. Dans leur travail quotidien, les agents sur le terrain sont appelés à affronter et résoudre des problèmes de protection. De ce fait, et conformément aux principes relatifs à la protection inscrits dans les normes établies par le Projet Sphère, toutes les institutions devraient définir clairement les politiques et procédures que devraient suivre les membres de leur personnel s'ils étaient témoins ou avaient connaissance de cas de mauvais traitements ou de violations, notamment en ce qui concerne le respect du caractère confidentiel de ces informations. Les membres du personnel doivent également recevoir des instructions concernant les procédures à suivre pour signaler les incidents dont ils ont été les témoins ou des allégations dont ils ont entendu parler²². Les informations concernant les mauvais traitements et les violations des droits de l'homme sont souvent délicates en raison des risques supplémentaires qu'elles peuvent entraîner pour les victimes, les informateurs, leur entourage et leur communauté, ou bien parce qu'elles peuvent nuire aux relations que le PAM entretient avec différents interlocuteurs, y compris le gouvernement et des acteurs non gouvernementaux.
55. Là où il existe des systèmes de transmission de l'information qui valent pour l'ensemble du système des Nations Unies, les membres du personnel du PAM et de ses partenaires doivent en être informés. Le PAM et les autres organismes des Nations Unies doivent établir d'un commun accord des procédures concernant la transmission de l'information aux institutions spécifiquement investies d'un mandat de protection. Dans le cas du PAM et de ses relations avec ses partenaires coopérants, les fonctionnaires doivent, pour suivre les voies hiérarchiques établies et préserver le caractère confidentiel de l'information, la transmettre au directeur de pays ou au représentant dans le pays.
56. Lorsque le PAM doit opérer dans des théâtres complexes et souvent reculés ébranlés par des conflits, il importe de revoir périodiquement la collecte et le partage de l'information sur les mauvais traitements et les violations des droits de l'homme à la lumière des exigences des opérations du PAM, de la réaction possible du gouvernement et des autorités compétentes et des conséquences quant à la possibilité pour le PAM d'avoir accès aux populations à secourir et à la sécurité du personnel et des populations elles-mêmes.

LIMITES DE L'INTERVENTION: DÉFINITION DES RESPONSABILITÉS DU PAM ET DES LIMITATIONS EN MATIÈRE DE PROTECTION

57. Atténuer la faim et aider les populations à jouir effectivement de leur droit à l'alimentation constitue en soi une protection, particulièrement en temps de crise. Le PAM peut contribuer à cette protection en écoutant les bénéficiaires et en cherchant à comprendre, pour les prendre dûment en considération, les risques auxquels ils sont exposés.
58. La figure 2 illustre comment le PAM peut, conformément à son mandat et dans le contexte de ses opérations, analyser les risques et les atténuer. Le modèle définit les limites du rôle du PAM en matière de protection puis des résultats qu'il peut réalistement attendre des efforts qu'il déploie dans le cadre de ses opérations humanitaires.

²² The Sphere Handbook, p. 35.

Figure 2. Modèle concentrique de l'intervention du PAM



59. *Cercle central – problèmes de protection dans l'exécution des activités du PAM.* Ce cercle concerne les activités d'assistance alimentaire conduites par le PAM et ses partenaires – distributions générales ou ciblées, éducation, nutrition, programmes Vivres ou Espèces contre travail, etc. – et il confirme que la protection des bénéficiaires de ces activités relève de la responsabilité directe du PAM. Les activités appuyées par le PAM ne doivent pas perpétuer les risques ou en créer de nouveaux pour les communautés bénéficiaires.
60. À tout le moins, le cercle central présuppose que les sites de distribution soient sûrs pour les bénéficiaires, et aménagés comme il convient (par exemple équipés de toilettes et de lieux ombragés), dans le souci de préserver le bien-être et la dignité de tous; en outre, les activités doivent être organisées de façon à réduire au minimum le temps d'attente et tenir compte des distances que doivent couvrir les bénéficiaires. Ce cercle suppose que des mesures soient prises pour prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles de la part du personnel du PAM ou de ses partenaires, et éviter toute discrimination ainsi que l'opprobre que pourrait susciter l'appui du PAM (dans le cas par exemple des personnes vivant avec le VIH). L'application des principes humanitaires et des normes opérationnelles du PAM – comme les principes d'impartialité, de neutralité et de participation – devrait permettre d'améliorer le ciblage, d'éviter d'attiser les tensions dans ou entre les communautés, et de réduire au minimum le risque que le PAM ne se trouve par inadvertance associé aux parties à un conflit.
61. *Cercle intermédiaire – problèmes de protection à l'origine ou résultant de l'insécurité alimentaire.* Ce cercle a trait aux mesures de protection à adopter dans le domaine de l'alimentation et aux problèmes de protection qui contribuent, d'une façon plus générale, à l'insécurité alimentaire. En répertoriant ces problèmes de protection de caractère plus général liés à la faim, et en essayant d'y remédier – en conjuguant des efforts d'assistance alimentaire, de partenariat ainsi que de plaidoyer de principe et de concertation avec les autorités et les groupes concernés – le PAM aide à faire en sorte que sa présence constitue véritablement un appui pour ceux qui ont faim, et que ses interventions soient conçues de manière à combattre les causes profondes de la faim. Par exemple, les violences physiques et les viols dont sont victimes les femmes lorsqu'elles ramassent du bois de feu pour faire cuire les rations du PAM ou compléter le revenu familial sont des formes bien connues de

violences sexistes étroitement liées à l'insécurité alimentaire. D'autres problèmes de protection – comme les politiques qui empêchent les agriculteurs d'avoir accès à la terre ou aux marchés, les politiques et pratiques discriminatoires à l'égard de certains groupes ethniques ou les extorsions et autres formes de taxation illégale des biens et des moyens de subsistance - contribuent, si tant est qu'ils n'en soient pas la cause principale, à l'insécurité alimentaire ayant donné lieu à l'intervention du PAM. Conjointement avec ses partenaires sur le terrain, le PAM peut, grâce à son influence et à sa présence, se faire le défenseur des populations affectées dans ce domaine.

62. *Cercle extérieur – les problèmes de protection qui ne sont pas directement liés à la faim mais qui apparaissent là où le PAM opère.* Le PAM est souvent la plus forte, et parfois la seule, présence des Nations Unies dans les régions reculées de pays touchés par un conflit ou par une crise. Les membres du personnel du PAM et de ses partenaires sont les témoins de problèmes de protection qui, bien que n'étant parfois qu'indirectement liés à l'insécurité alimentaire, constituent un dilemme humanitaire pour des fonctionnaires dont l'action est régie par la Charte des Nations Unies et qui sont résolus à promouvoir la Déclaration universelle des droits de l'homme. Cependant, signaler ces mauvais traitements et les violations dont sont victimes les populations peut exposer les fonctionnaires du PAM et leur famille, de même que les bénéficiaires, à des risques. Aussi importe-t-il pour le PAM d'élaborer une politique et une procédure concernant la marche à suivre pour signaler, gérer et partager en interne et avec les institutions spécifiquement investies d'un mandat de protection les informations concernant les problèmes de protection (voir les paragraphes 54 à 56).
63. Même lorsque le PAM est le seul organisme des Nations Unies présent pour faire face à une crise soudaine ou prolongée, il ne cherche pas à se substituer aux acteurs spécifiquement investis d'un mandat de protection. En pareilles circonstances, le personnel du PAM sur le terrain doit transmettre l'information dont il dispose au directeur de pays ou au représentant du PAM, qui pourra recommander de mettre sur pied une intervention interorganisations, dans le cadre de l'équipe de pays et du système humanitaire des Nations Unies, et sous la houlette des organismes expressément habilités à cet effet.

MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE PROTECTION ET INCIDENCES POUR LE PAM

64. Le présent document fait fond sur la prémisse selon laquelle le caractère éthique de la mission humanitaire du PAM sera mieux sauvegardé et l'impact de son assistance alimentaire se trouvera amélioré s'il s'emploie systématiquement à analyser et à prendre en considération la protection dans le cadre et autour de ses opérations. Le tableau récapitule les types de programmes d'appui à entreprendre dans différents contextes opérationnels, selon les catégories de personnel du PAM concernées. La source de cet appui variera, selon le contexte et l'ensemble des compétences et des capacités dont a besoin le personnel sur le terrain.
65. Afin d'assurer l'application de cette politique de protection, il sera constitué au Siège une petite équipe de protection, qui sera chargée de coordonner et de fournir les services d'appui requis; l'équipe devra notamment constituer et maintenir un noyau de formateurs internes, coordonner les programmes de formation et ateliers de facilitation organisés à l'intention du personnel sur le terrain et des partenaires, établir un fichier de spécialistes de la protection pouvant être affectés aux opérations (membres du personnel interne, spécialistes externes ou membres du personnel des partenaires de réserve), assurer la coordination avec le module mondial de la protection et ceux en place sur le terrain, et

donner à la direction et aux bureaux de pays du PAM des avis concernant les efforts de plaidoyer à entreprendre en matière de protection. Certaines de ces fonctions de coordination et d'appui aux programmes pourront être confiées aux différents bureaux régionaux, à mesure que le personnel requis sera formé.

66. Le PAM a déjà formé un noyau de fonctionnaires chargés de dispenser au personnel une formation en matière de protection, qui peuvent être affectés à différentes opérations. Des fonctionnaires ont, partout dans le monde, reçu une telle formation, et ils peuvent, conjointement avec les responsables de la protection des bureaux de pays, fournir certains des services d'appui aux programmes qui sont requis, avec le soutien de l'équipe du Siège. Des formateurs du PAM peuvent également être affectés temporairement à une opération afin de fournir un appui technique spécialisé en matière de protection pour des périodes de courte ou de longue durée.
67. Un appui technique concernant les problèmes de protection peut être fourni directement par les spécialistes en poste au Siège (qui relèvent actuellement du Service des politiques humanitaires et des situations de transition), ou par des consultants. Les partenaires de réserve, comme le projet de Capacité de protection de réserve, qui a détaché deux conseillers à plein temps pour les questions de protection aux opérations menées par le PAM en République démocratique du Congo et en Asie, le Fichier d'ingénieurs pour les secours en cas de catastrophe, l'Agence irlandaise de coopération et le Conseil norvégien pour les réfugiés, constituent une source d'appui qui, pour l'essentiel, demeure inexploitée.
68. Les coûts des services d'appui en matière de protection seront intégrés aux autres coûts opérationnels directs et aux coûts d'appui directs des opérations futures, et les ressources nécessaires pourront être complétées par un fonds d'affectation spéciale, géré par le Siège, pour la protection dans le cadre des opérations du PAM.

TABLEAU: SERVICES D'APPUI MINIMUM À PRÉVOIR AU TITRE DE LA PROTECTION				
Types de services d'appui	Situations d'urgence survenant brutalement*	Situations d'urgence complexes	Crises prolongées et périodes de transition	Personnel du Siège et des bureaux régionaux
A. FORMATION DU PERSONNEL DU PAM ET DE SES PARTENAIRES				
1. Formation de base aux principes humanitaires et à la distribution sans risques	X	X	X	X
2. Programme standard de formation et de facilitation des ateliers de trois jours		X	X	
3. Formation spécialisée des cadres et du personnel*	X	X	X	X
B. APPUI TECHNIQUE SPÉCIALISÉ AUX PROGRAMMES DE TERRAIN				
1. Analyse du contexte et des problèmes de protection en vue de la formulation ou de la modification d'un projet <ul style="list-style-type: none"> • Évaluation rapide • Analyse approfondie du contexte 	X			
		X	X	
2. Appui à l'intégration de la protection aux opérations au niveau des pays, y compris évaluation et analyse et cartographie de la vulnérabilité, conception, et suivi et évaluation		X	X	X

TABLEAU: SERVICES D'APPUI MINIMUM À PRÉVOIR AU TITRE DE LA PROTECTION				
Types de services d'appui	Situations d'urgence survenant brutalement*	Situations d'urgence complexes	Crises prolongées et périodes de transition	Personnel du Siège et des bureaux régionaux
3. Conception de mécanismes communautaires de communication de rapports et d'information en retour	X	X	X	
4. Élaboration au niveau des pays de plans de travail et de stratégies concernant la protection et la problématique hommes-femmes		X	X	
C. CAPACITÉ D'INTERVENTION IMMÉDIATE POUR LA GESTION ET LA COORDINATION SUR LE TERRAIN				
1. Formation de formateurs pour appuyer la formation, la préparation et le déploiement du personnel				X
2. Affectation de spécialistes de la protection aux opérations sur le terrain				
<ul style="list-style-type: none"> • Affectation à plein temps pour une période de longue durée: au moins 12 mois de services d'experts de partenaires de réserve ou d'experts internes au PAM 		X	X	
<ul style="list-style-type: none"> • Affectation pour une période de durée moyenne: de trois à six mois de services d'experts de partenaires de réserve ou d'experts internes du PAM 	X			
D. COORDINATION INTERORGANISATIONS				
1. Participation aux activités interorganisations de cartographie des problèmes de protection et de la violence sexiste menées sous la direction du module de la protection	X	X		X
2. Participation aux systèmes interorganisations de transmission de l'information concernant la protection et la prévention des violences sexistes et de l'exploitation et des atteintes sexuelles	X	X	X	
3. Intégration de la protection aux modules dirigés par le PAM		X		X

*Les cours de formation pourront porter sur les principes humanitaires, le droit international, les négociations humanitaires, la prévention de la violence sexiste et de l'exploitation et des atteintes sexuelles, et l'approche de "non-nocivité". Ils seront organisés en fonction des besoins du personnel dans des contextes déterminés.

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE DE PROTECTION

69. Il est difficile d'évaluer les résultats des mesures de protection adoptées sur le terrain. Parfois, l'on peut simplement se fonder sur des hypothèses contrefactuelles: par exemple, si le PAM n'avait pas pris des précautions sur un site de distribution, il y aurait eu des incidents violents. Il existe cependant des moyens grâce auxquels le PAM pourra mesurer les résultats de l'application de la politique de protection au niveau mondial et sur le terrain.
70. Le présent document démontre que tous les agents participant aux activités humanitaires du PAM devraient savoir ce qu'est, essentiellement, le cadre éthique et juridique à l'intérieur duquel opère le PAM. Les progrès accomplis sur la voie de cet objectif sont mesurables.
71. Les pays dans lesquels les menaces qui pèsent sur les populations constituent un problème majeur sont généralement connus. La mesure dans laquelle l'analyse de la situation en matière de protection est prise en compte dans les évaluations, les descriptifs et les budgets des projets, etc., ainsi que les types de services d'appui fournis pour l'exécution des programmes dans ces pays (tableau) sont autant d'indicateurs de l'adoption de la politique.
72. Enfin, la stratégie de mise en œuvre esquissée dans le présent document met l'accent sur les plans d'action en matière de protection qui sont dictés par le terrain; dans chaque cas, on pourra adopter les indicateurs les mieux appropriés pour évaluer les résultats des mesures de protection prises par le PAM pour tenter d'éliminer les menaces qui auront été recensées.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

CICR	Comité international de la Croix-Rouge
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ONG	organisation non gouvernementale
SAFE	accès sans risques au bois de feu et aux autres sources d'énergie en période de crise humanitaire
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance