



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration

Session annuelle

Rome, 18-22 juin 2018

Distribution: générale

Point 7 de l'ordre du jour

Date: 14 mai 2018

WFP/EB.A/2018/7-B

Original: anglais

Rapports d'évaluation

Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière de protection humanitaire pour 2012-2017

Résumé

La politique du PAM en matière de protection humanitaire¹ a été évaluée à la demande du Bureau de l'évaluation pour la période allant de la date de son approbation par le Conseil d'administration en 2012 à décembre 2017. Cette évaluation intervient à point nommé, compte tenu de l'adoption des objectifs de développement durable et de la mise en place de la feuille de route intégrée du PAM pour 2017-2021.

Les évaluateurs devaient répondre aux questions suivantes:

- Dans quelle mesure la politique est-elle judicieuse?
- Quels ont été les résultats de sa mise en œuvre?
- Pour quelles raisons a-t-elle eu les résultats observés?

L'évaluation a permis de constater que cette politique faisait manifestement écho aux échanges de vue relatifs à la protection dans les situations d'urgence humanitaire qui se déroulent sur la scène internationale. Bien qu'elle n'expose pas une vision ou une analyse contextuelle spécifique, elle s'est également inspirée du projet du PAM axé sur la protection qui portait sur la période 2005-2008². L'élaboration de la politique a contribué à la sensibilisation aux questions de protection au sein du PAM et a favorisé la formulation de stratégies connexes, touchant, par exemple, la responsabilité à l'égard des populations touchées et la protection des données.

¹ Politique du PAM en matière de protection humanitaire (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1).

² *Ten Minutes to Learn About...WFP's Protection Project*, vol. I, n° 9, PAM, janvier 2008.

Conformément aux dispositions de la politique en matière d'évaluation (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) et compte tenu de la nécessité de préserver l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, il se peut que certaines formulations dans le présent rapport ne respectent pas la terminologie standard du PAM; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordonnatrices responsables:

Mme A. Cook
Directrice de l'évaluation
tél.: 066513-2030

Mme G. Duffy
Chargée de l'évaluation
tél.: 066513-3758

Il est ressorti de l'évaluation que le PAM rendait mieux compte des questions de protection, mais que les indicateurs institutionnels étaient trop étroitement définis pour éclairer l'élaboration de programmes concernant des questions de protection spécifiques. La forte convergence entre la problématique hommes-femmes et la protection a également été soulignée.

Au départ, certaines ambiguïtés dans le document exposant la politique et les directives qui l'accompagnaient ont été utiles dans la mesure où elles ont aidé le PAM à définir son rôle en matière de protection, mais elles ont fini par le conduire à se focaliser sur les opérations sans prendre suffisamment en compte les risques plus globaux en matière de protection et elles ont freiné le passage des normes à la pratique.

Le PAM a trouvé des solutions pour renforcer la protection grâce à une programmation efficace et à des pratiques satisfaisantes en matière de protection, et les évaluateurs ont constaté que le PAM disposait des aptitudes nécessaires dans différents types d'opérations, y compris des opérations de développement, et ils ont noté que le personnel était souvent motivé pour protéger les personnes auxquelles il vient en aide, mais qu'il ne savait pas toujours comment appliquer concrètement la politique en matière de protection humanitaire.

L'évaluation a fait ressortir des progrès inégaux dans les six grandes orientations définies aux termes de la politique, les avancées étant plus nettes pour le développement des capacités internes que pour d'autres domaines, tels que la gestion des partenariats ou les informations relatives à la protection. La formation aux questions de protection a bénéficié d'investissements importants, mais peu d'éléments attestent qu'elle ait été pleinement mise en pratique. L'absence de système unifié de gestion des données relatives à la protection a des incidences sur la protection des bénéficiaires et des populations touchées. En revanche, on constate au sein du PAM une meilleure compréhension des rapports entre les risques encourus par les populations, les risques d'atteinte à la réputation et les risques opérationnels qui menacent le personnel et les actifs.

Parmi les facteurs qui ont pesé sur la mise en œuvre figurent un encadrement insuffisant et le fait que l'application de cette politique n'était pas une priorité institutionnelle; le caractère limité des investissements destinés à répondre aux besoins de protection dans le contexte de la multiplication des opérations complexes présentant des risques élevés dans ce domaine; un cadre normatif dispersé qui comprend de multiples principes ayant trait à la protection à des degrés divers; et, malgré une participation active aux modules de protection, un recours limité aux partenariats dans la mise en œuvre de démarches de protection.

En conclusion, les évaluateurs soulignent la nécessité de voir les hauts responsables renouveler leur engagement, de relancer la collaboration avec les principaux partenaires du PAM, et de mieux appréhender l'articulation entre les résultats transversaux d'une part et, d'autre part, la feuille de route intégrée, le Plan stratégique du PAM pour 2017-2021 et le Cadre de résultats institutionnels pour 2017-2021.

Les six recommandations formulées à l'issue de cette évaluation préconisent d'élaborer une nouvelle politique en matière de protection, de prendre en considération les questions de protection dans la gestion institutionnelle des risques; de recourir de manière stratégique aux partenariats pour atteindre les objectifs en matière de protection; de développer les capacités du personnel; de renforcer l'analyse des contextes et des problèmes de protection; et d'adopter une nouvelle stratégie de collaboration avec les populations touchées et les groupes vulnérables.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé: "Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière de protection humanitaire pour 2012-2017" publié sous la cote WFP/EB.A/2018/7-B et de la réponse de la direction présentée dans le document WFP/EB.A/2018/7-B/Add.1, et invite à donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

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

Introduction

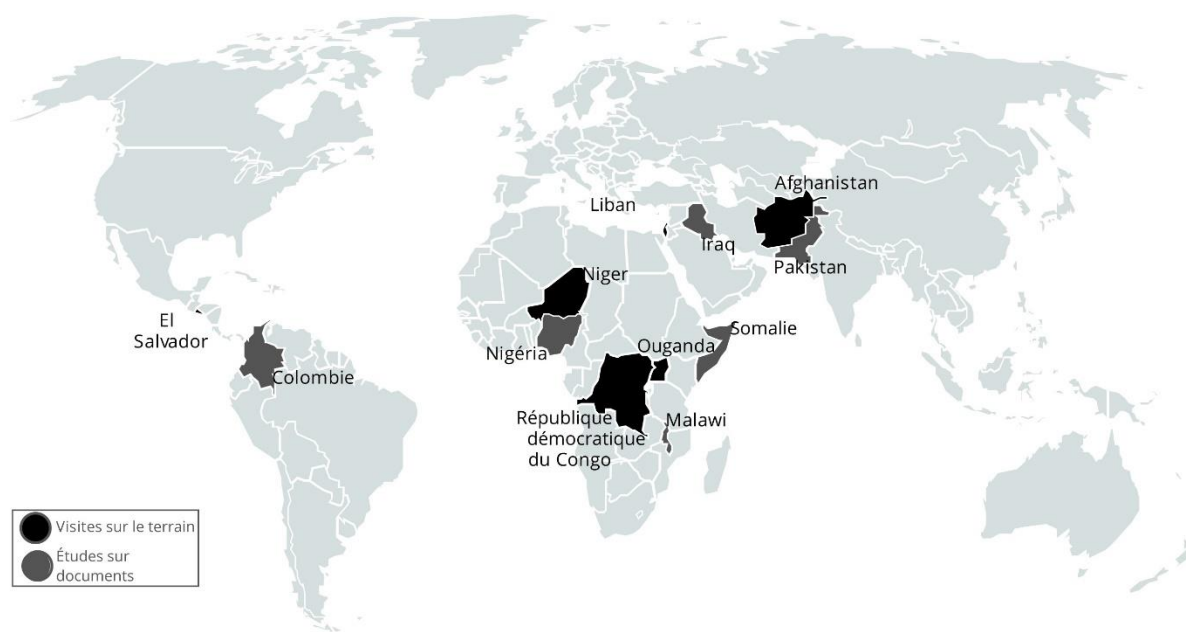
Caractéristiques de l'évaluation

1. La politique du PAM en matière de protection humanitaire a été approuvée par le Conseil d'administration en février 2012³, et un point sur cette politique a été présenté au Conseil à sa session annuelle de 2014⁴. Outre qu'elle respectait la règle en vigueur au PAM qui veut que les politiques soient évaluées dans les quatre à six années qui suivent le début de leur mise en œuvre, cette évaluation intervenait à point nommé, compte tenu de l'adoption des objectifs de développement durable (ODD) et de la mise en place de la feuille de route intégrée du PAM pour 2017–2021.
2. Les évaluateurs, dont les travaux portaient sur la mise en œuvre de la politique de 2012 à 2017, cherchaient à répondre à trois grandes questions:
 - Dans quelle mesure la politique est-elle judicieuse?
 - Quels ont été les résultats de sa mise en œuvre?
 - Pour quelles raisons a-t-elle eu les résultats observés?
3. L'évaluation a été menée entre janvier et décembre 2017 et des données factuelles ont été recueillies aux niveaux mondial, régional et national, par les moyens suivants:
 - examen approfondi des documents et textes disponibles, dont 23 rapports normalisés sur les projets et les évaluations, politiques et orientations en rapport avec la question;
 - missions de terrain menées auprès des bureaux du PAM en Afghanistan, en El Salvador, au Liban, au Niger, en Ouganda et en République démocratique du Congo;
 - études sur documents concernant la Colombie, l'Iraq, le Malawi, le Nigéria, le Pakistan et la Somalie;
 - enquêtes réalisées par voie électronique auprès des partenaires coopérants et du personnel du PAM;
 - examen d'organismes de référence⁵;
 - analyse de données issues des mécanismes de suivi et des dispositifs de réclamation et de remontée d'information; et
 - plus de 500 entretiens avec des interlocuteurs clés (personnel du PAM travaillant au Siège, dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays, bénéficiaires, partenaires et donateurs).
4. L'ensemble des données a été recoupé pendant la phase d'analyse.

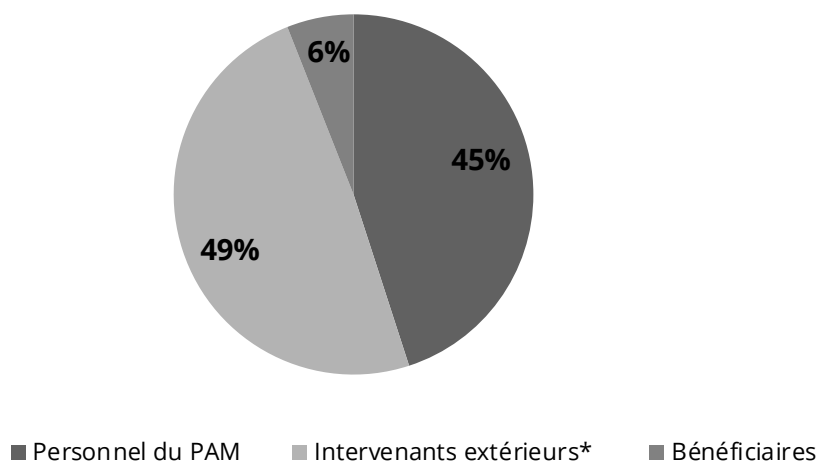
³ Telle que présentée dans le document intitulé "Politique du PAM en matière de protection humanitaire" (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1).

⁴ Point sur la mise en œuvre de la politique en matière de protection (WFP/EB.A/2014/5-F).

⁵ DanChurchAid, Fonds des Nations Unies pour l'enfance et Agence suédoise de coopération internationale au développement.

Figure 1: Couverture géographique de l'évaluation

Source: équipe d'évaluation.

Figure 2: Catégories de personnes consultées dans les 12 études de pays

* Les intervenants extérieurs comprenaient des spécialistes de la protection et le personnel d'organisations non gouvernementales partenaires, d'autres organismes des Nations Unies, des pouvoirs publics, des donateurs, etc.

Source: équipe d'évaluation.

5. L'évaluation s'est heurtée aux problèmes de logistique et de sécurité qui compliquent l'accès aux bénéficiaires ou aux groupes touchés dans plusieurs pays; au manque de données relatives aux effets directs; et à l'accès limité aux données sur la protection en raison de l'éparpillement des informations. Malgré ces difficultés, l'équipe d'évaluation a pu formuler des constatations et des conclusions pertinentes.

6. Le Bureau de l'évaluation du PAM a lancé l'évaluation parallèlement à une évaluation des politiques du PAM relatives aux principes humanitaires et à l'accès aux populations à des fins humanitaires. En conséquence, on a considéré que les thèmes suivants n'entraient pas dans le champ de l'évaluation de la politique de protection: la sécurité du personnel et des opérations du PAM; les négociations concernant l'accès aux populations; les partenariats autres que ceux établis avec les partenaires coopérants et, plus généralement, le respect des principes humanitaires par les partenaires.

Contexte

7. Ces 20 dernières années, on a assisté à une convergence des notions de droits humains et de développement, en particulier dans les déclarations et engagements internationaux⁶. Les conclusions du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016 ont confirmé l'importance de la protection, qui constitue l'une des cinq "responsabilités fondamentales"⁷. De la même façon, en 2013, dans sa déclaration sur la place centrale de la protection⁸, le Comité permanent interorganisations des Nations Unies s'est engagé à faire de la protection une composante essentielle de l'action humanitaire.
8. La définition de la protection retenue par le Comité permanent interorganisations est largement utilisée au sein de la communauté d'aide humanitaire. Selon cette définition, la protection désigne: "toutes les activités visant à faire respecter pleinement les droits de la personne, conformément à la lettre et à l'esprit des règles de droit applicables" (c'est-à-dire le droit international relatif aux droits de l'homme, au droit humanitaire et au droit des réfugiés)⁹.
9. Concrètement, les organismes du système des Nations Unies établissent de plus en plus de liens entre les politiques et directives à caractère général et institutionnel d'une part, et les activités de terrain, d'autre part¹⁰. Il s'agit de répondre aux problèmes de protection des populations touchées et de s'attaquer aux facteurs qui compromettent la sécurité, l'intégrité et la dignité des personnes dans des environnements complexes à hauts risques.
10. Aux Nations Unies, les obstacles systémiques qui freinent l'amélioration de la protection comprennent la résistance au changement du système d'action humanitaire; des facteurs géopolitiques qui orientent les décisions du Conseil de sécurité, et l'instrumentalisation de l'action humanitaire à l'appui d'objectifs politiques ou militaires¹¹.

⁶ Banque mondiale et Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2013. *Integrating human rights into development. Donor approaches, experiences, and challenges*, deuxième édition. Washington;

OCDE. 2007. *DAC action-oriented policy paper on human rights and development*: <http://www.oecd.org/dac/governance-development/39350774.pdf>.

Nations Unies. 2010. Document final du Sommet mondial.

<http://www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/mdg%20outcome%20document.pdf>.

OCDE. 2008. Troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, 2-4 septembre 2008, Accra:

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/theaccrahighlevelforumhlf3andtheaccraagendaforaction.htm>.

⁷ Sommet mondial sur l'action humanitaire. 2016. *The Grand Bargain: a shared commitment to better serve people in need*. Istanbul: <https://reliefweb.int/report/world/grand-bargain-shared-commitment-better-serve-people-need>.

⁸ Comité permanent interorganisations. 2013. *La place centrale de la protection dans l'action humanitaire*, Déclaration des hauts responsables du Comité permanent interorganisations:

<https://interagencystandingcommittee.org/principals/content/centrality-protection-humanitarian-action>.

⁹ Comité permanent interorganisations. Décembre 1999. *Protection of Internally Displaced Persons*. New York.

¹⁰ L'éventail de modèles établissant des liens entre les orientations et les principes directeurs à caractère général et les opérations est de plus en plus riche. Voir OCDE. 2007. Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>.

Bureau de la coordination des affaires humanitaires. 2017. *New way of working*:

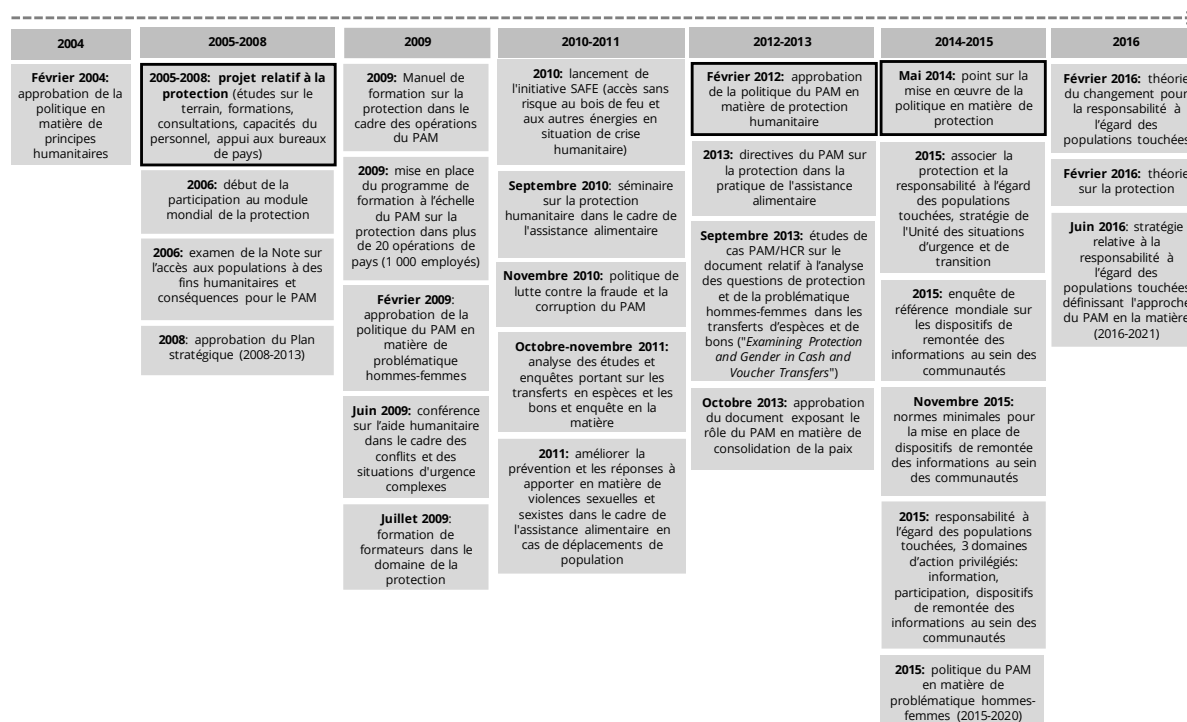
https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW%20Booklet%20low%20res.002_0.pdf.

¹¹ Niland, N., Polastro, R., Donini, A. et Lee, A. 2015. *Independent whole of system review of protection in the context of humanitarian action*. Conseil norvégien pour les réfugiés:

Le cadre d'action du PAM en matière de protection et sa mise en œuvre

11. Parmi les organismes humanitaires du système des Nations Unies qui ne sont pas spécialisés dans la protection, le PAM a été l'un des premiers à donner un caractère officiel à ses responsabilités en la matière, en adoptant une politique claire dès 2012. La même année, cette politique a été appuyée par un plan de mise en œuvre, et un point sur sa mise en œuvre a été publié (figure 3).

Figure 3: Jalons clés de la protection



12. La politique est conforme au principe d'intégration de la protection dans l'ensemble des programmes. Elle se fonde sur une définition de la protection qui s'inspire de celle arrêtée par le Comité permanent interorganisations et fait écho aux propos relatifs aux activités de protection tenus sur la scène internationale et aux réflexions menées sur ce thème au sein du PAM. En outre, elle contient une description des modalités de mise en œuvre.
13. La politique adopte une définition spécifique de la protection qui est "concrète" et "axée sur l'assistance": "concevoir et exécuter des activités d'assistance alimentaire et d'appui aux moyens de subsistance qui n'aient pas pour effet d'accroître les risques qui pèsent sur la sécurité des populations bénéficiaires touchées par une crise. L'assistance alimentaire doit plutôt contribuer à sauvegarder la sécurité, la dignité et l'intégrité des populations vulnérables".
14. La politique définit six orientations interdépendantes et non séquentielles que le PAM doit suivre pour atteindre l'objectif global visant à améliorer la protection (voir tableau 1). Cette politique était accompagnée d'un plan de mise en œuvre progressive s'étendant de juillet 2012 à juin 2016, mais aucun objectif explicite n'y était mentionné et elle ne comprenait pas de jalons intermédiaires permettant de mesurer les progrès accomplis. Une théorie du changement a été élaborée en 2016, mais elle n'a pas été adoptée officiellement en tant qu'outil de mise en œuvre de la politique.

15. D'autres documents d'orientation font référence aux questions de protection, notamment ceux portant sur la problématique femmes-hommes¹², la consolidation de la paix¹³ et le rôle du PAM dans le système d'aide humanitaire¹⁴. Le PAM a reconnu que les causes profondes de la faim et de la vulnérabilité englobaient celles issues de problèmes de protection¹⁵.
16. La feuille de route intégrée du PAM et les documents relatifs à la planification stratégique qui l'accompagnent font référence à la politique en matière de protection et aux politiques connexes¹⁶. Dans le Plan stratégique du PAM pour 2017–2021 et le Cadre de résultats institutionnels pour 2017–2021, la protection représente un objectif transversal pour les activités de développement et les opérations humanitaires, ainsi que pour l'égalité des sexes et la responsabilité à l'égard des populations touchées.

¹² Politique en matière de problématique hommes-femmes (2015-2020) (WFP/EB.A/2015/5-A).

¹³ Le rôle du PAM en matière de consolidation de la paix dans les situations de transition (WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1.).

¹⁴ Rôle du PAM dans le système d'assistance humanitaire (WFP/EB.1/2010/5-C); Point sur le rôle du PAM dans le système d'aide humanitaire (WFP/EB.A/2013/5-C); Point sur le rôle du PAM dans le système d'aide humanitaire (WFP/EB.A/2014/5-A).

¹⁵ Ces documents ont été pris en compte dans l'élaboration par le PAM de l'"*Emergency and Transition Programming Framework*" (cadre de programmation des activités de secours et de transition), dans lequel l'un des "5 R", le "*Right Way*", souligne l'importance de la protection et de la responsabilité à l'égard des populations touchées (voir <http://docustore.wfp.org/stellent/groups/wfp/documents/communications/wfp280952.pdf>).

¹⁶ Plan stratégique du PAM pour 2017–2021 (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2*), section III, Le PAM au service du Programme 2030.

TABLEAU 1: LES SIX ORIENTATIONS DÉFINIES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

Orientation					
1 Investir dans les capacités institutionnelles d'analyse du contexte et des risques	2 Intégrer la protection aux outils de programmation	3 Intégrer les objectifs de protection à la conception et l'exécution des programmes	4 Développer les capacités du personnel	5 Établir des partenariats éclairés et responsables	6 Gérer les informations concernant la protection
<p>1. Renforcer la capacité du PAM de mener des analyses cohérentes et approfondies du contexte</p> <p>2. Permettre au PAM de bien comprendre la dynamique et les rapports de forces qui influent sur la protection des populations locales et aux relations entre hommes et femmes</p> <p>3. Comprendre les risques auxquels le PAM doit faire face pour nourrir des populations vulnérables et marginalisées et contribuer à protéger ces populations</p>	<p>1. Recenser les liens qui existent entre l'insécurité alimentaire et les risques relatifs à la protection, les vulnérabilités, les stratégies de survie et les capacités des populations touchées</p> <p>2. Systématiser le suivi et la mesure des risques relatifs à la protection</p> <p>3. Prendre en compte la protection au moment de la conception des programmes et du choix des modalités d'assistance alimentaire sûres et adaptées à la culture locale</p>	<p>1. Faire en sorte que les programmes du PAM prennent en considération la sécurité, la dignité et le respect des droits des bénéficiaires</p> <p>2. Veiller à ce que les programmes contribuent à assurer la protection globale des personnes auxquelles le PAM vient en aide</p> <p>3. Améliorer la conception des programmes en mettant en œuvre des stratégies visant à améliorer la responsabilité à l'égard des populations touchées</p>	<p>1. Former le personnel à l'analyse contextuelle, à l'évaluation des risques, et à la gestion et au traitement des informations concernant la protection</p> <p>2. Former et sensibiliser le personnel et les partenaires à l'importance des droits de l'homme et à l'obligation qu'ont les États d'assurer, de respecter et de protéger ces droits, au Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe*, et aux principes régissant l'action humanitaire du PAM</p>	<p>1. Renforcer les connaissances et les compétences des partenaires coopérants en matière de protection et veiller à ce que tous les partenaires soient conscients de la nécessité d'appliquer les principes et les normes qui sous-tendent la protection des communautés bénéficiaires</p> <p>2. S'assurer que la protection est dûment intégrée aux activités des modules d'action groupée au niveau mondial pour la sécurité alimentaire, la logistique et les télécommunications d'urgence</p>	<p>1. Renforcer les mécanismes de gestion de l'information du PAM pour que les données sensibles soient traitées de façon sécurisée, en application de principes et de procédures clairs, afin d'éviter de faire courir des risques aux bénéficiaires</p> <p>2. Veiller à ce que le PAM dispose d'orientations et de procédures claires à suivre pour les membres du personnel qui sont témoins ou ont connaissance de mauvais traitements ou de violations, et permettant de protéger le caractère confidentiel de ces informations</p>

* <https://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf>

Constatations

Qualité de la politique

17. L'évaluation a permis de constater que la politique du PAM en matière de protection humanitaire faisait manifestement écho aux échanges de vues qui se déroulent sur la scène internationale. Bien qu'elle n'expose pas une vision ou une analyse contextuelle spécifique, il est évident qu'elle est clairement inspirée du projet du PAM axé sur la protection qui portait sur la période 2005–2008. Ce projet a engendré des changements organisationnels et a permis que la signification de la protection et son importance soient reconnues au sein du PAM, notamment lorsqu'il s'agit d'apporter une assistance alimentaire. Cette politique a été élaborée de manière inclusive et participative, ce qui a favorisé la prise en compte des points de vue d'un large éventail d'agents du PAM et d'autres organismes.
18. L'élaboration de la politique a contribué à sensibiliser l'ensemble du PAM aux questions de protection, ce qui faisait écho à la place grandissante accordée à la protection et aux droits de l'homme dans les interventions d'urgence à l'échelle mondiale, comme en témoignent, par exemple, l'initiative "Les droits de l'homme avant tout"¹⁷ et la politique du Comité permanent interorganisations en matière de protection¹⁸. Cette sensibilisation aux questions de protection fait aussi écho à l'état de la réflexion dans d'autres domaines liés au développement, notamment en ce qui concerne le respect des droits et l'essor des partenariats.
19. La politique a été jugée conforme aux orientations et aux principes d'action pertinents du PAM et d'autres organismes humanitaires similaires. Elle a encouragé l'élaboration de stratégies sur des thèmes apparentés comme, par exemple, la responsabilité à l'égard des populations touchées et la protection des données.
20. La politique a stimulé l'attention portée aux droits de l'homme, aussi bien dans le domaine de l'aide humanitaire que dans les contextes de développement, de plus l'atténuation des risques et le renforcement de la sécurité, de l'intégrité et de la dignité, ont fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre des interventions visant à répondre aux besoins alimentaires des populations touchées par une crise.
21. Lors de la formulation de cette politique, sa portée et sa finalité n'ont délibérément pas été strictement délimitées. Cette stratégie a permis d'emporter l'adhésion au sein du PAM et de concilier dans une large mesure différentes conceptions de la nature et de l'étendue des responsabilités du PAM en matière de protection qui s'exprimaient au son sein et à l'extérieur.
22. Toutefois, la coexistence de cette large portée et de la définition spécifique utilisée par le PAM faisait écho à des compromis internes. La différence entre les responsabilités du PAM à l'égard des bénéficiaires directs (ceux qui reçoivent l'assistance alimentaire) et ses responsabilités à l'égard de populations plus vastes touchées par la crise ou vulnérables influe sur l'interprétation et sur l'application concrète de la politique. La haute direction ne s'étant pas exprimée clairement en faveur d'une conception élargie des responsabilités du PAM en matière de protection, le personnel applique une définition plus restrictive.

¹⁷ Secrétaire général des Nations Unies. 2013. *Initiative "Les droits de l'homme avant tout"*
<https://www.un.org/sg/en/content/ban-ki-moon/human-rights-front-initiative>.

¹⁸ Comité permanent interorganisations. 2016. *Politique du Comité permanent interorganisations sur la protection dans le cadre de l'action humanitaire*. Disponible à l'adresse suivante:
https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_protection_policy_french_logo_final.pdf.

23. Les évaluateurs considèrent que ces divergences dans la définition et l'interprétation de la politique aggravent le risque que certaines responsabilités du PAM soient négligées, en particulier ses responsabilités à l'égard des populations touchées qui ne reçoivent pas directement une assistance alimentaire. Plus précisément, le PAM a adopté une approche privilégiant le caractère central de l'assistance qui était axée sur les modalités d'assistance alimentaire, mais fournissait peu d'orientations ou d'incitations de nature à favoriser des mesures stratégiques visant à remédier aux incidences de certaines pratiques qui compromettent délibérément la sécurité alimentaire.
24. L'évaluation a permis de constater que la politique et les documents qui l'accompagnent ne proposaient pas un cadre de responsabilité et d'obligation redditionnelle clair pour la haute direction. D'une manière générale, la politique met surtout l'accent sur les activités de développement des capacités, conformément à l'objectif de ce qu'elle appelle la "participation durable"; cette focalisation est encore plus marquée dans le point sur la mise en œuvre de cette politique, publié en 2014¹⁹.
25. L'équipe d'évaluation a constaté qu'il manquait à cette politique un objectif précis, qui aille au-delà du développement des capacités internes et ait trait aux effets directs externes. Pendant l'évaluation, plusieurs membres du personnel du PAM ont mentionné les difficultés rencontrées pour mettre en pratique la politique concernant la protection dans différents contextes.
26. Les évaluateurs ont relevé une amélioration des rapports institutionnels sur la protection: entre 2014 et 2015, un plus grand nombre de projets ont rendu compte des résultats au regard des deux indicateurs institutionnels relatifs à la protection. Ces indicateurs semblent indiquer une amélioration des résultats, avec un *nombre* de projets atteignant leurs valeurs cibles concernant la protection plus élevé en 2015 qu'en 2014. Toutefois, le *pourcentage* global de projets du PAM ayant atteint leurs valeurs cibles en matière de protection a été moins élevé en 2015 qu'en 2014.

TABLEAU 2: PROGRÈS ACCOMPLIS EN 2014-2015 AU REGARD DES INDICATEURS INSTITUTIONNELS DU PAM EN MATIÈRE DE PROTECTION						
Indicateur	Nombre de projets ayant rendu compte des données sur les résultats		Nombre de projets ayant atteint les cibles fixées*		Pourcentage de projets ayant atteint les cibles fixées*	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Proportion de personnes bénéficiant d'une assistance qui ne rencontrent pas de problèmes de sécurité sur les sites des programmes du PAM ou sur le trajet emprunté pour s'y rendre ou en revenir	57	80	57	78	100	98
Proportion d'hommes bénéficiant d'une assistance qui ne rencontrent pas de problèmes de sécurité sur les sites des programmes du PAM ou sur le trajet emprunté pour s'y rendre ou en revenir	67	72	67	71	100	99

¹⁹ Point sur la mise en œuvre de la politique en matière de protection (WFP/EB.A/2014/5-F).

TABLEAU 2: PROGRÈS ACCOMPLIS EN 2014-2015 AU REGARD DES INDICATEURS INSTITUTIONNELS DU PAM EN MATIÈRE DE PROTECTION						
Indicateur	Nombre de projets ayant rendu compte des données sur les résultats		Nombre de projets ayant atteint les cibles fixées*		Pourcentage de projets ayant atteint les cibles fixées*	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Proportion de femmes bénéficiant d'une assistance qui ne rencontrent pas de problèmes de sécurité sur les sites des programmes du PAM ou sur le trajet emprunté pour s'y rendre ou en revenir	66	72	63	71	95	99
Proportion de personnes bénéficiant d'une assistance informées au sujet du programme	49	77	43	51	88	66
Proportion d'hommes bénéficiant d'une assistance informés au sujet du programme	65	76	50	52	77	68
Proportion de femmes bénéficiant d'une assistance informées au sujet du programme	66	76	50	53	76	70

* "ayant atteint les cibles fixées" signifie atteindre plus de 88,9 pour cent de la valeur cible.

Source: équipe d'évaluation, à partir des données de 2014-2015 extraites de la base de données DACOTA du PAM et de COMET, l'outil des bureaux de pays pour une gestion efficace.

27. La définition des indicateurs institutionnels a été jugée trop restrictive pour éclairer les équipes de programme sur des enjeux spécifiques en matière de protection. Ils fournissent peu d'informations sur l'autonomisation ou sur l'importance de la contribution apportée par le PAM à la mise en place d'un environnement opérationnel dans lequel les droits sont respectés.
28. Les évaluateurs ont également constaté un amalgame entre les questions liées à la problématique hommes-femmes et les enjeux relatifs à la protection, de sorte que la problématique hommes-femmes était davantage considérée sous l'angle de la violence sexiste que sous celui de l'autonomisation des femmes.

Résultats de la politique

Orientations

29. Le PAM a déployé des efforts multiples pour s'investir davantage dans la protection. Il a notamment formé et recruté des conseillers régionaux pour les activités humanitaires afin de consolider les capacités, ajouté de nouveaux indicateurs au Cadre de résultats institutionnels, et élaboré des instructions relatives à la protection, à la responsabilité à l'égard des populations touchées, à la violence sexiste et à la protection des données.
30. L'évaluation a fait ressortir des progrès inégaux dans les six orientations définies aux termes de la politique, les avancées étant plus nettes pour le développement des capacités internes, que pour la gestion des partenariats ou les informations relatives à la protection. Dans les bureaux de pays, il apparaît que la protection est en concurrence avec d'autres priorités organisationnelles.

31. *Orientation 1*: un dispositif d'analyse du contexte a été mis en place et des instructions claires sur l'analyse de la protection ont été intégrées dans le manuel et la formation concernant la protection. Toutefois, dans la pratique, les efforts que les bureaux de pays ont consacrés à développer l'analyse des contextes et des risques en matière de protection se sont avérés très variables et n'étaient pas systématiques. Certains outils de suivi et d'évaluation ont été adaptés avec succès pour intégrer l'analyse des questions de protection²⁰.
32. *Orientation 2*: l'intégration des pratiques et des connaissances relatives à la protection dans les outils de programmation a commencé, mais elle n'est pas encore systématique, car l'application de la politique et des directives qui l'accompagnent n'est pas uniforme. Les évaluateurs ont constaté que les outils de suivi post-distribution comprenaient de plus en plus de questions relatives à la protection et à la vulnérabilité, mais ils ne faisaient pas toujours état des mécanismes de survie préjudiciables qui existent dans de nombreux pays. En 2017, 87 pour cent des bureaux de pays disposaient de mécanismes de réclamation et de remontée de l'information²¹ et les évaluateurs ont constaté que des efforts avaient été accomplis pour instaurer un dialogue avec les communautés. Ces outils nécessitent toutefois d'être développés pour que, d'un point de vue culturel, les systèmes de réclamation soient plus compréhensibles, suscitent davantage la confiance et soient plus accessibles.
33. *Orientation 3*: les évaluateurs ont trouvé des cas dans lesquels les questions de protection constituaient un élément important dans la conception de l'assistance ou le ciblage²². D'une manière générale, les programmes étudiés par l'évaluation pouvaient permettre d'obtenir des effets satisfaisants en matière de protection, mais souvent, ces effets directs n'étaient pas prévus lors de la phase de conception, et ils ne sont pas encore considérés ou compris comme un résultat transversal (encadré 1). Certains éléments attestent que des modalités, comme l'Assistance alimentaire pour la création d'actifs ou les transferts de type monétaire, ont permis de renforcer la dignité et l'intégrité des bénéficiaires, en leur donnant la possibilité de choisir plus librement de quelle façon recevoir et utiliser l'assistance du PAM.
34. *Orientation 4*: la formation sur les questions de protection a bénéficié d'investissements considérables, mais peu d'éléments attestent qu'elle ait réellement débouché sur des actions concrètes. Les membres du personnel du PAM ont manifesté un vif intérêt à l'idée d'appréhender les risques en matière de protection et de réfléchir aux façons de les atténuer, mais ils ont souvent eu du mal à cerner les pratiques spécifiques à entreprendre.
35. *Orientation 5*: selon l'équipe d'évaluation, les partenariats n'ont pas été suffisamment exploités pour mettre en œuvre la politique, même si des progrès ont été accomplis avec l'intégration de considérations relatives à la protection dans les accords de partenariat sur le terrain et les stratégies de partenariat avec des détaillants pour les transferts de type monétaire. Le PAM a participé activement à des modules de protection, mais sa collaboration s'est souvent limitée à l'échange d'informations et n'a pas été exploitée, en règle générale, pour signaler les questions relatives à la protection qui méritaient d'être mises en avant à l'échelle du système. Les partenariats les plus importants pour des activités conjointes de protection ont été conclus avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et dans le cadre de ces activités, les systèmes de transmission de l'information et le suivi interorganisations ont été de qualité variable.

²⁰ Certains bureaux de pays ont pris des dispositions spécifiques pour recenser les questions de protection dans le système d'analyse et de cartographie de vulnérabilité (ACV), notamment l'ACV fondée sur la téléphonie mobile (m-VAM), comme on a pu l'observer en Afghanistan et en République démocratique du Congo.

²¹ PAM. Rapport annuel sur les résultats de 2017 (avant-projet).

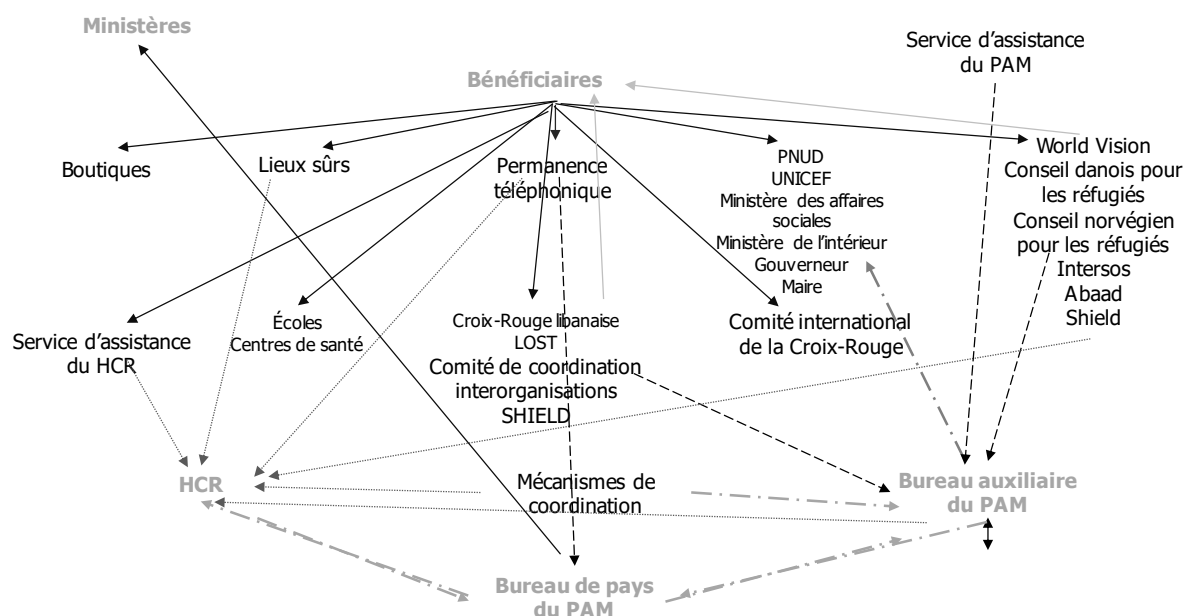
²² Par exemple, les bureaux du PAM en République démocratique du Congo et en El Salvador ont employé les risques en matière de protection comme un critère permettant de cibler les victimes de violence – des rapatriés et des migrants.

36. *Orientation 6*: l'un des constats les plus marquants établis pendant l'évaluation concerne le flou qui entoure l'établissement des rapports, les permanences téléphoniques et les systèmes de circulation des informations sur le thème de la protection, y compris les modalités de sauvegarde des données relatives à la protection recueillies par le PAM et ses partenaires. Le PAM fait œuvre de pionnier en élaborant des directives et des systèmes visant à assurer la protection et la confidentialité des données sur les bénéficiaires mais, comme le montre la figure 4, les informations ne sont ni systématisées ni centralisées, ni intégrées dans une analyse systématique du contexte. Cette situation pourrait exposer les bénéficiaires à des risques en matière de protection et compromettre la réputation du PAM.

Encadré 1: liens entre la programmation stratégique et la protection

Face à la situation préoccupante du Liban en matière de cohésion sociale, le pays hébergeant la plus forte densité de réfugiés par habitant au monde, le Plan de gestion des répercussions de la crise syrienne au Liban a vu le jour en 2014. Ce plan reconnaît la nécessité de lutter contre la vulnérabilité dans l'ensemble du pays et de remédier aux répercussions de la forte concentration de réfugiés sur les communautés qui "partagent leurs terres, leurs écoles, leurs ressources en eau et leurs centres de santé". Il s'inscrit dans une stratégie globale de stabilisation destinée à apaiser les tensions sociales, tout en développant les capacités des systèmes locaux et nationaux de prestation de services. Le PAM a peu participé au lancement de ce plan, mais ses programmes et l'action engagée pour diminuer les problèmes de protection dans le cadre de ses activités concordent avec les objectifs du plan. En outre, sa programmation par pays est conçue pour atténuer les tensions et permettre ainsi aux réfugiés de conserver l'asile au Liban.

Figure 4: Dispositif officiel et informel de circulation et de communication des informations relatives à la protection au Liban



Légende

- > Données sur les bénéficiaires
-> Vers le HCR
- - -> Rapports du PAM
- - - -> Communication des informations par les partenaires

Source: équipe d'évaluation.

Obtention des effets directs recherchés

37. L'équipe d'évaluation reconnaît qu'il est difficile de mesurer les effets directs en matière de protection, étant donné l'incidence de nombreux facteurs externes sur les risques et sur les capacités d'adaptation en la matière, et le manque de données de référence. Malgré cela, en utilisant la théorie du changement établie en 2016 pour effectuer ces mesures, il a été constaté que des effets directs positifs avaient été obtenus dans plusieurs domaines, notamment l'atténuation des risques d'atteinte à la sécurité et des progrès en matière de respect des bénéficiaires.
38. Le PAM et les partenaires coopérants sont parvenus à créer un environnement dans lequel les risques encourus par les groupes de bénéficiaires ont diminué dans de nombreux endroits²³.
39. Dans des contextes plus stables, l'évaluation a montré que les équipes du PAM s'employaient à lutter contre la faim, tout en réduisant le nombre d'atteintes à la protection avant, pendant et après les activités de distribution. Le fait de gérer les ruptures d'approvisionnement à travers le "prisme de la protection" a également été jugé très efficace pour détecter les nouveaux risques relatifs aux mécanismes de survie dangereux et y faire face.
40. Il ressort de l'évaluation que l'importance de lutter contre la discrimination et de venir en aide aux bénéficiaires d'une manière qui respecte leur dignité fait l'objet d'une attention soutenue à l'échelle de l'institution. Les groupes de concertation et les entretiens individuels avec les populations touchées ont montré que les bénéficiaires étaient traités avec respect lorsqu'ils participaient aux programmes mais que, parfois, ils ne comprenaient pas bien les priorités en matière de distribution.
41. Parce que le ciblage est différencié en fonction du sexe, de l'âge, de l'invalidité et de critères de diversité, les programmes du PAM sont adaptés à des besoins et à des capacités spécifiques. Si aucun élément n'atteste d'une discrimination à l'égard de groupes recevant une assistance, certains de ces groupes sont moins bien servis que d'autres.
42. Dans le cadre des opérations qui ont fait l'objet d'une visite sur le terrain, il a été constaté que les besoins alimentaires particuliers des jeunes et des enfants ne faisaient pas l'objet d'une évaluation spécifique en dehors des programmes de repas scolaires. Par exemple, dans les pays où des groupes criminels s'en prennent aux jeunes, on pourrait renforcer la priorité accordée à la consolidation des partenariats avec des associations locales de jeunes pour réduire leur exposition aux risques. Il semble que le recours à des outils adaptés ait amélioré la concertation avec les personnes extrêmement vulnérables, les mineurs non accompagnés, les communautés d'accueil et les minorités.
43. Les parties prenantes consultées ont souligné qu'étant donné l'importance de sa présence sur le terrain et le rôle qu'il joue au sein des mécanismes de coordination interorganisations, le PAM était bien placé pour promouvoir et influencer la concertation sur les questions de protection avec les acteurs locaux, nationaux et internationaux. Or les évaluateurs ont eu le sentiment que ces décisions étaient laissées à la discrétion des bureaux de pays qui, en général, privilégiaient la fourniture rapide de l'assistance plutôt qu'une participation stratégique aux activités de protection.

²³ L'équipe d'évaluation a notamment observé ces réductions en République démocratique du Congo et au Liban.

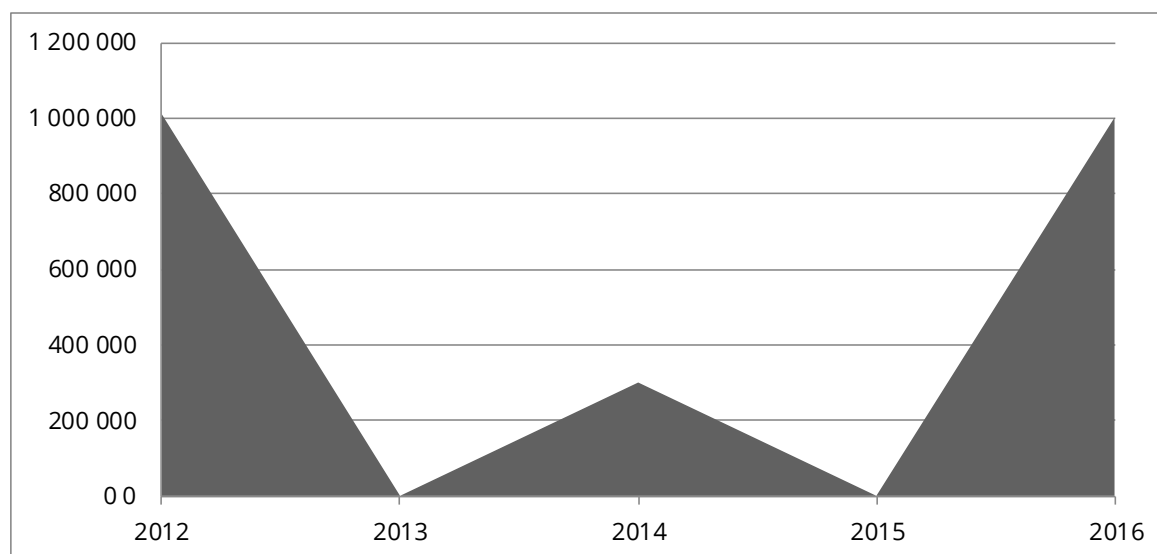
Facteurs expliquant les résultats obtenus

Facteurs externes

Appui et financement apportés par les donateurs

44. L'évaluation a montré que les donateurs sont unanimes à souhaiter que le PAM intègre davantage la protection dans ses activités d'analyse et de programmation. Il ressort des entretiens menés au niveau des pays que les donateurs sont prêts à financer des postes et des activités consacrés à la protection, mais faute de faire état des problèmes de protection et de les analyser de manière systématique, le PAM n'a pas été en mesure de montrer toute l'utilité de ses interventions pour mobiliser les ressources requises²⁴.
45. D'une manière générale, la pénurie de ressources a freiné la mise en œuvre de la politique et le recrutement d'agents chargés de la protection dans l'ensemble du PAM. Les fonds destinés à la fonction de protection au Siège n'ont jamais excédé 1,6 million de dollars É.-U. par an, et ils étaient tombés à un niveau critique à l'époque du lancement de la politique et de sa mise en application entre 2012 et 2014 (figure 5). Les fonds étaient principalement consacrés au développement des capacités internes.
46. Toutefois, les dépenses au niveau des pays ont été moins faciles à repérer, et de nombreux hauts responsables des bureaux de pays ont admis que les investissements dans les capacités techniques de protection n'entraient pas dans les priorités.

Figure 5: Contributions des donateurs au fonds d'affectation spéciale pour le projet relatif à la protection humanitaire – phase 3



Source: équipe d'évaluation, à partir des données et des rapports du PAM relatifs aux contributions des donateurs.

Partenariat et coordination

47. La participation active du PAM aux modules de la protection l'a conduit à travailler avec un large éventail de partenaires pour rechercher des approches et des solutions communes aux problèmes de protection. Les membres du personnel interrogés ont toutefois mentionné leur crainte d'empiéter sur les mandats spécifiques de protection d'autres organismes. La plupart des partenaires coopérants ont dit apprécier que le PAM participe aux activités relatives à la protection, mais dans l'ensemble l'organisme n'est pas encore

²⁴ Par exemple, il a fallu mettre fin à des programmes ayant des incidences en matière de protection, tels que les repas scolaires d'urgence en Ouganda, en raison d'un manque de financement.

perçu comme un partenaire solide en la matière. En dépit des formations dispensées, il a été constaté que le manque de sensibilisation et les capacités peu probantes de certains partenaires coopérants nationaux empêchaient la bonne mise en œuvre de l'approche du PAM en matière de protection.

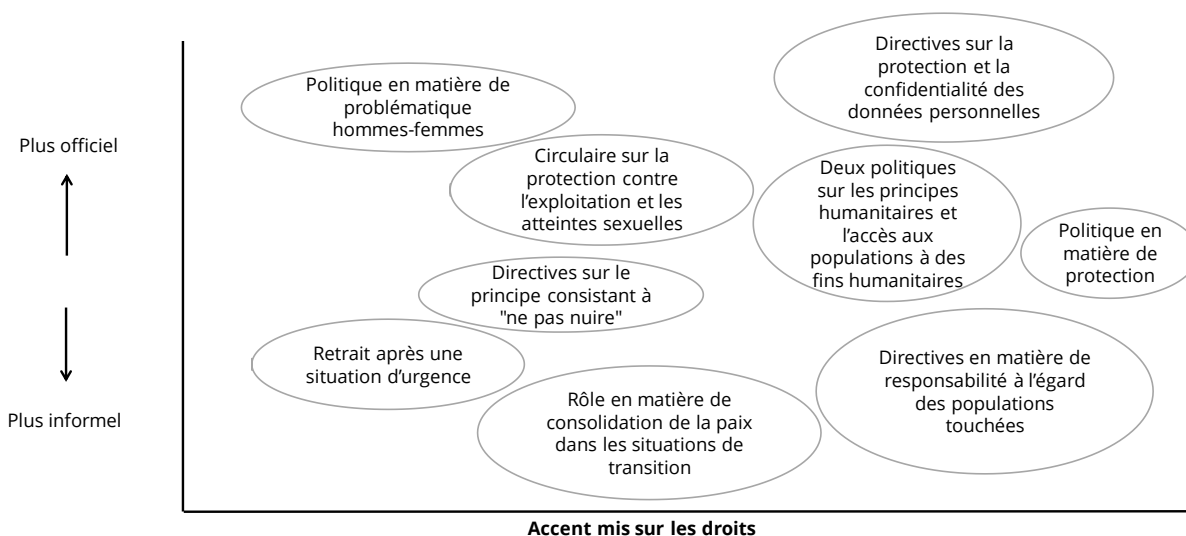
48. Des alliances stratégiques et des partenariats avec des gouvernements ont parfois entravé l'application de la politique. Dans certains cas, la crainte de nuire aux relations avec les pouvoirs publics et de compromettre les possibilités d'accès nécessaires aux opérations a influé sur l'attitude adoptée par le PAM à l'égard de la sensibilisation aux questions de protection. Les parties prenantes ont suggéré que le PAM limitait parfois son influence en faveur des populations touchées par une crise en se contentant d'adapter les modalités d'assistance.

Facteurs internes

Élaboration et qualité de la politique

49. Dès le départ, la politique du PAM en matière de protection humanitaire a été élaborée sur la base d'une approche résolument ascendante, ce qui a amélioré la pertinence et a permis de sensibiliser le personnel à l'importance de la protection et de surmonter les résistances internes. Toutefois, sa mise en œuvre s'est heurtée à plusieurs obstacles.
50. En l'absence d'une vision globale cohérente, cette politique a été appliquée à des degrés divers et sa mise en œuvre a fait l'objet d'interprétations différentes au sein du PAM. En outre, l'évaluation a montré que l'ambiguïté de la définition de la protection limitait le rôle du PAM dans ce domaine, qui était "axé sur l'assistance" et non sur les populations.
51. D'après les conclusions de l'évaluation, la politique du PAM en matière de protection n'est que l'une des nombreuses composantes d'un système normatif complexe. À ce titre, elle n'a pas suffisamment de poids pour faire de la protection l'une des responsabilités majeures du PAM. En principe, toutes les politiques concordent et ont la même importance, mais dans la pratique, leur articulation n'est pas toujours clairement définie. Certaines priorités qui sont en concurrence et se chevauchent freinent le changement organisationnel préconisé dans cette politique.

Figure 6: Documents normatifs relatifs à la protection



Source: équipe d'évaluation.

52. Les incitations à pouvoir afficher des résultats au regard des cibles fixées ont limité la mise en place des mesures de protection. Les responsables du PAM ont été dans l'obligation d'élaborer et de mettre en avant une approche de la protection qui engendre des résultats quantitatifs fondés sur des données factuelles, tout en accordant moins d'importance aux aspects plus qualitatifs. La communication d'informations sur la protection au regard des indicateurs institutionnels est restée trop étroite, alors que des données utiles recueillies sur le terrain étaient disséminées dans l'ensemble du PAM. De ce fait, il n'était pas possible de faire état de manière satisfaisante des pratiques en usage ou envisageables au PAM en matière de protection.
53. Les interactions avec la politique en matière de problématique hommes-femmes ont à la fois facilité et entravé la mise en œuvre de la politique relative à la protection²⁵. Ces deux politiques se sont heurtées à des problèmes similaires tout au long de leur mise en œuvre, mais la politique en matière de protection n'a pas obtenu un degré de priorité et de visibilité comparable dans l'ensemble du PAM. Les responsabilités organisationnelles étaient plus faibles dans le domaine de la protection que dans celui de la problématique hommes-femmes²⁶. La politique en matière de protection n'a pas été accompagnée de dispositifs institutionnels obligatoires, à l'instar des plans d'action concernant la problématique femmes-hommes mis en place au niveau national et régional, qui ont contribué à renforcer la visibilité de ces questions et à obtenir les avancées dans ce domaine. Avec le temps, le PAM a réalisé des progrès importants dans la mise en place et la consolidation de mécanismes permettant d'assurer la prise en compte systématique de la problématique femmes-hommes et rendant l'analyse de ces questions obligatoire, et dans l'élaboration de stratégies conformes aux exigences de cette politique²⁷. Ces outils ont parfois eu tendance à remplacer ou à occulter l'analyse des questions relatives à la protection et la programmation d'activités de protection.

Facteurs institutionnels

54. Parmi les principaux facteurs ayant eu une incidence sur les résultats figure la faible priorité accordée à la protection à l'échelle institutionnelle. Même si le personnel reconnaît tout à fait l'importance désormais attachée à la protection, cette politique n'a pas bénéficié d'un appui institutionnel suffisant pour être pleinement mise en œuvre.
55. Le fait que l'encadrement et la haute direction aient apporté un appui limité à la mise en place de cette politique a fait gravement obstacle aux changements institutionnels nécessaires. En l'absence de directives claires et d'un engagement suffisant de la direction, la protection a rarement été considérée comme une question stratégique, et elle a occupé une place variable dans les priorités des équipes de direction des pays. L'obligation de rendre des comptes en matière de protection et les incitations à s'engager dans ce domaine sont limitées: le thème de la protection ne figure pas systématiquement dans les évaluations de la performance et les formations destinées aux hauts responsables. Il a été constaté qu'il était rare que la protection fasse l'objet d'analyses axées sur l'évaluation ou que des enseignements soient dégagés.

²⁵ La politique en matière de problématique hommes-femmes de 2015 complète la politique en matière de protection de 2012 et comprend un objectif relatif à la protection: "Objectif II: Les femmes, les hommes, les filles et les garçons touchés par une situation d'urgence bénéficient de manière égale de l'assistance offerte en matière de nutrition et de sécurité alimentaire, conformément à leurs possibilités et besoins respectifs et en toute sécurité". La politique en matière de protection prend en compte des considérations relevant de la problématique hommes-femmes, notamment s'agissant des violences sexistes.

²⁶ Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes (2008-2013) (WFP/EB.1/2014/5-A).

²⁷ *Ibid.*

56. D'une manière générale, les dispositifs institutionnels n'étaient pas adaptés à la mise en œuvre de la politique. La petite équipe du Siège chargée de la protection a fourni un appui technique satisfaisant malgré des ressources très restreintes, mais elle n'avait tout simplement pas les moyens nécessaires pour mettre en place la politique en matière de protection dans les environnements opérationnels difficiles et multiples dans lesquels le PAM opère.
57. Sur le terrain, l'infrastructure relative à la protection – des systèmes, des structures, une organisation et des capacités – était également insuffisante pour assurer la mise en œuvre de la politique. Bien que les effectifs chargés de fonctions de protection spécifiques aient nettement augmenté, les coordonnateurs responsables des questions de protection disposent de pouvoirs limités pour influencer sur la mise en œuvre et ils doivent souvent s'occuper de plusieurs objectifs transversaux.
58. Malgré ces difficultés, le vif intérêt du personnel du PAM et les liens manifestes qui existent entre les atteintes à la sécurité, la dignité et l'intégrité d'une part, et l'insécurité alimentaire, d'autre part, ont entraîné d'importantes innovations en matière de programmes et l'adoption de bonnes pratiques dans plusieurs pays²⁸.

Conclusions et enseignements

59. La politique a été élaborée de façon concertée pour susciter davantage d'adhésion auprès de la haute direction et du personnel, en général. Au départ, certaines ambiguïtés dans le document exposant la politique et les directives qui l'accompagnaient ont été utiles dans la mesure où elles ont aidé le PAM à définir son rôle en matière de protection, mais elles ont fini par le conduire à se focaliser sur les opérations sans prendre suffisamment en compte les risques plus globaux en matière de protection et elles ont freiné le passage des normes à la pratique.
60. Des résultats importants ont été obtenus, il est possible de renforcer considérablement l'impact de cette politique avec une mobilisation durable et systématique de la haute direction. En raison de discordances entre les définitions de la protection retenues dans la politique, certains enjeux stratégiques n'ont pas fait l'objet d'une attention systématique, notamment dans les situations où la nourriture est instrumentalisée pour asseoir un pouvoir. Le PAM a trouvé des solutions pour renforcer la protection grâce à une programmation efficace et à des pratiques satisfaisantes en matière de protection, et les évaluateurs ont constaté que le PAM disposait des aptitudes nécessaires dans différents types d'opérations, y compris des opérations de développement, et ils ont noté que le personnel était souvent motivé pour protéger les personnes auxquelles il vient en aide, mais qu'il ne savait pas toujours comment s'y prendre.
61. L'absence de système unifié de recueil, d'analyse et d'exploitation des données relatives à la protection a des incidences sur la protection des bénéficiaires et des populations touchées. En revanche, on constate au sein du PAM une bien meilleure compréhension des rapports entre les risques encourus par les populations, les risques d'atteinte à la réputation²⁹ et les risques opérationnels qui menacent le personnel et les actifs.

²⁸ L'évaluation cite en particulier l'Iraq, le Malawi, le Niger et le Nigéria, avec une action importante au niveau stratégique en République démocratique du Congo.

²⁹ Parmi les exemples de risques d'atteinte à la réputation pour le PAM figurent l'impression qu'il est incapable de remplir ses engagements humanitaires ou de s'adapter aux changements mondiaux.

62. De nombreux facteurs internes et externes ont eu une influence positive ou négative sur la mise en œuvre de la politique. L'évaluation a mis en évidence:
- un encadrement insuffisant et le fait que l'application de la politique en matière de protection n'était pas une priorité institutionnelle;
 - le caractère limité des investissements en ressources financières et humaines destinées à répondre aux besoins de protection dans le contexte de la multiplication des opérations complexes présentant des risques élevés en matière de protection;
 - un cadre normatif dispersé qui comprend de multiples principes ayant trait à la protection à des degrés divers; et
 - malgré une participation active aux modules de protection, un recours limité aux partenariats permettant de faciliter les démarches de protection.
63. Ce constat suggère qu'il est nécessaire d'obtenir un engagement clair de la haute direction, de relancer la collaboration avec les principaux partenaires du PAM et de mieux comprendre l'articulation entre les résultats transversaux d'une part, et la feuille de route intégrée, le Plan stratégique pour 2017–2021 et le Cadre de résultats institutionnels pour 2017–2021, d'autre part.
64. La nécessité de faire respecter et systématiquement prévaloir les droits de l'homme fait de plus en plus consensus au sein des Nations Unies, ce qui place le PAM dans une position privilégiée. Le PAM entreprend aujourd'hui une mutation pour aligner les résultats qu'il cherche à obtenir sur les ODD. Il peut à présent s'appuyer sur les efforts importants déployés ces cinq dernières années pour renforcer la priorité donnée à la protection en son sein. Ces changements exigeront une mobilisation accrue des hauts responsables et des ressources ainsi qu'un solide cadre de responsabilités.

Recommandations

65. Les six recommandations ci-après découlent des constatations et des conclusions issues de l'évaluation et ont bénéficié des éclairages apportés par un atelier sur l'évaluation organisé en septembre 2017 auquel ont participé des membres du personnel de l'ensemble du PAM.
66. **Recommandation 1: une nouvelle politique.** En 2018, le PAM devrait officiellement affirmer, et le réaffirmer les années suivantes, que la protection des populations touchées et la responsabilité à leur égard figurent parmi ses principales responsabilités dans le cadre du rôle qu'il joue en matière de sécurité alimentaire et de partenariats (ODD 2 et 17).
67. D'ici à 2019, le PAM devrait élaborer une nouvelle politique en matière de protection humanitaire. Cette nouvelle politique devrait avoir un seul objectif qui englobe toutes les populations touchées par une crise et exposées à la vulnérabilité – en situation d'urgence comme dans les contextes de développement – et concorde avec la définition de la protection arrêtée par le Comité permanent interorganisations. Cette politique devrait établir le rôle du PAM dans la réduction des risques encourus par les populations; définir clairement les liens entre toutes les politiques, stratégies et directives afférentes à ces risques; et comprendre une structure de responsabilité à tous les échelons organisationnels.
68. **Recommandation 2: intégration dans la gestion des risques.** D'ici à 2019, la Division de la gestion globale des risques devrait veiller à ce que la "ligne de visée" de l'institution précise clairement les liens entre les risques et l'élaboration de programmes favorisant la protection. Un cadre relatif aux risques et à la protection devrait être élaboré à l'échelle du PAM pour englober à la fois les risques auxquels les populations sont exposées et les objectifs de programmation. Il devrait comprendre l'intégration des questions de protection dans les cadres de contrôle interne et les systèmes de gestion des risques de sécurité

existants, et des formations régionales et nationales spécifiques visant à renforcer les compétences des hauts responsables en matière d'analyse des risques liés à la protection.

69. **Recommandation 3: partenariats.** Avant la fin de l'année 2018, le Département des partenariats et de la gouvernance et la Division des politiques et des programmes devraient élaborer une approche structurée de la mobilisation des ressources à l'appui de l'obtention de résultats transversaux en matière de protection. Cette approche devrait comprendre un dialogue stratégique avec les donateurs afin d'obtenir davantage de financements volontaires en faveur de la protection. Elle devrait également comprendre des outils de communication et des directives à l'intention de tous les partenaires, notamment les fournisseurs commerciaux, et englober la participation du PAM aux modules d'action groupée.
70. **Recommandation 4: encadrement et ressources humaines.** D'ici à la mi-2019, la Division des ressources humaines et la Division des politiques et des programmes devraient renforcer et structurer les effectifs chargés des questions de protection et mettre en place des formations afin de consolider les compétences des membres du personnel concernés. À cette fin, il conviendra notamment d'intégrer la protection dans la formation des cadres et des nouveaux arrivants, ainsi que dans les évaluations individuelles de la performance. Les hauts responsables devraient être formés à l'analyse de la protection et à la négociation, et leurs compétences à cet égard devraient être évaluées. Des mesures devraient être prises afin d'affecter des crédits supplémentaires au financement de postes de conseillers spécialistes de la protection et de l'action humanitaire, et de créer officiellement dans les bureaux de pays des postes de coordonnateur responsable des questions de protection à un niveau suffisamment élevé, et dont les titulaires n'exerceront pas en même temps la fonction de responsable de la coordination des questions relatives à la problématique hommes-femmes.
71. **Recommandation 5: base de données factuelles.** D'ici à la fin de 2018, le PAM devrait renforcer l'analyse des contextes et des questions de protection en consolidant les systèmes de gestion de données de suivi et d'évaluation, et en s'appuyant sur les systèmes de gestion de l'information existants pour collecter les informations portant sur la protection. Ce travail comprendra l'élaboration d'une "banque de mégadonnées" sur la protection qui regroupera les informations qualitatives et quantitatives recueillies; la révision des indicateurs institutionnels relatifs à la protection; et l'ajout d'une analyse des questions de protection dans les évaluations.
72. **Recommandation 6: concertation avec les parties prenantes.** D'ici à la fin de 2019, la Division des politiques et des programmes devrait élaborer une nouvelle stratégie de dialogue avec les populations touchées et les groupes vulnérables, qui devrait reposer sur le renforcement des dispositifs permettant aux communautés de faire remonter leurs observations.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ODD	objectif de développement durable
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques