

**LE RÔLE DU PAM EN MATIÈRE DE
CONSOLIDATION DE LA PAIX DANS LES
SITUATIONS DE TRANSITION**



Consultation informelle

20 septembre 2013

Programme alimentaire mondial
Rome, Italie

RÉSUMÉ

Les conflits comptent parmi les principales causes de la faim. Les populations des États touchés par un conflit sont environ trois fois plus exposées au risque de sous-alimentation que les populations des pays en paix¹. Dans une moindre mesure, la faim peut contribuer à la violence en exacerbant les tensions et les griefs. Le PAM a donc le plus grand intérêt à appuyer la transition vers la paix et peut jouer un rôle important dans ce processus.

Ces dernières années, l'appui des Nations Unies aux pays sortant d'un conflit s'est orienté vers une approche englobant l'ensemble des acteurs publics, qui met l'accent sur les stratégies nationales de consolidation de la paix et sur le New Deal pour l'engagement international dans les États fragiles (ci-après "la Nouvelle Donne"). Les organismes des Nations Unies ont aussi voulu conférer à cet appui une cohérence à l'échelle du système, à travers le programme "Unis dans l'action" et d'autres initiatives d'intégration. Le PAM lui-même a entrepris une réflexion approfondie en interne pour mieux comprendre son rôle potentiel dans ce type de contexte.

Le présent document directif définit les paramètres de l'engagement du PAM dans les activités de consolidation de la paix, dans le cadre de l'action d'ensemble menée par le système des Nations Unies en faveur de la transition vers la paix dans les pays sortant d'un conflit. Il propose huit principes essentiels pour encadrer le travail du PAM dans ces contextes difficiles: i) comprendre le contexte; ii) continuer d'axer l'action sur la lutte contre la faim; iii) appuyer les priorités nationales dans la mesure du possible, mais suivre les principes humanitaires lorsque le conflit perdure; iv) œuvrer en faveur de la cohérence à l'échelle des Nations Unies; v) au minimum, éviter de nuire; vi) faire preuve de réactivité face à un environnement dynamique; vii) assurer l'ouverture et l'équité; et viii) être réaliste.

Sur la base de ces principes, le PAM suivra trois grandes orientations: tout d'abord, il accroîtra sa capacité à analyser les conflits et les risques dans les contextes de transition; ensuite, il veillera à tenir compte des conflits au moment d'élaborer ses programmes, et prévoira différentes options pouvant être retenues en fonction des circonstances; enfin, il recherchera de nouvelles possibilités de travailler à la consolidation de la paix avec des partenaires, afin d'assurer une approche homogène et cohérente du travail qu'il mène dans les situations de transition.

Toutefois, il existe des limites à la participation du PAM. En effet, celui-ci ne peut laisser la consolidation de la paix devenir son objectif principal dans un pays, et le respect des principes humanitaires doit rester prioritaire dans les zones encore en

¹ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et PAM 2010. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde: Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées*. Rome. La comparaison est faite entre des pays confrontés à des crises prolongées et d'autres pays en développement, à l'exclusion de la Chine et de l'Inde.

proie à un conflit. Le PAM ne devrait pas prendre l'initiative d'appuyer la consolidation de la paix au niveau national sans s'être concerté au préalable avec l'équipe de pays des Nations Unies et le Coordonnateur résident. En outre, dans les environnements à haut risque, il devrait opter pour des formes moins visibles d'intégration de l'action des Nations Unies.

Sous réserve de respecter ces paramètres, le PAM devrait être bien placé pour apporter une contribution appréciable à l'action d'ensemble menée pour aider les pays dans leur transition vers la paix.

JUSTIFICATION

1. Les pays sortant d'un conflit connaissent souvent des rechutes. Plus de 90 pour cent des guerres civiles qui ont fait rage dans le monde durant la dernière décennie ont eu lieu dans des pays qui avaient déjà connu un conflit civil au cours des 30 années précédentes². Même lorsqu'une nation parvient à surmonter un conflit ouvert, elle garde souvent un certain degré de fragilité, avec des institutions gouvernementales qui peinent à fournir des services tandis que les affrontements se poursuivent dans certaines parties du pays. Ces conditions sont souvent aggravées par des catastrophes naturelles, des crimes violents et des problèmes d'ordre économique, comme l'instabilité des prix des denrées.
2. Les conflits³ sont parmi les principales causes de la faim. Ils compromettent de multiples façons la sécurité alimentaire et nutritionnelle: en détruisant les récoltes et le bétail, en perturbant les marchés, en provoquant le déplacement de populations, en instaurant la peur, en détériorant le capital humain et en favorisant la propagation des maladies. De plus, ils rendent difficile l'accès des gouvernements et des acteurs humanitaires aux populations nécessiteuses. De ce fait, les populations d'États touchés par un conflit sont trois fois plus exposées au risque de sous-alimentation que celles de pays en développement plus stables.
3. En même temps, et dans une moindre mesure, la faim peut être un facteur qui attise le conflit ou entraîne sa recrudescence. Lorsque les populations ont la sensation que le gouvernement ne répond pas de façon adéquate à leurs besoins alimentaires, ou que son action n'est pas équitable, le ressentiment et des tensions peuvent éclater. En outre, la hausse des prix des produits alimentaires risque de priver les ménages de la capacité de subvenir à leurs besoins et peut être à l'origine de manifestations et d'émeutes.

² Banque mondiale. 2011. *Rapport sur le développement dans le monde 2011: Conflits, sécurité et développement*. Washington.

³ Dans le présent document, le terme "conflit" renvoie à des conflits violents.

4. Le PAM est donc susceptible d'appuyer la transition vers la paix. Plus de 65 pour cent de son programme de travail ces dernières années concernaient des milieux en proie à des conflits⁴. Conscient du fait que la faim peut contribuer à un conflit et que les modalités de l'assistance alimentaire peuvent, selon les cas, accentuer ou atténuer les tensions au sein d'une communauté, le PAM s'est interrogé sur la manière dont ses activités pourraient renforcer la paix, dans le contexte des efforts réalisés à l'échelle des Nations Unies.
5. Jusqu'à présent, toutefois, ces activités ont parfois été menées en l'absence d'orientations claires concernant la participation du PAM aux travaux visant à consolider la paix dans les situations de transition. Le présent document comble cette lacune et constitue aussi un élément essentiel du cadre prévu pour la mise en œuvre de l'Objectif stratégique 2 énoncé dans le nouveau Plan stratégique pour 2014–2017 (Soutenir ou rétablir la sécurité alimentaire et la nutrition et créer ou reconstituer les moyens d'existence dans des milieux fragiles et à la suite de situations d'urgence).

DÉFINIR LA "TRANSITION"

6. La notion de "transition" est globalement bien rendue dans la description qu'en a fait en 2012 le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD de l'OCDE):

"Une période de transition englobe un vaste éventail d'activités sur la voie qui permet de sortir d'une situation de conflit [ou de catastrophe complexe⁵] et de s'acheminer vers le développement durable, une meilleure appropriation nationale et le renforcement des capacités de l'État. Cet effort comprend des activités de redressement et de reconstruction, qui relèvent généralement de l'action humanitaire ou de l'action en faveur du développement, ainsi que des activités liées à la sécurité et à la consolidation de la paix.

La transition est un processus non linéaire caractérisé par des tensions et des compromis entre la nécessité de fournir rapidement un appui à des activités destinées à promouvoir la paix et à sauver des vies humaines et celle de favoriser le développement de structures étatiques pérennes. Elle exige par conséquent un partage de l'espace entre les acteurs humanitaires, les acteurs du développement et les acteurs

⁴ Cette estimation a été établie à partir du programme de travail du PAM depuis 2007. Sont notamment concernés les pays en situation qualifiée de "crise prolongée" dans l'édition de 2010 de *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde* ou de "fragile" d'après le *Rapport sur le développement dans le monde* de 2011.

⁵ La rubrique "Catastrophes" a été ajoutée au rapport sur la transition élaboré pour l'Examen quadriennal complet (2012). Bien que les questions relatives aux catastrophes naturelles soient primordiales, le présent document d'orientation est principalement axé sur la transition d'un conflit à la paix.

*de la sécurité puisqu'un pays peut être exposé simultanément à une situation d'urgence humanitaire, à des programmes de développement à plus long terme et à des efforts de maintien de la paix et qu'il faut donc adopter une approche souple qui ne mette pas en péril les principes humanitaires"*⁶.

7. Selon cette définition, l'engagement dans les contextes de "transition" exige une combinaison d'investissements sur le plan de l'aide humanitaire, du développement et de la sécurité, dans le but de répondre à des besoins qui sont différents mais se recoupent, selon les phases et le calendrier de la transition.

APPROCHE ET ARCHITECTURE MONDIALES DES ORIENTATIONS

8. À l'échelle mondiale, la prévention et la résolution des conflits ont connu des résultats mitigés. Le nombre de guerres entre États a diminué au cours des deux dernières décennies, mais pas celui d'autres formes de conflit, et beaucoup de pays, ou de régions au sein des pays, connaissent des cycles répétés de violence⁷. Les méthodes adoptées par le système des Nations Unies pour aider les pays sortant d'un conflit ont elles aussi évolué, et mettent davantage l'accent sur une approche englobant l'ensemble des acteurs publics. Cette approche regroupe diverses initiatives en matière de consolidation de la paix, conjuguées à la Nouvelle Donne.
9. Les rapports du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit établis en 2009 et 2012 et l'examen mené par la Commission de consolidation de la paix en 2010 ont défini un programme précis à l'intention des pays sortant d'un conflit, qui concerne aussi bien la substance que les processus et souligne combien il est important d'avoir une vision intégrée des grandes priorités gouvernementales. L'un des objectifs de premier plan est de travailler avec les gouvernements pour assurer une prestation équitable des services, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la protection sociale. C'est dans ce cadre que sont traitées les questions concernant la sécurité alimentaire.
10. Dans le même esprit, la Nouvelle Donne adoptée lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, tenu à Busan en 2011, fournit un cadre qui appuie l'action menée par les pays en faveur de la consolidation de la paix et de l'édification de l'État. Elle renforce les relations de partenariat axées sur les résultats entre les États fragiles et les partenaires internationaux. Deux des cinq objectifs arrêtés pour ce qui est de la définition des priorités et de l'affectation des

⁶ Pour un soutien international aux États en sortie de crise. Lignes directrices du CAD sur le financement des États en transition: principaux messages, mars 2012 (en anglais uniquement).

⁷ Banque mondiale. 2011. *Rapport sur le développement dans le monde 2011: Conflits, sécurité et développement*. Washington.

ressources au niveau national sont liés à la faim: créer des emplois et améliorer les moyens de subsistance (Fondements économiques), et renforcer les capacités de prestation de services responsables et équitables (Revenus et services).

11. Les organismes des Nations Unies ont pris des mesures pour garantir que leur contribution à ces stratégies plus générales soit cohérente et fondée sur une approche à l'échelle du système. Selon le principe de l'unité d'action, ils s'efforcent de veiller à ce que les programmes des équipes de pays des Nations Unies soient harmonisés sur le plan stratégique afin de produire des résultats au niveau des communautés. La décision du Secrétaire général relative à l'intégration (n° 2008/24) et la politique des Nations Unies en matière d'évaluation et de planification intégrées (approuvée en avril 2013) renseignent sur la façon dont les responsables des opérations de maintien de la paix et des missions politiques spéciales peuvent collaborer plus étroitement avec les équipes de pays des Nations Unies. Toutefois, elles mettent aussi l'accent sur la nécessité d'analyser les risques et les avantages que sont susceptibles de présenter différentes configurations d'intégration — notamment les arrangements structurels visibles — pour les activités humanitaires.

RÉFLEXION INTERNE SUR LES ACTIVITÉS DU PAM DANS LES SITUATIONS DE TRANSITION

12. Il y a plus de dix ans, face à des situations d'urgence toujours plus complexes, le PAM a entrepris de définir sa propre approche à l'égard de la transition dans les situations d'après-crise. Ses orientations de 1998, énoncées dans le document intitulé "De la crise au redressement" (WFP/EB.A/98/4-A), ont établi la catégorie d'activités des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), et constituent en elles-mêmes une stratégie explicite pour passer d'une opération d'urgence à une intervention à plus long terme. Deux autres documents d'orientation, intitulés l'un "Aide alimentaire et moyens de subsistance dans les situations d'urgence: stratégies du PAM" (WFP/EB.A/2003/5-A), et l'autre "Retrait après une situation d'urgence" (WFP/EB.1/2005/4-B), concernent aussi le travail du PAM pendant les périodes de transition⁸. Dans le premier, le PAM s'engageait à favoriser la cohérence entre ses opérations d'urgence et ses activités de redressement; dans le deuxième, il indiquait les options de programmes pour la transition après une intervention d'urgence, ainsi que les outils pour ce faire.

⁸ Une note intitulée "Transition des secours au développement" (WFP/EB.A/2004/5-B) évoquait également la participation du PAM aux débats consacrés à l'échelle des Nations Unies à la consolidation de la paix.

13. D'autres contributions à l'évolution de la réflexion du PAM sont constituées par sa politique en matière de problématique hommes-femmes (WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1), qui mettait en lumière la nécessité de tenir compte du fardeau porté par les femmes dans les pays sujets aux conflits, et sa politique en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe (WFP/EB.2/2011/4-A), qui complète le travail qu'il mène à l'appui de la transition vers la paix en prévoyant le renforcement de la résilience et des capacités des populations, des communautés et des pays les plus vulnérables. Dans sa politique en matière de protection humanitaire (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1), le PAM relevait qu'il fallait analyser le contexte et protéger les bénéficiaires, surtout dans les situations de conflit, et qu'il importait qu'il tienne ses engagements s'agissant de sa responsabilité à l'égard des populations touchées. Le passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire a aussi permis au PAM d'élargir sa panoplie d'outils pour venir en aide aux populations dans les situations de transition.
14. Toutefois, aucun de ces documents ne traite explicitement du rôle que peut jouer le PAM pour appuyer la transition vers la paix. Un séminaire sur l'aide humanitaire dans le cadre des conflits et des situations d'urgence complexes, parrainé par le PAM, a été organisé en 2009 pour examiner certains défis et dilemmes qui influent sur la capacité du PAM de mener un double programme – c'est-à-dire d'appliquer aussi bien les principes humanitaires que ceux du développement – dans les pays sortant d'un conflit ou d'une crise. Les recommandations formulées à l'occasion de ce séminaire ont réitéré la nécessité d'améliorer l'analyse du contexte et les orientations concernant l'assistance alimentaire dans les contextes politiques délicats, y compris dans le cadre de missions intégrées.
15. La Division des politiques, des programmes et de l'innovation a fait réaliser une étude indépendante pour évaluer les contributions potentielles à la paix de l'assistance alimentaire et d'autres interventions non alimentaires du PAM. Il en est ressorti que la contribution du PAM à l'action d'ensemble du système des Nations Unies et des acteurs nationaux en faveur de la paix, bien que limitée, pourrait être importante. Les documents directifs susmentionnés et les enseignements dégagés ont éclairé l'élaboration des présentes orientations.

CADRE D'ORIENTATION DU PAM EN MATIÈRE DE TRANSITION: OBJECTIFS ET PRINCIPES

16. L'objectif général du présent document directif est de définir les paramètres de l'engagement du PAM dans les activités de consolidation de la paix, dans le cadre de l'action d'ensemble menée par le système des Nations Unies en faveur de la transition vers la paix dans les pays sortant d'un conflit. Les orientations données reposent sur un ensemble de principes, lesquels s'appuient sur les objectifs

relatifs à la consolidation de la paix et à l'édification de l'État qui ont été adoptés lors du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, tenu en 2011, sur les "Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires" adoptés par le CAD de l'OCDE, et sur les recommandations formulées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1325 (2000) sur les femmes, la paix et la sécurité. En même temps, ces principes prennent acte de l'engagement du PAM envers la défense des principes humanitaires.

Principes

- *Comprendre le contexte.* L'assistance alimentaire et non alimentaire du PAM devrait s'appuyer sur des analyses exhaustives des conflits et de l'économie politique, qui devraient examiner: la manière dont la faim donne lieu à des conflits ou les exacerbe; comment les conflits contribuent au problème de la faim; et la façon dont le PAM et d'autres acteurs peuvent s'attacher à faire face aux manifestations et aux causes sous-jacentes d'un conflit. Ces analyses doivent également tenir compte des différents contextes infranationaux, tout comme des divers types de vulnérabilité liés à l'âge, au sexe et à la diversité.
- *Continuer d'axer l'action sur la lutte contre la faim.* Le mandat du PAM reste bien le même. Le travail qu'il mène dans les pays sortant d'un conflit vise à lutter contre les causes sous-jacentes de la faim.
- *Au minimum, éviter de nuire.* Les processus de l'assistance alimentaire du PAM – notamment la manière dont les aliments sont livrés – devraient respecter la sécurité et la dignité des personnes qui en bénéficient et, dans la mesure du possible, renforcer les initiatives en faveur de la paix.
- *Appuyer les priorités nationales dans la mesure du possible, mais suivre les principes humanitaires lorsque le conflit perdure.* Les interventions et les partenariats du PAM reflèteront les priorités nationales établies pour gérer la transition au sortir d'un conflit, mais si la violence continue, le PAM mènera ses interventions dans le respect des principes humanitaires qu'il défend et conformément au droit international.
- *Œuvrer en faveur de la cohérence à l'échelle des Nations Unies.* Le PAM devrait faire concorder son travail avec l'action d'ensemble menée par le système des Nations Unies en matière de consolidation de la paix, notamment pour ce qui est de l'intégration, mais il devrait au besoin délimiter l'espace nécessaire aux activités humanitaires.
- *Faire preuve de réactivité face à un environnement dynamique.* Dans les pays sortant d'un conflit, l'existence de contextes infranationaux différents nécessitera peut-être d'adapter l'approche à une situation complexe en évolution constante sur le territoire national.

- *Assurer l'ouverture et l'équité.* En se fondant sur des analyses comportant des évaluations de la vulnérabilité liée à l'âge, au sexe et à la diversité, il faudrait donner la priorité aux personnes et aux communautés marginalisées qui sont le plus exposées à l'insécurité alimentaire, afin de veiller à ce que l'assistance soit fournie de manière équitable et sans exclusive.
- *Être réaliste.* Le PAM peut contribuer utilement à la consolidation de la paix. Toutefois, lutter contre la faim et appuyer la réconciliation et le retour à la normale ne constituent pas à eux seuls des panacées.

17. Ces principes ont des incidences sur la façon dont le PAM travaillera dans les situations de transition.

FAVORISER LA TRANSITION VERS LA PAIX: PRINCIPALES ORIENTATIONS

18. Compte tenu de ces principes, le PAM suivra les trois grandes orientations ci-après lorsqu'il travaillera dans des pays en transition vers la paix: i) investir dans les capacités institutionnelles en matière d'analyse des conflits et des risques; ii) recourir à une programmation intégrant la notion de conflit; et iii) s'engager aux côtés des partenaires œuvrant pour la consolidation de la paix.

Mener des analyses des conflits et des risques pendant les périodes de transition

19. L'analyse des conflits liés à l'insécurité alimentaire est un point de départ fondamental pour permettre au PAM de comprendre le contexte dans lequel il opère. Le PAM devrait analyser le conflit et l'économie politique pour dégager les liens directs et indirects avec l'insécurité alimentaire, y compris au niveau infranational. Le cadre instauré par le principe consistant à "ne pas nuire", qui examine les facteurs de division et de cohésion, pourrait fournir un bon point de départ pour cette analyse des conflits: il souligne la nécessité de mettre en place un processus dynamique, sans exclusive et à évolution continue comportant un examen périodique de la situation, dans le but de veiller à ce que les programmes aient bien l'impact voulu.
20. Parallèlement, comme indiqué dans la politique de 2012 en matière de protection humanitaire, cette analyse devrait aussi examiner les risques liés au contexte, aux programmes et aux institutions qui pourraient influencer sur la capacité du PAM de mettre en œuvre les programmes. Ces analyses des conflits et des risques devraient éclairer la conception des stratégies et des programmes du PAM concernant les situations de transition.
21. Le PAM devra souvent entreprendre des analyses axées sur ses propres activités. Il arrive cependant que des évaluations pertinentes soient déjà menées au niveau interinstitutions, et le PAM devrait les appuyer activement. Parmi ces processus

figurent: les évaluations des besoins après un conflit; les bilans communs de pays relevant du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement qui sont adaptés aux situations de transition; les plans des priorités de consolidation de la paix; les évaluations stratégiques et les évaluations techniques, notamment les analyses des risques à des fins humanitaires au titre de la politique relative à l'évaluation et à la planification intégrées et des cadres stratégiques intégrés; et les procédures d'appel global. Conformément aux engagements qu'il a pris pour ce qui est de la responsabilité à l'égard des populations touchées et afin de dûment exploiter le savoir local, le PAM devrait veiller à ce que les communautés touchées soient consultées lors des analyses et des évaluations, et ce de manière à prendre en compte les différences liées à l'âge, au sexe et à la diversité.

Utiliser une programmation intégrant la notion de conflit⁹ dans les contextes de transition

22. En se fondant sur les résultats de l'analyse du contexte et des risques, le PAM devra élaborer une stratégie pour les activités qu'il mène dans les pays sortant d'un conflit. Sans perdre de vue son objectif principal, qui demeure la lutte contre la faim, il peut explorer de nouvelles voies pour faire en sorte que ses interventions soient conçues de manière à davantage favoriser la transition vers la paix. Le PAM doit suivre trois approches principales, qui représentent des niveaux croissants d'engagement dans la consolidation de la paix: i) éviter de nuire; ii) appuyer la consolidation de la paix au niveau local; et iii) appuyer la consolidation de la paix au niveau national.

⇒ *Éviter de nuire*

23. À tout le moins, les processus de programmation de l'assistance alimentaire devraient tous prendre soin de ne pas exacerber l'instabilité ni créer de nouvelles sources de tension. Si elle n'est pas conçue avec attention, l'assistance alimentaire peut contribuer à l'instabilité au niveau local. À titre d'exemple, en ciblant une communauté plutôt qu'une autre, ou en recrutant du personnel appartenant à un seul groupe ethnique dans une zone où la population est hétérogène, le PAM pourrait, sans le vouloir, accentuer les tensions et contribuer au conflit. Parallèlement, le PAM doit s'assurer que ses actions ne provoquent pas, par inadvertance, une accentuation des tensions à l'échelle nationale, par exemple en ciblant une zone du pays plutôt qu'une autre sans justifier clairement son choix. Pour éviter ces problèmes, il tiendra compte des résultats de son analyse du

⁹ L'intégration de la notion de conflit (*conflict sensitivity*) est la capacité, pour une organisation, de comprendre le contexte dans lequel elle opère ainsi que l'interaction entre ledit contexte et les interventions qu'elle y mène, et d'agir en conséquence pour éviter les effets négatifs et optimiser les effets positifs sur les facteurs des conflits. *Source: Conflict Sensitivity Consortium. Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peace building: tools for peace and conflict impact assessment.* Disponible à l'adresse: www.ConflictSensitivity.org.

conflit et concevra ses programmes en concertation avec les communautés, de façon à réduire au minimum les facteurs de division.

24. Cette approche devrait constituer la base de toute activité mise en œuvre par le PAM dans une situation de conflit ou de sortie de conflit. Lorsque les possibilités de travailler avec les communautés pour favoriser une réconciliation durable sont minces, le PAM devrait en tout état de cause éviter de nuire. La situation suivante pourrait fournir un exemple:

- *Effectuer des distributions générales dans des zones où un conflit fait rage:* Des poches de conflit peuvent subsister dans certains contextes de transition, ce qui pourrait rendre nécessaire une assistance d'urgence sous forme de distributions générales. Dans ces zones, entreprendre des activités de consolidation de la paix pourrait se révéler peu réaliste, voire risqué, puisque des mesures conçues à la hâte pour tenter d'encourager la réconciliation dans le cadre des distributions pourraient avoir des retombées négatives. Dans ces circonstances, le PAM devrait plutôt s'attacher à éviter de nuire (voir l'encadré 1).

Encadré 1: Éviter de nuire en Afghanistan

La programmation du PAM en Afghanistan se heurte à des difficultés dues à la complexité de la situation politique. Des préoccupations concernant les capacités de gestion des partenaires gouvernementaux ont poussé le PAM à coopérer et à s'accorder avec des organisations non gouvernementales (ONG) partenaires. La réduction de l'espace humanitaire en Afghanistan est aussi un problème pour le PAM, surtout à cause de sa position dans la mission intégrée des Nations Unies.

Dans ce contexte, à l'issue de l'évaluation du portefeuille de pays menée en 2012, il a été recommandé d'accorder plus d'attention à l'analyse des conflits et d'intégrer davantage la notion de conflit lors de la programmation. Prenant acte de ces points, le bureau de pays a souhaité bénéficier d'une formation consacrée à l'analyse du concept consistant à ne pas nuire et à la programmation intégrant la notion de conflit. Plus de 25 membres du personnel national et international ont suivi cette formation, à laquelle le directeur de pays a lui aussi largement participé. Cette approche sera appliquée dans la prochaine IPSR.

⇒ *Favoriser la consolidation de la paix au niveau local*

25. Favoriser la consolidation de la paix au niveau local signifie que le PAM mène ses interventions contre la faim de façon à promouvoir activement la paix au lieu de se contenter de ne pas nuire. Dans la plupart des cas, cela signifie concevoir des programmes de lutte contre la faim en concertation avec les communautés

ciblées, de manière à favoriser en leur sein la réconciliation ou un sentiment de retour à la normale.

26. Cette approche peut être envisagée pour les situations dans lesquelles un processus de paix largement accepté et approuvé par les Nations Unies n'est pas encore lancé, mais où il est possible de favoriser la réconciliation ou d'appuyer un retour à la normale au niveau local. À l'inverse, même dans des situations où un processus de paix a été engagé sous l'égide des Nations Unies, le PAM pourrait ne pas estimer avantageux du point de vue stratégique de fonder ses interventions contre la faim sur une participation aux processus nationaux, et préférer se concentrer sur des activités à assise communautaire.
27. N'importe quelle activité du PAM pourrait être envisagée ici, à condition qu'elle soit adaptée à la promotion de la paix ou y contribue sous sa forme actuelle. On citera à titre d'exemple:
- *Rétablir et renforcer les avoirs communautaires*: Suite à un conflit, les infrastructures communautaires sont souvent endommagées ou mal entretenues. Or, les membres d'une communauté peuvent avoir du mal à investir dans la reconstruction de ces avoirs s'ils peinent déjà à satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels¹⁰. Des activités Vivres ou Espèces pour la création d'avoirs menées par le PAM et centrées sur la réconciliation pourraient être pertinentes dans un tel contexte. Ces activités pourraient inclure la réfection des routes empruntées pour l'accès aux marchés et les activités commerciales, l'aménagement de terrasses à flanc de coteau, ou encore la réalisation de systèmes d'adduction d'eau et de drainage. Prendre acte du fait que ces activités sont menées dans une situation de transition permet de les concevoir de telle sorte qu'elles favorisent la réconciliation en mobilisant sur un projet commun des groupes traditionnellement antagonistes.

¹⁰ H.-J. Brinkman et C.S. Hendrix. 2011. *Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges*. Document hors-série du PAM No. 24, PAM, Rome.

Encadré 2: Consolidation de la paix en République kirghize

En juin 2010, l'explosion d'un conflit ethnique en République kirghize a fait émerger des tensions ethniques latentes liées aux inégalités d'accès aux services, au taux de chômage élevé et à l'insécurité alimentaire. La flambée des prix des denrées pendant le conflit a aggravé la pauvreté et le mécontentement et creusé les inégalités socio-économiques et les disparités entre les sexes. Le PAM a donc décidé de concevoir ses programmes dans une perspective de consolidation de la paix. Sur la base d'une analyse attentive du contexte, il a mis au point des activités Vivres contre travail (VCT) réunissant des habitants de la région du Kara-Suu appartenant à différentes ethnies pour remettre en état le canal Uvam, utilisé pour l'irrigation.

À travers la réfection de ce canal, les activités VCT ont augmenté la production agricole artisanale, créé des possibilités d'emploi et fait diminuer les risques de pénurie alimentaire – contribuant ainsi à réduire les problèmes à l'origine du conflit. En même temps, le travail réalisé sur le canal a eu des retombées sociales importantes, puisqu'il a dissipé les tensions ethniques et instauré un climat de bonne volonté au niveau communautaire.

- *Mettre en œuvre un programme d'alimentation scolaire.* Pendant une période de transition, l'alimentation scolaire peut avoir des avantages qui vont au-delà de ses objectifs habituels, à savoir réduire la faim à court terme, améliorer la nutrition et promouvoir la scolarisation. Considérée sous l'angle de la consolidation de la paix, l'alimentation scolaire offre la possibilité de rétablir un sentiment de normalité et de stabilité chez les enfants et contribue à la cohésion des communautés (voir l'encadré 3)¹⁰.

Encadré 3: Alimentation scolaire aux Philippines

En 2006, le PAM a lancé un programme d'alimentation scolaire dans l'île de Mindanao aux Philippines, dans le cadre d'un ensemble d'activités destinées à appuyer la paix dans les régions touchées par un conflit. Ce programme, qui incitait les enfants à aller à l'école et améliorait la sécurité alimentaire, présentait en outre plusieurs avantages du point de vue de la consolidation de la paix au niveau communautaire. Leur participation quotidienne au programme redonnait petit à petit aux enfants un sentiment de normalité. Les parents se sont rapprochés de la communauté par leur travail dans les comités scolaires et leur participation à l'organisation du programme. Les activités ont aussi permis aux communautés d'avoir des échanges constructifs avec les pouvoirs publics. Globalement, ce programme a appuyé la consolidation de la paix en s'attaquant à la faim et en profitant des occasions qui s'offraient pour promouvoir la réconciliation et restaurer un semblant de normalité.

Source: H.-J. Brinkman et C.S. Hendrix, 2011.

⇒ *Appuyer la consolidation de la paix au niveau national*

28. Selon cette approche, il ne faut pas se contenter de ne pas nuire et d'appuyer la consolidation de la paix à l'échelle locale, il faut aussi participer aux efforts de transition vers la paix menés à l'échelle nationale. Cela suppose d'aider sciemment un État à porter assistance à ceux qui ont faim dans le cadre de programmes gouvernementaux structurés ou selon une stratégie nationale convenue. S'il s'agit de ne pas nuire et d'appuyer la consolidation de la paix à l'échelle locale lorsque les projets sont mis en œuvre avec les communautés, l'accent est cependant mis sur la participation aux processus stratégiques à l'échelle nationale.
29. Cette façon de procéder est la plus appropriée en présence d'un processus de paix établi sous l'égide des Nations Unies et lorsque le PAM estime plus stratégique de répondre aux besoins liés à la faim de la population du pays à travers une participation à des efforts d'envergure nationale. Sur la base des programmes élaborés pour la Nouvelle Donne et des cadres des Nations Unies pour la consolidation de la paix, le PAM pourrait vraisemblablement appuyer l'action d'ensemble menée à l'échelle des pays et des Nations Unies dans cinq grands domaines:
 - *Désarmement, démobilisation et réintégration*: Dans certains cas, le PAM peut envisager des activités qui appuient directement les efforts de consolidation de la paix liés à la sécurité. Ainsi, l'assistance alimentaire peut faire partie intégrante des activités de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) ou d'un ensemble de mesures relatives au retour et à la réintégration ciblant notamment les ex-combattants (voir l'encadré 4).

Concernant l'appui au système des Nations Unies en matière de DDR, le PAM possède une vaste expérience qui s'étend à plus de 14 pays, notamment l'Angola, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo et le Soudan du Sud. Ces activités appuient généralement des efforts plus vastes en matière de DDR dirigés par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et par le Département des opérations de maintien de la paix.

Encadré 4: Démobilisation, désarmement et réintégration au Soudan du Sud

La signature de l'Accord de paix global au Soudan le 9 janvier 2005 a marqué la fin de la plus longue guerre civile d'Afrique et a ouvert la voie à une transition vers la paix. En tant que partie à l'Accord de paix global, les ex-combattants non affiliés aux Forces armées soudanaises, à l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS) et à d'autres groupes armés devaient être rapidement désarmés, démobilisés et réintégrés au sein de leur communauté. Les femmes qui avaient joué un rôle auxiliaire dans les forces et les groupes armés, aussi bien volontairement que parce qu'elles y avaient été contraintes, devaient elles aussi être réintégrées.

La Commission du Soudan du Sud pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration, en partenariat et en coordination avec l'APLS et avec l'Unité intégrée des Nations Unies pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration, a exécuté le programme DDR au Soudan du Sud, en accordant la priorité aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux femmes. Elle travaille en étroite collaboration avec des organismes des Nations Unies tels que le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population et le PAM, avec des ONG locales et internationales et avec la mission de maintien de la paix des Nations Unies.

Le PAM a appuyé la Commission du Soudan du Sud pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration en fournissant des rations qui couvraient les besoins alimentaires de 8 400 personnes (ex-combattants démobilisés, femmes auxiliaires et membres de leur famille), pour une période de trois mois, à Juba, Bentiu, Malakal et Torit, et une assistance à 500 ex-combattants dans la province de Bahr al Ghazal pendant une période de formation professionnelle faisant partie des mesures de réintégration. Répondre aux besoins fondamentaux immédiats de ces groupes a contribué à leur éviter de recourir à des stratégies préjudiciables pour subvenir aux besoins des personnes à leur charge.

- *Remise en état et renforcement des moyens d'existence:* Le manque de débouchés économiques, surtout pour les jeunes, et la convoitise que suscitent des ressources naturelles limitées comptent souvent parmi les facteurs sous-jacents qui causent ou exacerbent un conflit. Les interventions touchant les moyens d'existence susceptibles de stimuler la production locale et le développement des marchés peuvent contribuer à réduire les motifs de violence. Ces activités appuient la priorité de la Nouvelle Donne concernant "la création d'emplois et l'amélioration des moyens de subsistance".

30. Plusieurs des activités du PAM, si elles sont réalisées dans le cadre de la stratégie nationale de consolidation de la paix, peuvent étayer ce domaine prioritaire. Des activités Vivres ou Espèces pour la création d'avoires pourraient être utilisées pour construire des routes et autres infrastructures qui favorisent le fonctionnement des marchés et les échanges commerciaux et permettent aux communautés d'interagir plus aisément. De même, les activités Achats au service du progrès pourraient contribuer à créer des emplois et à améliorer les moyens d'existence des petits exploitants, hommes et femmes, en leur donnant plus facilement accès à des marchés de qualité.

- *Les prestations sociales en tant que dividende de la paix:* Lorsque, dans les pays sortant d'un conflit, la perception générale est que l'État est incapable de fournir des services sociaux ou qu'il les dispense de façon inéquitable ou discriminatoire, une paix déjà fragile peut être compromise. L'assistance alimentaire fournie par le PAM pour le compte du gouvernement peut aider les communautés à retrouver un sentiment de normalité et de cohésion sociale et faciliter les relations entre l'État et la société à un moment critique. Ces activités appuient les priorités du cadre de consolidation de la paix qui sont liées à la prestation équitable de services dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la protection sociale.

31. Les activités les plus pertinentes du PAM dans ce domaine appuient les filets de sécurité, notamment les programmes d'alimentation scolaire s'inscrivant dans une stratégie nationale dirigée par le gouvernement. Dans ces contextes, et conformément à la version révisée de sa politique en matière de filets de sécurité (WFP/EB.A/2012/5-A), le PAM peut montrer l'exemple en mettant en place des filets de sécurité de grande envergure axés sur la sécurité alimentaire et la nutrition, tout en contribuant à renforcer les capacités gouvernementales en matière de conception et de gestion de systèmes de protection sociale, comme indiqué ci-après.

- *Renforcement des capacités aux fins de la prestation de services:* Dans n'importe quel secteur, une mauvaise gouvernance peut être source de conflits. Le PAM peut aider les institutions nationales à mettre au point des systèmes de prestations de services liés à la lutte contre la faim qui soient sans exclusive, transparents et efficaces, et répondent aux besoins des populations.

32. En matière d'appui au renforcement des capacités, deux approches sont possibles. La première consiste à procéder à un transfert de compétences dans des domaines où le PAM a l'habitude d'opérer. À cet égard, l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité peuvent être primordiales pour permettre à un pays de repérer les zones où une assistance est nécessaire. De même, le PAM pourrait fournir une assistance précieuse pour la conception, la réalisation ou le suivi et l'évaluation de filets de sécurité destinés à lutter contre la faim, ou d'autres programmes. Selon la seconde approche, le PAM peut servir d'intermédiaire pour la mise à disposition des compétences requises. Ainsi, un pays désireux d'établir un programme national d'alimentation scolaire pourrait être mis en contact avec le Centre d'excellence contre la faim du PAM au Brésil, afin d'encourager l'apprentissage Sud-Sud.

- *L'appui à l'élaboration de stratégies pour la consolidation de la paix*: Pendant que progresse la mise en œuvre de la Nouvelle Donne et des activités visant à consolider la paix, le PAM devrait définir des modalités pour étayer les volets de ces processus qui concernent la lutte contre la faim. Il pourrait s'agir de participer aux évaluations de la fragilité menées à l'initiative des pays, et d'appuyer l'élaboration de "pactes" de transition pour veiller à ce qu'ils contribuent à la lutte contre la faim et prennent pleinement acte du potentiel de l'assistance alimentaire vis-à-vis de la promotion de la consolidation de la paix et de la réconciliation (voir l'encadré 5).

Encadré 5: Appui à la Nouvelle Donne au Libéria

Le Bureau du PAM au Libéria a veillé à ce que la gestion du problème de la faim soit prise en considération dans les plans nationaux de consolidation de la paix, notamment les stratégies du Bureau d'appui à la consolidation de la paix et du Fonds pour la consolidation de la paix, et l'architecture de la Nouvelle Donne. Jusque-là, la communauté internationale s'était concentrée presque exclusivement sur la réforme du secteur de la sécurité au Libéria, mais le PAM a réalisé que les dividendes de la paix ne seraient recueillis que si les initiatives de consolidation de la paix tenaient compte des questions liées à la faim et à la nutrition, et leur assuraient un financement adéquat. Il a soulevé ces préoccupations dans plusieurs enceintes, y compris lors d'une visite effectuée dans le pays par les membres du Conseil de sécurité, pour veiller à ce qu'elles soient traitées dans le cadre du Fonds pour la consolidation de la paix et de la Nouvelle Donne. Suite à ces démarches, la question de la faim a été prise en compte dans les deux stratégies et le PAM a même reçu un modeste don, qu'il a partagé avec l'UNICEF, en faveur d'un projet pour la jeunesse relevant du filet de sécurité en place au Libéria.

Travailler avec les partenaires pour la consolidation de la paix dans les situations de transition

33. La consolidation de la paix peut exiger du PAM qu'il travaille avec de nouveaux partenaires ou qu'il trouve de nouvelles formes de collaboration avec ses partenaires actuels, au sein des communautés comme à l'échelle mondiale.
34. Les activités de consolidation de la paix et de réconciliation obligent le PAM à être beaucoup plus au fait des dynamiques existant au niveau communautaire, comme il ressort de l'approche consistant à ne pas nuire, et à tenir compte du fait que les organisations et les groupes locaux jouent souvent un rôle plus marqué à l'appui des communautés lorsque les institutions gouvernementales sont faibles. Dans les contextes de transition, il est particulièrement important d'assurer une communication efficace et à double sens avec toutes les couches de la population touchée, de les consulter tout au long du cycle du projet ainsi que de solliciter activement leurs réactions, plaintes incluses, et d'y donner suite. Grâce à cette collaboration, les efforts du PAM favoriseront durablement la paix au lieu d'exacerber les tensions.
35. Un grand nombre d'ONG parmi les partenaires coopérants du PAM ont une vaste expérience de l'action à l'appui de la paix et de la réconciliation dans les situations de transition. Toutefois, lorsque ses partenaires habituels ne possèdent pas de telles compétences, le PAM s'attachera à nouer d'autres partenariats pour veiller à ce que les projets puissent être exécutés efficacement et en conformité avec les grandes orientations données.
36. La participation du PAM à la consolidation de la paix s'étend aussi à son travail interinstitutions avec les équipes de pays des Nations Unies, y compris les évaluations des besoins après un conflit, la définition des priorités nationales relatives à la consolidation de la paix, et les débats consacrés à l'intégration à l'échelle des Nations Unies. Au niveau mondial, le PAM devra travailler en plus étroite collaboration avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et d'autres partenaires des Nations Unies spécialisés dans les questions de consolidation de la paix, et participer aux débats internationaux sur la Nouvelle Donne et d'autres cadres d'appui à la consolidation de la paix. Il devrait aussi réfléchir avec les donateurs aux moyens de garantir que sa contribution à ces efforts de plus longue haleine sera durablement appuyée.

LES FRONTIÈRES DE LA PARTICIPATION: DÉLIMITER LA CONTRIBUTION DU PAM À LA PAIX

37. Le présent document d'orientation établit un cadre pour la participation du PAM aux activités de consolidation de la paix. Il importe qu'il précise aussi les limites de cet engagement. En particulier, quatre domaines présentent des ambiguïtés potentielles qui doivent être levées.

- *Les objectifs relevant de la lutte contre la faim et de la consolidation de la paix.* Œuvrer pour la paix dans les situations de transition peut signifier que dans certains cas, la consolidation de la paix risque de devenir l'objectif principal des activités menées par le PAM dans un pays (ou d'être perçue comme telle). Il convient de préciser que pour le PAM, le point de départ demeure la prise en compte des besoins liés à la faim, en cherchant à faire en sorte que les activités axées sur la lutte contre la faim concordent avec l'action d'ensemble menée en faveur de la consolidation de la paix et appuient la réconciliation. Dans ce contexte, le PAM jouera un rôle de soutien, plutôt qu'un rôle de chef de file, au niveau de la conception et de l'exécution de la stratégie visant à consolider la paix dans un pays.
- *Les principes et responsabilités conflictuels.* Dans un contexte humanitaire, le PAM engage avant tout sa responsabilité envers les individus et les communautés touchés par la crise et souffrant de la faim, et il fonde son action sur les principes humanitaires. Dans les situations de transition, cette responsabilité peut évoluer pour inclure les personnes et les communautés touchées par la crise et ayant besoin d'une assistance, et englober aussi des mesures visant à renforcer les institutions nationales responsables de la sécurité alimentaire. Dans un même pays, des situations nécessitant une approche humanitaire peuvent coexister avec des contextes plus stables dans lesquels s'appliquent les principes axés sur le développement. Le PAM doit être conscient que, dans un contexte de transition complexe, ces deux ensembles de responsabilités et de principes pourraient s'appliquer simultanément; il lui faudrait alors gérer cet état de fait au lieu de se concentrer exclusivement sur une approche ou sur l'autre.
- *L'appui aux gouvernements fragiles.* Il pourrait arriver que le PAM opère dans des contextes où l'appui offert au gouvernement pourrait être interprété comme favorisant l'une des parties à un conflit en cours ou à une situation politique encore dans l'impasse. En général, le PAM ne devrait rien entreprendre à l'appui de la consolidation de la paix au niveau national avant de s'être concerté avec l'équipe de pays des Nations Unies et le Coordonnateur résident. Dans les situations de ce type, les options consistant à ne pas nuire ou à appuyer la consolidation de la paix à l'échelle locale pourraient être plus appropriées.

- *L'intégration de l'action du PAM et du système des Nations Unies.* Le PAM appuie le principe de cohérence au sein des Nations Unies et reconnaît qu'une approche raisonnée d'intégration à l'échelle du système est nécessaire dans certains environnements à haut risque. Dans de tels contextes, évoluer d'emblée, et rapidement, vers une intégration de nature structurelle ou particulièrement visible pourrait mettre en péril l'espace humanitaire. Une fois que la neutralité et l'impartialité des opérations humanitaires sont compromises, il est extrêmement difficile de les restaurer. Il est important de favoriser la cohérence à l'échelle des Nations Unies, même dans les contextes où une intégration structurelle ou d'autres formes visibles d'intégration pourraient ne pas convenir; cette cohérence pourrait alors passer par des vecteurs moins manifestes, comme l'analyse et la coordination conjointes. Il est primordial que le système des Nations Unies s'accorde sur l'approche la plus appropriée.

MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS ET INCIDENCES

INSTITUTIONNELLES

38. Le présent document suggère que le PAM peut apporter une contribution appréciable à la consolidation de la paix – et par là favoriser la réduction de la faim à long terme – à condition d'incorporer sciemment, pour les activités menées dans des situations de transition, l'analyse des conflits et des risques, la programmation intégrant la notion de conflit, ainsi que l'engagement aux côtés des partenaires de la consolidation de la paix. Toutefois, le PAM devra œuvrer de manière concertée pour appuyer la mise en œuvre de cette nouvelle orientation.
39. *Mener à bien les analyses des conflits et des risques.* L'Unité ACV montrera la voie pour ce qui est d'intégrer les analyses des conflits dans les méthodologies d'évaluation en vigueur, au PAM et à l'échelle des Nations Unies. Les équipes ACV, au Siège et dans les bureaux régionaux, élaboreront les outils appropriés et les communiqueront à leurs interlocuteurs dans les bureaux de pays. Ils exploiteront les compétences spécialisées existantes et les initiatives en cours au PAM, en particulier dans les Divisions de la préparation aux situations d'urgence et de la sécurité sur le terrain, le système des Nations Unies et les ONG partenaires.
40. *Appliquer les approches programmatiques.* Les conseillers régionaux pour les programmes appuieront les tâches courantes relatives aux nouvelles approches programmatiques; ils seront aidés par une petite équipe de spécialistes rattachés à l'Unité chargée des crises humanitaires et des situations de transition, au Siège. Une formation sera également assurée, car la complexité des situations marquées par la violence et un conflit exige que le personnel du PAM acquière des compétences spécialisées; elle couvrira des questions stratégiques, telles que la participation aux missions intégrées et à l'action des Nations Unies pour la

consolidation de la paix, et portera aussi sur des outils de programmation et de suivi plus opérationnels se rapportant au principe consistant à ne pas nuire et à la responsabilité à l'égard des populations touchées. Elle fera vraisemblablement partie d'un module de formation plus vaste concernant la programmation humanitaire, qui est actuellement en cours de préparation. Cette formation pourrait être adaptée à différents groupes au sein du PAM: les directeurs de pays se concentreraient davantage sur les questions stratégiques, tandis que les chefs des bureaux auxiliaires se verraient dotés d'outils plus opérationnels.

41. *Donner corps à la collaboration avec les partenaires de la consolidation de la paix.* Le PAM poursuivra ses échanges avec ses partenaires à tous les niveaux, afin de garantir une approche commune et complémentaire de la transition vers la paix. Les chefs des bureaux auxiliaires travailleront sur le terrain en étroite collaboration avec les communautés et les ONG partenaires. À l'échelle nationale, la haute direction participera aux débats des équipes de pays des Nations Unies sur les approches stratégiques à adopter en matière de consolidation de la paix. Avec l'aide de l'Unité chargée des crises humanitaires et des situations de transition, les bureaux du PAM à New York et Genève continueront de participer aux débats de haut niveau à l'échelle des Nations Unies consacrés à la question de la transition vers la paix.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

APLS	Armée populaire de libération du Soudan
CAD	Comité d'aide au développement
DDR	désarmement, démobilisation et réintégration
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres contre travail