

LE PAM ET LA PROTECTION HUMANITAIRE



CONSULTATION INFORMELLE EN MATIÈRE DE PROTECTION

31 octobre 2011

**Programme alimentaire mondial
Rome (Italie)**

CONTEXTE

LE PAM ET LA PROTECTION HUMANITAIRE

L'ASSISTANCE HUMANITAIRE DANS LE RESPECT DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DIGNITÉ

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. Ils ont en outre approuvé la résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2005 sur le principe du devoir de protéger.

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, compte tenu des graves incidences du non-respect des droits de l'homme et du manque de protection sur les résultats obtenus par les différentes organisations dans l'accomplissement de leur mission et de leur travail. 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. 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 ce qu'implique pour le PAM la protection humanitaire et précise les orientations à suivre pour permettre un engagement durable favorisant une aide et une présence humanitaires assurées dans de meilleures conditions de sécurité et le respect de la dignité. Il complète les travaux menés 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 l'importance du 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.

Le présent projet de politique repose sur cinq principes:

- a. 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 le PAM 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.
- b. 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.
- c. Les activités d'assistance alimentaire seront fondées sur une solide analyse du contexte et des risques, ainsi que sur une réflexion sur la manière dont les interventions du PAM tenteront de remédier à la situation.
- d. Les processus d'assistance alimentaire du PAM seront menés conformément aux principes humanitaires et au droit international.
- e. 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, pour le moins, à éviter de les exposer à d'autres risques.

Le présent projet de politique définit les priorités immédiates et à plus longue échéance du PAM en matière de protection, 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 certains principes;
- établir des partenariats éclairés et responsables; et
- élaborer des directives claires et des systèmes de gestion des informations concernant la protection.

INTÉGRER LA PROTECTION DANS LES OUTILS DE PROGRAMMATION: 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, 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 dans des situations de conflit et de catastrophe.
3. Ce projet de 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 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. Le présent document est fondé sur cinq principes:
 - a) 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.
 - b) 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.
 - c) 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 tenteront de remédier à la situation.
 - d) 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.

- e) 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, pour le moins, 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 d'une série 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 aider à promouvoir le respect et la jouissance des droits de l'homme – conformément au droit international – dans le contexte de leur travail. Cela signifie également que 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 à l'issue 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, des ONG, le Mouvement de la Croix-Rouge 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).

¹ Séminaire sur la protection humanitaire dans le cadre de l'assistance alimentaire, Rome, 22 septembre 2011; et séminaire sur l'aide humanitaire dans le cadre des conflits et des situations d'urgence complexes, Rome, 24–25 juin 2011.

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

*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 différentes 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 existantes des droits de l'homme; ii) à remédier à la situation, c'est-à-dire à offrir un 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; 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 que ces institutions doivent bien comprendre quels sont les problèmes de protection auxquels les bénéficiaires se heurtent et veiller à ce que l'assistance humanitaire ne compromette pas leur sécurité et leur dignité; elles doivent 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.

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

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, la Société 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.

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

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, dans toute la mesure possible, 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 privations 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 gouvernements, 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 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 place au cœur de l'action de développement l'importance du 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. 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 progressivement ce droit, comme précisé dans les Directives volontaires de 2004 à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

APPROCHE ET ARCHITECTURE MONDIALES DE LA POLITIQUE DE PROTECTION

15. Au fil de la décennie écoulée, les 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 contribuer à améliorer l'impact de l'action humanitaire dans des environnements humanitaires sans cesse plus complexes, caractérisés par une absence de protection dans tous les domaines. En promouvant la protection des populations touchées par une crise, ces organismes peuvent améliorer la fourniture et l'utilisation de l'aide humanitaire. 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 débat consacré à ce que doivent être le rôle et les responsabilités des organismes appelés à fournir assistance et protection.

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 pays⁷, 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). En outre, les organisations humanitaires qui n'ont pas été expressément chargées de protéger les populations ont elles aussi le devoir de ne pas méconnaître la nécessité fondamentale de protéger les populations touchées et de collaborer avec les États et les autres acteurs intéressés pour assurer leur protection.
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 les différents organismes, et à la mobilisation du concours d'une plus large gamme d'acteurs, autres que les institutions investies d'un mandat spécifique dans ce domaine, afin de maximiser l'impact de l'action humanitaire sur la protection des populations touchées par un conflit ou une catastrophe. 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 la protection à l'action de leurs modules respectifs, et notamment de veiller à ce que les activités réalisées n'aient pas pour effet de susciter ou de perpétuer une discrimination, des exactions, la violence, le défaut de soins ou l'exploitation. Le PAM est le chef de file des modules de la logistique et des télécommunications d'urgence, et il est le co-chef de file des modules de l'agriculture et de la sécurité alimentaire.

⁷ Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Deuxième édition, septembre 2004, New York. Ce document est disponible à l'adresse: <http://www.idpguidingprinciples.org/>.

19. Le rôle critique 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 protection⁸, ainsi qu'à la faveur de l'incorporation en 2011 des principes relatifs à la protection dans les normes établies par le Projet Sphère⁹.
20. Dans leur chapitre consacré à la sécurité alimentaire et la nutrition, les normes établies par le Projet Sphère mettent en relief le droit de chacun d'être à l'abri de la faim, et elles précisent par ailleurs que, s'il appartient au premier chef aux États de garantir la jouissance des droits de leurs citoyens, il incombe aux organisations humanitaires de travailler avec les populations touchées par une catastrophe d'une manière qui soit conforme à ces droits¹⁰.

RÉFLEXIONS INTERNES ET ÉLABORATION DE LA POLITIQUE DU PAM

21. Le PAM a entamé une réflexion visant à analyser en profondeur les liens, qui se renforcent mutuellement, entre l'assistance alimentaire et les droits de la personne, y compris le droit à l'alimentation et à la protection, 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.
22. En 2004, le Conseil d'administration a approuvé les principes humanitaires qu'entendait suivre le PAM, à savoir humanité, impartialité et neutralité, et sept autres normes applicables à l'action humanitaire¹¹. Ces principes imposent aux organismes humanitaires et à leur personnel une obligation normative 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.
23. À la suite de l'approbation des principes humanitaires en 2005, la Division des politiques a lancé au PAM le Projet concernant la protection, qui avait pour principal objectif d'intégrer les principes humanitaires aux opérations, afin de contribuer à la protection des communautés bénéficiaires.
24. 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 touchant la 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 civils; les possibilités d'améliorer

⁸ Comité international de la Croix-Rouge. 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.

⁹ Projet Sphère. 2011. *Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes*. Royaume-Uni. Voir le chapitre consacré aux normes minimales applicables dans les secteurs de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

¹⁰ Ibid, p. 143.

¹¹ "Principes humanitaires" (WFP/EB.A/2004/5-C). Disponible à l'adresse: http://executive_board.wfp.org.

l'impact de l'assistance alimentaire en mettant l'accent sur la protection; et les compétences requises à cette fin. Depuis son lancement, le Projet a contribué à mettre le personnel du PAM et de ses partenaires mieux à même d'analyser et de 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.

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

- *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 du PAM d'assurer une protection pour prévenir l'exploitation et les atteintes sexuelles.
- *Analyse du contexte et planification des interventions*: mettre à disposition des techniques permettant de répertorier et d'analyser les problèmes en matière de protection et leurs liens avec l'insécurité alimentaire, et de déterminer qui sont les acteurs concernés et comment remédier aux problèmes touchant la protection.
- *Approche fondée sur le principe de "ne pas nuire"*: 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.
- *Négociations humanitaires*: former le personnel à l'utilisation des outils et des techniques de négociation.

25. Les efforts considérables qu'a déployés la Division de la gestion des résultats et de l'obligation redditionnelle pour 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 sont venus compléter le Projet concernant la protection. Les risques en question 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 le paragraphe 33 et la figure 1).
26. La politique en matière de problématique hommes-femmes, telle que révisée en 2009, a souligné la volonté inébranlable du PAM de promouvoir la protection des femmes, et fait de la protection des femmes et des filles contre la violence sexuelle l'une des priorités des programmes¹². 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

¹² 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://executive_board.wfp.org.

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 aux fins de 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.

Encadré 2. Réduire les risques de violence auxquels sont exposées les femmes grâce à l'initiative SAFE

Au Darfour (Soudan), l'on estime qu'en 2006, 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, et cette situation persiste encore aujourd'hui. Les femmes qui bénéficient de l'assistance du PAM dans les camps de réfugiés de Dadaab et de Kakuma, au Kenya, ainsi qu'au Darfour, continuent de témoigner des actes de violence dont elles sont victimes lorsqu'elles vont ramasser du bois de feu en dehors des camps. 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.

27. La politique adoptée par le PAM en 2010 en matière de lutte contre la fraude et la corruption, de même que la circulaire de la Directrice exécutive sur le sujet – qui sont venues renforcer la Circulaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies concernant la prévention de l'exploitation et des abus sexuels – 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 bénéficiaires¹³.

IMPLICATION DURABLE DANS LES EFFORTS DE PROTECTION: GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU PAM

28. La présence du PAM et les activités liées à cette présence 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

¹³ 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).

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 leur communauté; 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 intégrer ces éléments à des interventions appropriées dans la pratique.

29. Le PAM dispose de compétences et de capacités internes considérables en matière de protection humanitaire, et il a pu répondre aux demandes de son personnel dans de nombreux pays¹⁴. Il lui faut désormais, pour s'impliquer davantage et de façon durable dans les efforts de protection, s'attacher à intégrer pleinement les enseignements tirés et les meilleures pratiques en matière de protection à ses activités d'assistance alimentaire et en faire un élément central de l'appui qu'il apporte aux opérations sur le terrain.
30. Les six grandes orientations à suivre dans ce domaine, telles qu'elles sont exposées ci-après, sont la base sur laquelle reposent les objectifs que le PAM doit atteindre dans l'immédiat comme à plus longue échéance dans le domaine de la protection:
 - 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 certains principes;
 - v) établir des partenariats éclairés et responsables; et
 - vi) élaborer des directives claires et des systèmes de gestion des informations concernant la protection.

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

31. 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, le module

¹⁴ 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.

de la protection au niveau du terrain et sur le plan mondial, des instances similaires ainsi que les mécanismes de coordination bilatéraux et interorganisations.

32. Pour ses analyses contextuelles, le PAM a recours à toute la masse de connaissances spécialisées et de 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 mieux 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, par exemple:
- les tensions et problèmes d'apparition récente, comme les menaces spécifiques en matière de protection et les vulnérabilités des communautés locales, ainsi que les obstacles que celles-ci représentent 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, en particulier des femmes, des enfants et des groupes marginalisés;
 - 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

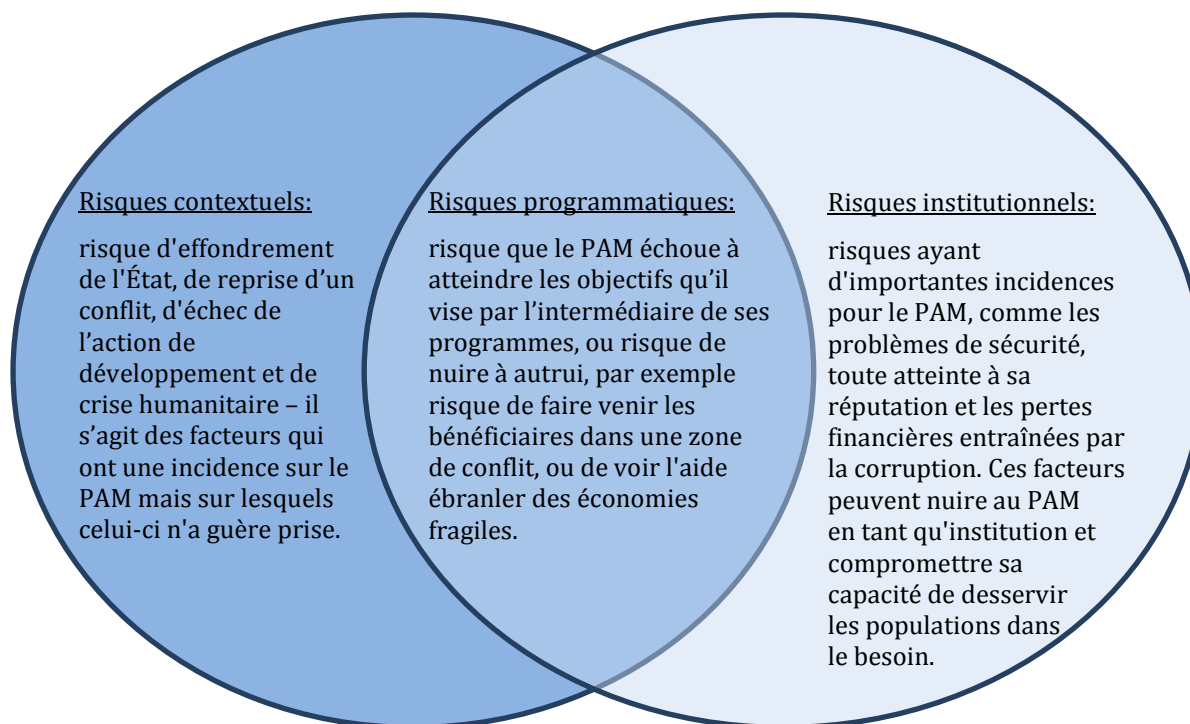
En 2008, informé des incidents qui s'étaient produits sur certains sites de distribution de vivres dans le Karamoja (des vivres avaient été arrachés des mains du personnel ou volés, des bénéficiaires avaient été écrasés par la foule ou attaqués), le PAM a entrepris une analyse de la situation. Avant 2007, les seules activités du PAM dans la région étaient les interventions menées pour faire face à des catastrophes naturelles récurrentes. Pour le PAM – comme pour beaucoup d'organisations nationales et internationales – le Karamoja était une région mal connue, caractérisée par une dynamique locale complexe. 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'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 qu'éprouvaient les communautés et les dirigeants locaux a également commencé à se dissiper¹⁵.

33. 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 la figure 1)¹⁶, 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'évaluer de façon réaliste 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.

¹⁵ Michels, A. et Pattugalan, G. 2009. *Protection in WFP Operations: Analysis of Activities in Karamoja, Uganda*. PAM, Rome.

¹⁶ Institut de développement outre-mer. *Aid Risks in Fragile and Transitional Contexts. Improving Donor Behaviour*. Disponible à l'adresse: www.oecd.org/dac/incf; et Ministère danois des affaires étrangères. 2010. *Risks and Results Management in Development Cooperation: Towards a Common Approach*, Copenhague.

Figure 1. Risques contextuels, programmatiques et institutionnels auxquels le PAM peut avoir à faire face



B. Intégrer la protection aux outils de programmation

34. 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.
35. L'intégration des considérations de protection aux évaluations et aux mécanismes d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité¹⁷ aide à recenser les liens qui existent entre l'insécurité alimentaire et les risques relatifs à la protection, les vulnérabilités et les stratégies de survie négatives ou les capacités des populations touchées. Elle facilite les évaluations de la sécurité alimentaire grâce à la prise en compte des aspects sociaux, culturels et politiques, ce qui permet au PAM de mieux comprendre les causes de l'insécurité alimentaire et de s'y attaquer.

¹⁷ L'on peut citer comme exemples de ces outils 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.

36. Les méthodes de conception des programmes tenant compte des besoins de protection des populations touchées permettent de sélectionner plus facilement les modalités de l'assistance alimentaire qui sont les plus sûres et les mieux appropriées.

Encadré 4. Sélectionner les programmes compte dûment tenu de la protection

- Le plus souvent, faire des femmes les principales destinataires de l'assistance alimentaire et des secours a pour effet de les autonomiser. Il ressort néanmoins des études que le PAM a consacrées à la violence sexuelle et sexiste que, si les problèmes touchant la protection des femmes, la dynamique le rôle des stéréotypes fondés sur le sexe et le contexte de l'assistance alimentaire en général ne sont pas bien compris, choisir de telles modalités d'exécution des programmes peut compromettre la sécurité des femmes, surtout là où elles sont fréquemment les victimes d'agressions et de viols, ou générer indirectement des déséquilibres dans les rapports de forces et des tensions dans le foyer.
- Les programmes de transferts monétaires sont un choix logique lorsque les marchés fonctionnent. Il est ressorti d'examens récents de ces programmes que les femmes bénéficiaires considéraient que leur dignité était mieux préservée et qu'elles étaient plus autonomes lorsqu'elles recevaient 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 risques de sécurité, de sorte que ces aspects positifs des transferts monétaires ne soient pas compromis par d'autres problèmes liés à la protection.

37. 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. Cela pourrait par exemple faire apparaître que certaines populations vulnérables ne bénéficiant pas de son assistance peuvent être poussées à adopter des mécanismes de survie préjudiciables. Des approches techniques du ciblage peuvent permettre 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 inciter des gens à se rendre dans les endroits où l'assistance est fournie.
38. 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 de façon sûre et digne.
39. L'inclusion de points de référence et d'indicateurs se rapportant à la protection dans les outils d'évaluation 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.

40. 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.

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

41. Les programmes d'assistance alimentaire peuvent contribuer à renforcer la protection des bénéficiaires. Les risques auxquels ceux-ci sont exposés tiennent non seulement aux exactions ou aux violations (ou menaces de violation) de leurs droits, mais aussi à la vulnérabilité de certaines personnes ou de certains groupes 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 précaires, voire inexistantes.

42. Simultanément, la fourniture d'une assistance alimentaire à certains groupes vulnérables – comme les femmes, les personnes déplacées ou les réfugiés – peut entraîner des risques pour eux et soulever des problèmes de protection. Si les activités d'assistance alimentaire ne tiennent pas compte de la protection dont ils ont besoin, ces groupes peuvent être exposés à de gros risques. Dans certaines situations, les autorités, les responsables locaux ou d'autres groupes plus puissants peuvent manipuler 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 ou de leurs intérêts.

Encadré 5. Appui aux victimes de violences sexuelles en République démocratique du Congo

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. 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. En outre, il doit tenir compte des objectifs touchant la protection lors de la conception et de l'exécution de ses programmes d'assistance, comme c'est le cas de l'initiative SAFE, qui a pour but de réduire la fréquence avec laquelle les femmes sont exposées à la violence

lorsqu'elles doivent aller ramasser du bois, ou des activités Vivres contre travail entreprises dans l'est de la République démocratique du Congo pour aider les victimes de violences sexuelles.

44. 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-après¹⁸:
- *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, indépendamment 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 à l'intérieur des communautés ou entre elles, ni exacerber celles qui existeraient.
 - *Non-discrimination.* Les activités du PAM ne doivent refléter aucune discrimination à l'égard d'un groupe quelconque, ni risquer d'être perçues comme étant discriminatoires. Elles devraient promouvoir et aider à protéger les droits de tous ceux qui, par le passé, étaient marginalisés ou avaient fait l'objet d'une discrimination.
 - *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.

¹⁸ Projet Sphère. 2011. Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes.

- *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 à la protection aux opérations menées dans les pays

Depuis 2006, le PAM intègre progressivement les considérations relatives à la 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.

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

45. Si l'on veut que le personnel du PAM et de ses partenaires coopérants soit en mesure d'envisager les programmes et la présence du PAM sous l'angle de la protection, il faut renforcer ses capacités. Se trouvant aux avant-postes de l'action menée pour faire face à une situation d'urgence, le personnel du PAM et ses partenaires sont les témoins de nombre des risques 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.
46. 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 gérer et traiter les informations concernant la protection, afin d'améliorer la programmation.
47. Les membres du personnel humanitaire, quelles que soient leurs fonctions, 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 les membres du personnel 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 et qui doivent dicter leur comportement éthique.

48. Les membres du personnel et les directeurs 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 qu'ils puissent 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:
le cas d'Haïti**

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, le PAM a dû s'attaquer immédiatement aux problèmes relatifs à la 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 d'agents 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.

Les interventions menées en Haïti montrent comment assurer la protection tout en aidant à atténuer les nouvelles menaces à mesure qu'elles apparaissent. La plupart des membres du personnel avaient déjà bénéficié d'une formation consacrée 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 la protection dans le cadre de l'opération d'assistance alimentaire lancée par le PAM immédiatement après le séisme. Le personnel avait également été informé des problèmes particuliers se posant 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 sur le terrain par ce personnel supplémentaire a permis au PAM d'analyser les risques liés à l'insécurité alimentaire et de veiller à ce que toutes les activités d'assistance alimentaire soient replacées dans le contexte de la nécessité d'assurer la protection des bénéficiaires, du stade de la conception du projet à celui des premières distributions, en passant par les évaluations¹⁹.

¹⁹ Rapport annuel sur les résultats de 2010 (WFP/EB.A/2011/4), p. 24 à 27.

49. Le PAM a élaboré une large gamme 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 2 000 membres du personnel du PAM et de ses partenaires ont reçu une formation, conformément à ce qu'avaient demandé les bureaux de pays. Il faut, pour normaliser les connaissances et les compétences au niveau de 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.

E. Établir des partenariats éclairés et responsables

50. 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 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.
51. Certaines des grandes ONG associées au PAM ont déjà adopté une politique en matière de protection²⁰, 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 qu'ils 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.

²⁰ World Vision International, Comité international de la Croix-Rouge, Conseil norvégien pour les réfugiés, Conseil danois pour les réfugiés et Oxfam.

Encadré 8. Pakistan: responsabilité à l'égard des 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 concernant 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 à l'égard des 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 éventuellement 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 apparemment jugé à la fois accessible et fiable, mais ses utilisateurs sont principalement des hommes. De nombreuses Pakistanaïses hésitent souvent à utiliser le téléphone si elles pensent qu'un homme pourrait répondre; le PAM rassure désormais les femmes en leur faisant savoir qu'elles peuvent s'adresser à une opératrice si elles le souhaitent.

52. Lorsque des programmes du PAM doivent être gérés à distance en raison du niveau d'insécurité élevé, comme en Afghanistan et en Somalie, où il est fait appel à des équipes d'assistance aux programmes et aux conseils de développement communautaire, il est essentiel que les partenaires et les sous-traitants appelés à participer à l'évaluation, à l'exécution et au suivi des programmes du PAM 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.
53. Quelques bureaux de pays ont déjà entrepris, avec l'appui du Projet concernant la protection, d'engager leurs partenaires à renforcer leurs connaissances et leurs compétences dans ce domaine. C'est ainsi que des ONG 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 concernant les 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.

54. 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 qu'il joue 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 de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, dont le PAM est l'organisme co-chef de file avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et des modules de la logistique et des télécommunications d'urgence, dirigés par le PAM. 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.

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

55. Dans leur travail quotidien, les agents sur le terrain sont directement confrontés aux problèmes de protection et appelés à les résoudre. Fréquemment, les informations dont ils disposent concernant les mauvais traitements et les violations des droits de l'homme sont jugées 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. Conformément aux principes relatifs à la protection qui sont reflétés dans les normes établies par le Projet Sphère, toutes les institutions devraient donc 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 caractère confidentiel de ces informations. Les membres du personnel doivent également recevoir des instructions concernant les procédures qu'ils doivent suivre pour rendre compte des incidents dont ils ont été les témoins ou des allégations dont ils ont entendu parler²¹.
56. Il existe dans certains endroits 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, et il faut 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 préserver le caractère confidentiel de l'information, la transmettre au directeur de pays ou au représentant dans le pays.

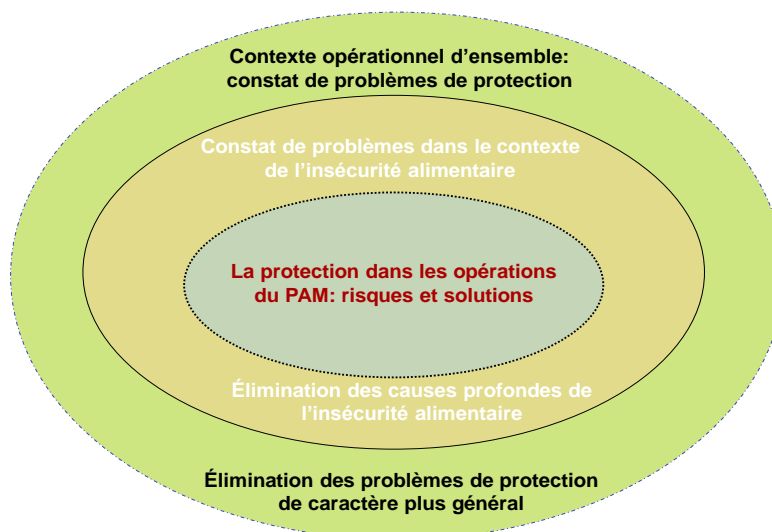
²¹ Normes établies par le Projet Sphère. 2011.

57. Il est essentiel pour le PAM de se voir garantir la possibilité d'accéder, à des fins humanitaires, aux populations vulnérables vivant dans des environnements complexes et souvent reculés, ébranlés par des conflits. Aussi le PAM devrait-il régulièrement collecter et partager des informations concernant les mauvais traitements infligés aux populations et les violations de leurs droits; il devrait en outre les analyser et les étudier en les replaçant constamment dans la perspective de la façon dont le gouvernement et les autorités intéressées pourront réagir, et des conséquences sur la possibilité pour le PAM d'avoir accès aux populations à secourir ainsi que sur la sécurité du personnel et des populations elles-mêmes. L'évolution de la situation doit être suivie périodiquement.

LES LIMITES DE L'IMPLICATION DU PAM: DÉFINITION DE SES RESPONSABILITÉS ET DES RESTRICTIONS EN MATIÈRE DE PROTECTION

58. Atténuer la faim et aider les populations à jouir effectivement de leur droit à l'alimentation constituent en soi une protection, particulièrement en temps de crise. Toutefois, dans certaines situations, la fourniture d'une assistance alimentaire, sans prendre en considération les besoins de protection en général des populations, ne suffit pas. En écoutant les bénéficiaires et en cherchant à comprendre les risques auxquels ils sont exposés, le PAM peut renforcer leur sécurité, leur dignité et leur intégrité. Le PAM, qui compte parmi les principaux acteurs humanitaires du système des Nations Unies, est déterminé à comprendre la dynamique de sa présence et de l'assistance qu'il apporte, et les incidences qu'elles ont sur la protection des populations touchées par un conflit ou une catastrophe, et en particulier des communautés bénéficiaires.
59. La figure 2 ci-après illustre une approche de la protection répondant au mandat du PAM et au contexte dans lequel il opère, et définissent les limites de son rôle en ce qui concerne ce mandat et ce contexte.

Figure 2. Modèle concentrique de l'implication du PAM



60. *Cercle central – problèmes de protection dans le contexte de la fourniture de l'assistance du PAM.* Ce cercle concerne les activités d'assistance alimentaire réalisées 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.
61. 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 du PAM – comme les principes de participation, d'impartialité et de neutralité – devrait permettre d'améliorer le ciblage, d'éviter de contribuer aux tensions à l'intérieur des communautés ou entre elles, et de réduire au minimum le risque que le PAM ne se trouve par erreur associé aux parties à un conflit.

62. *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 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 stratégique 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 permettre de combattre les causes profondes de la faim. 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.
63. *Cercle extérieur – les problèmes de protection qui ne sont pas liés à la faim mais qui apparaissent là où le PAM est présent du fait de son rôle en tant que principal organisme des Nations Unies chargé de la lutte contre la faim.* 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 sans rapport avec l'insécurité alimentaire, constituent un dilemme 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. Lorsque les autorités sont incapables de prévenir les mauvais traitements ou sont elles-mêmes soupçonnées d'y contribuer, 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 55 à 57).

64. Même lorsque le PAM est le seul organisme des Nations Unies présent, 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; des activités de protection pourront alors être mises en œuvre 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

65. 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 les aspects de ses opérations ayant trait à la protection. Le tableau 1 récapitule les types de mesures à prendre en matière de protection dans différents contextes opérationnels, selon les catégories de personnel du PAM concernées. La source de ces mesures variera, et il faudra dans tous les cas analyser et prendre en compte les aspects des opérations du PAM concernant la protection, comme décrit dans le présent document.
66. Le PAM a déjà formé un noyau de fonctionnaires chargés de dispenser au personnel une formation en matière de protection; ceux-ci 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 (voire parfois tous). 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 plus spécialisé concernant les problèmes de protection peut être fourni directement par des 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 et le Conseil norvégien pour les réfugiés, constituent une source d'appui qui, pour l'essentiel, demeure inexploitée. 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.

68. 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.

TABLEAU 1. 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				
• Évaluation rapide	X			
• Analyse approfondie du contexte		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
3. Conception de mécanismes communautaires de communication de rapports et d'information en retour	X	X	X	

TABLEAU 1. 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
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 consistant à "ne pas nuire". 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 1) 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 axés sur 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 éliminer les menaces qui auront été recensées.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

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