

**Document d'information destiné à la première
consultation informelle sur la version actualisée de la
politique en matière de protection**



Consultation informelle

16 juillet 2019

**Programme alimentaire mondial
Rome, Italie**

Le présent document décrit le processus d'élaboration, l'orientation stratégique et les questions clés qui seront évoqués lors des consultations informelles consacrées à la nouvelle version de la politique en matière de protection et soumis au Conseil pour examen et discussion. Il ne s'agit pas du projet de politique actualisée.

1. Vue d'ensemble du processus d'élaboration

1. Pour se doter d'une nouvelle politique en matière de protection, le PAM suit un processus en deux volets, qui consiste tout d'abord à présenter un plan au Conseil d'administration pour examen à sa deuxième session ordinaire de 2019, puis à lui soumettre le texte actualisé de la politique pour adoption à sa deuxième session ordinaire de 2020. Cela permettra au Conseil de prendre une part active à l'élaboration du document et de communiquer des orientations dès le début du processus. Les consultations contribueront à ce que la question de la protection suscite l'adhésion à l'échelle du PAM et à ce que les agents de terrain et le personnel opérationnel fassent leur la politique. Les principales parties prenantes au processus sont les populations touchées, les bénéficiaires et les communautés, les États membres du PAM, les autorités locales, la société civile, les organisations communautaires, les partenaires du PAM, les mécanismes de coordination interorganisations et le personnel du PAM au Siège, dans les six bureaux régionaux ainsi que dans les différents bureaux de pays, bureaux auxiliaires et bureaux de section.
2. On trouvera à l'annexe I une liste de contrôle relative à la politique en matière de protection, qui offre une vue d'ensemble des résultats attendus des consultations et des axes de travail en les regroupant par question clé. Le processus en deux volets est exposé à l'annexe II.
3. Le PAM a décidé d'élaborer la nouvelle politique en privilégiant le point de vue des acteurs présents sur le terrain. Dans le cadre d'une démarche axée sur les zones reculées, des collaborateurs des bureaux de pays opérant dans différents environnements, y compris des membres du personnel du PAM et des partenaires travaillant en première ligne et devant faire face au quotidien à des problèmes de protection, ont été sélectionnés pour donner des éclairages contextualisés.
4. Le PAM donne suite aux constatations et aux recommandations issues de l'évaluation indépendante consacrée en 2018 à sa politique actuelle en matière de protection humanitaire¹, en s'appuyant sur les résultats, les analyses et les enquêtes auxquels le processus d'évaluation a donné lieu. La liste de contrôle à l'annexe I reprend les principaux points de l'évaluation afin qu'il en soit dûment tenu compte. Le PAM a élaboré une stratégie relative à la protection et à la responsabilité à l'égard des populations touchées pour 2019-2021 afin de donner suite sur le champ aux recommandations issues de l'évaluation directement au niveau de la mise en œuvre. Les enseignements tirés de la stratégie seront exploités dans la politique et inversement.

¹ DARA. 2018. "Evaluation of the WFP Humanitarian Protection Policy". Numéro du rapport: OEVI/2016/015.

2. Orientation stratégique de la politique actualisée du PAM en matière de protection

5. À travers sa nouvelle politique en matière de protection, le PAM affirmera sa profonde détermination à placer la protection au cœur de la mise en œuvre de ses programmes. La version actualisée de la politique:
 - a) s'appuiera sur les résultats obtenus grâce à l'application de la politique actuelle en matière de protection humanitaire²;
 - b) fera de la protection une composante essentielle de la gestion globale des risques au niveau du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays;
 - c) permettra d'asseoir et de développer l'action que le PAM mène pour mettre en œuvre une protection transversale en en faisant une norme obligatoire dans l'ensemble de ses opérations et en intégrant des objectifs de protection chaque fois que possible;
 - d) permettra au PAM de mettre en pratique son engagement en faveur de la protection;
 - e) adaptera les rôles et responsabilités du PAM aux évolutions mondiales récentes et aux demandes croissantes appelant à répondre aux besoins en matière de protection et à lutter contre les atteintes aux droits de la personne dans un environnement de plus en plus complexe, de façon à s'assurer que le PAM relève de manière appropriée, professionnelle et efficace les défis qui se posent lors d'opérations humanitaires et d'activités de développement souvent prolongées.
6. La politique actualisée s'inspirera des éléments suivants de la politique en vigueur en matière de protection humanitaire:
 - L'action du PAM est enracinée dans le cadre international des droits de l'homme et de la protection et dans les processus connexes d'élaboration des politiques³. Les droits de l'homme et la protection comptent parmi les principales responsabilités du système des Nations Unies, y compris du PAM.
 - C'est sur les États que repose la responsabilité première de protéger les personnes qui se trouvent sous leur juridiction, conformément au droit international – en particulier au droit international des droits de l'homme, au droit international humanitaire et au droit international des réfugiés – et aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays⁴.
 - La valeur ajoutée du PAM en matière de protection réside dans les liens tissés entre la protection et le mandat opérationnel qui est le sien, lequel consiste à éliminer la faim et à promouvoir la sécurité alimentaire. L'assistance alimentaire est un outil efficace pour protéger et faire respecter les droits, préserver la sécurité et la dignité des personnes et réduire le recours par les populations touchées à des stratégies de survie préjudiciables. La sécurité alimentaire est une composante essentielle de l'action en faveur de la protection.

² Politique du PAM en matière de protection humanitaire (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1).

³ Voir la vue d'ensemble du cadre des droits de l'homme et de la protection à l'annexe I.

⁴ www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/199808-training-OCHA-guiding-principles-Fr.pdf.

3. Questions relatives aux consultations et à la mise à jour de la politique

3.1 Champ d'application

7. **Portée et vision:** dans sa version actualisée, la politique portera principalement sur la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées et établira des liens et des synergies avec d'autres politiques et stratégies qui concernent les risques auxquels les populations sont exposées et ont trait à divers domaines: prise en compte des conflits; lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix; rôle du PAM en matière de consolidation de la paix dans les situations de transition; démarche suivie par le PAM pour accéder aux populations; problématique femmes-hommes; protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles; et approche adoptée par le PAM pour gérer les risques liés à la sécurité.
8. Le processus de consultation offrira l'occasion aux principales unités du PAM sur le terrain et au Siège de convenir d'une vision globale cohérente de la protection transversale et de l'intégration d'objectifs de protection afin de guider la mise en œuvre de la nouvelle politique.
9. **Application:** la politique actualisée s'appliquera à tous les contextes où le PAM opère, y compris les conflits, les catastrophes naturelles et les contextes de développement, comme le fait la politique actuelle. L'approche fondée sur les droits de l'homme suivie en matière de programmation partage avec la protection les principes essentiels que sont la non-discrimination, l'égalité, la participation, l'obligation de rendre des comptes et la primauté du droit. Les consultations seront l'occasion de donner des précisions sur le rôle du PAM dans les différents contextes et sur les modalités d'application correspondantes ainsi que sur les différences et les similitudes entre une approche fondée sur les droits de l'homme et une approche fondée sur la protection. Elles permettront d'examiner la façon dont le PAM peut appuyer les initiatives que les pays mènent afin de parvenir à un développement durable ainsi qu'à la paix et à la prospérité pour tous conformément au Programme de développement durable à l'horizon 2030, tout en s'attachant à ne laisser personne de côté.

3.2 Définition de la protection selon le PAM

10. Dans la version actuelle de sa politique en matière de protection, le PAM a repris la définition de la protection donnée par le Comité permanent interorganisations, en y ajoutant sa propre interprétation pratique, conformément à son mandat et à son savoir-faire: "*protéger signifie qu'il faut concevoir et exécuter des activités d'assistance alimentaire et d'appui aux moyens de subsistance qui n'aient pas pour effet d'accroître les risques qui pèsent sur la sécurité des populations bénéficiaires touchées par une crise. L'assistance alimentaire doit plutôt contribuer à sauvegarder la sécurité, la dignité et l'intégrité des populations vulnérables*".
11. Les auteurs de l'évaluation indépendante ont jugé que l'interprétation du PAM était trop étroite et trop axée sur l'assistance, et qu'elle ne tenait pas compte des risques plus globaux en matière de protection.
12. Les consultations offriront l'occasion de répondre à ces critiques et d'étendre la définition afin d'englober une approche davantage axée sur les personnes. Elles permettront en outre d'examiner les incidences de la forte implantation opérationnelle et de la présence du PAM ainsi que les aspects essentiels et l'importance stratégique de la protection pour le PAM, en les présentant de manière que chacun puisse les comprendre facilement⁵. Les consultations porteront également sur la façon dont les populations touchées comprennent la protection,

⁵ Voir *Independent Whole of System Review of Protection in the Context of Humanitarian Action*. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/final_whole_of_system_report.pdf.

conformément à l'approche fondée sur la place centrale de la protection, qui appelle à réfléchir à la protection du point de vue de ceux qui en ont besoin.

3.3. Engagement du PAM en faveur de la place centrale à accorder à la protection

13. En 2013, le PAM s'est engagé à accorder une place centrale à la protection dans toutes ses interventions humanitaires lorsqu'il s'est associé à une déclaration sur le sujet publiée par les chefs de secrétariat des organismes représentés au sein du Comité permanent interorganisations⁶. La déclaration affirme que la protection de l'ensemble des individus et des communautés touchés ou exposés à des risques doit éclairer les décisions et les interventions humanitaires, et précise qu'au-delà des organismes ayant un mandat en matière de protection tous les acteurs humanitaires ont la responsabilité de protéger les individus et les communautés touchés ou exposés à des risques avant, pendant ou après les crises. Les principes inscrits dans la déclaration ont été présentés dans une politique du Comité permanent interorganisations en 2016⁷.

Approche du PAM en matière de protection: protection transversale et intégration d'objectifs de protection⁸

14. Conformément à l'approche fondée sur la place centrale de la protection, celle-ci se trouve déjà au cœur d'un grand nombre d'opérations du PAM. Dans le cadre de sa stratégie pour 2019-2021 relative à la protection et à la responsabilité à l'égard des populations touchées, le PAM intègre méthodiquement des objectifs de protection dans ses programmes, en se concentrant sur neuf pays prioritaires et en renforçant la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées de façon ciblée.
15. Sa nouvelle politique permettra au PAM de développer son action et de faire de la protection transversale une norme obligatoire et une responsabilité essentielle dans l'ensemble de ses opérations, étant entendu qu'il est impératif de prendre en compte la protection de manière systématique pour assurer une gestion des risques professionnelle et une programmation sûre. En outre, le PAM continuera d'intégrer des objectifs de protection lorsque cela sera possible, et s'appuiera sur son expérience de l'application de la stratégie actuelle relative à la protection pour définir les critères de cette intégration. Comme indiqué dans la politique en vigueur, le PAM ne participe pas à des programmes spécifiquement axés sur la protection.
16. Les consultations permettront d'enraciner la démarche du PAM dans l'approche fondée sur la place centrale de la protection et de déterminer les principales incidences pour le PAM de la responsabilité qui lui incombe en la matière.

⁶ Comité permanent interorganisations. 2013. *Déclaration: La place centrale de la protection dans l'action humanitaire*. <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/1511170f.pdf>; Comité permanent interorganisations. 2016.

⁷ Comité permanent interorganisations. *Politique du Comité permanent interorganisations sur la protection dans le cadre de l'action humanitaire: 2016*. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_protection_policy_french_logo_final.pdf. Voir aussi, Organisation internationale pour les migrations. 2016. *Note d'orientation sur la protection transversale dans toutes les interventions de l'OIM en cas de crise*. www.iom.int/sites/default/files/French%20GN%20on%20PM.pdf.

⁸ Voir l'annexe I pour obtenir la définition de ces termes.

Travail en équipe au service de la protection

17. La mise en œuvre de l'approche fondée sur la place centrale de la protection est en grande partie un effort commun, et il est nécessaire de renforcer la collaboration interorganisations pour obtenir des résultats collectifs. Les consultations offriront l'occasion de débattre des points suivants:
- recherche d'approches conjointes et de synergies dans le contexte de la mise en œuvre de l'approche fondée sur la place centrale de la protection;
 - renforcement du rôle du PAM au niveau des pays dans le cadre de sa contribution en tant que membre de l'équipe de pays pour l'action humanitaire aux stratégies de protection des pays ainsi qu'aux initiatives conjointes et aux activités de sensibilisation menées en matière de protection;
 - renforcement et clarification du rôle du PAM au sein du module de la protection;
 - renforcement de la protection transversale au sein des modules de la sécurité alimentaire, de la logistique et des télécommunications d'urgence;
 - renforcement des partenariats conclus avec les gouvernements et les autres acteurs nationaux et locaux;
 - détermination, aux côtés de partenaires coopérants du PAM, des possibilités de collaboration, ainsi que des orientations et du soutien nécessaires; et
 - renforcement de l'apprentissage entre pairs au sein de l'ensemble de la communauté de la protection (organisations non gouvernementales, acteurs locaux, Comité international de la Croix-Rouge et autres parties prenantes).

3.4 Rôles, responsabilités et limites du PAM dans le cadre de son engagement en faveur de la protection

Complémentarité et partenariats avec d'autres acteurs – responsabilités mutuelles

18. Les facteurs qui influent sur la protection des personnes touchées sont souvent multiples, et dépassent la capacité individuelle des différents acteurs⁹; le rôle du PAM en matière de protection est très complémentaire et fortement dépendant de celui de ses partenaires mandatés dans ce domaine, comme dans le cas de l'orientation vers les autorités compétentes.
19. Le PAM a élaboré un modèle en cercles concentriques, qu'il utilise pour représenter son rôle en matière de protection dans divers environnements opérationnels, selon que les questions de protection sont liées à ses opérations et à l'insécurité alimentaire ou qu'elles s'inscrivent dans un contexte plus large. L'évaluation indépendante de la politique actuelle en matière de protection et les premières consultations ont mis en évidence qu'il était nécessaire de mieux préciser les rôles et responsabilités du PAM en la matière de sorte que tous les membres de son personnel comprennent bien sa fonction dans le cadre de l'action menée en faveur de la protection à l'échelle mondiale.
20. Les consultations et les axes de travail permettront de définir dans les grandes lignes les principales responsabilités institutionnelles du PAM et de ses partenaires en matière de protection, et d'adapter le modèle en cercles concentriques selon que de besoin. Les consultations porteront sur la question de savoir si le PAM doit prendre part à des activités de sensibilisation à la protection ou à des négociations sur la protection, et de déterminer

⁹ Comité permanent interorganisations. *Politique du Comité permanent interorganisations sur la protection dans le cadre de l'action humanitaire*: 2016. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_protection_policy_french_logo_final.pdf.

dans quelle mesure les négociations sur l'accès humanitaire peuvent permettre de répondre aux préoccupations liées à la protection et déboucher sur des orientations claires à l'intention du personnel.

3.5. Approche contextuelle

21. Le contexte dans lequel le PAM évolue est un facteur crucial à prendre en compte dans la définition de son rôle en matière de protection et de son approche de la protection. Chaque pays est différent. Les consultations sur le terrain, qui seront menées dans un premier temps dans quatre pays situés chacun dans une région différente¹⁰, aideront à élaborer la politique en fournissant des informations utiles sur les rôles et responsabilités du PAM dans les différents types d'intervention qu'il entreprend.
22. Le PAM a répertorié les quatre grands types d'intervention suivants:
 - a) les interventions de secours menées en cas de conflits armés – les conflits peuvent être ou non internationaux, et impliquent des activités destinées à sauver des vies, des missions intégrées, le rétrécissement de l'espace humanitaire et des problèmes d'accès;
 - b) les interventions menées en cas de catastrophes naturelles, dans le cadre desquelles un aléa naturel se conjugue à la pauvreté et à la vulnérabilité sociale et expose ainsi les populations à des risques extrêmes sur le plan matériel, personnel et social;
 - c) les interventions menées en cas de crises prolongées, qui vont de pair avec un gouvernement de transition ou un gouvernement en partie affaibli; et
 - d) les interventions menées dans les contextes de développement et dans le cadre d'une structure de gouvernance unifiée.

3.6. Points nécessitant une attention particulière

Veiller à ne laisser personne de côté et renforcer l'inclusion

23. Souvent, les personnes les plus pauvres dans le monde et celles qui sont défavorisées en raison de leur sexe, de leur âge, d'un handicap ou de leur appartenance ethnique sont oubliées et risquent d'être laissées de côté définitivement. L'impératif consistant à ne laisser personne de côté qui est énoncé dans le Programme 2030 et les objectifs de développement durable de celui-ci vise à répondre à cette lacune.
24. La prise en considération des groupes vulnérables est une composante essentielle de l'approche du PAM en matière de protection, laquelle met l'accent sur les groupes subissant une discrimination et marginalisés. Parmi les principaux groupes concernés figurent les personnes handicapées, qui sont particulièrement exposées à des actes ciblés de violence et d'exploitation et autres abus, y compris à des actes de violence sexuelle et sexiste.
25. La politique actuelle n'accorde pas de place distincte aux personnes handicapées. La politique dans sa version révisée prendra acte du fait qu'il faut leur prêter une attention particulière et les considérer comme un groupe important à prendre en compte en vertu du Programme d'action pour l'humanité, et le PAM s'engagera pleinement à ce titre à renforcer l'intégration dans ses programmes des personnes en situation d'insécurité alimentaire présentant un handicap.
26. Les consultations seront l'occasion de s'intéresser à l'inclusion des personnes handicapées sous l'angle de la protection et de rechercher le moyen le plus efficace d'inscrire dans la nouvelle politique l'engagement pris à l'égard de ce groupe important, en tenant compte des dernières évolutions mondiales, telles que la politique à l'échelle du système et le cadre

¹⁰ Bangladesh, République démocratique du Congo, République arabe syrienne et El Salvador.

de responsabilité des Nations Unies visant à renforcer la prise en compte des droits des personnes handicapées et les lignes directrices du Comité permanent interorganisations sur le handicap.

Risques sur le plan de la protection et violence sexiste

27. Le PAM est conscient que la violence sexiste, y compris les atteintes sexuelles et les actes d'exploitation sexuelle commis par le personnel humanitaire à l'encontre des populations touchées, est un problème grave et vital en matière de protection et de problématique femmes-hommes. Dans le cadre des efforts concertés des acteurs mandatés dans le domaine de la protection, le PAM est fermement déterminé à prévenir et à combattre cette violence, à ne pas créer ni aggraver des inégalités ou discriminations fondées sur le sexe et à ne pas y contribuer, ainsi qu'à prendre des mesures pour réduire le plus possible le risque de violence sexiste dans ses programmes et ses interventions. La politique actualisée en matière de protection sera associée aux initiatives mondiales de lutte contre la violence sexiste et établira des liens avec les axes de travail relatifs à la problématique femmes-hommes et à la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles.

Protection des données personnelles et vie privée

28. L'une des évolutions majeures depuis l'approbation de la politique actuelle du PAM en matière de protection est le recours accru aux transferts de type monétaire et la numérisation, qui peuvent exposer les populations touchées à des risques supplémentaires et leur porter préjudice. Le PAM se lance dans la numérisation et estime qu'elle offre des possibilités exceptionnelles. Il se rend également compte qu'elle s'accompagne de nouveaux défis relatifs à la collecte, à l'analyse, au regroupement et au partage des données¹¹. La préservation des données personnelles, en particulier dans des circonstances difficiles telles que les conflits armés et d'autres situations d'urgence humanitaire, est un aspect essentiel de la protection de la vie des personnes, de leur intégrité physique et mentale et de leur dignité. Il s'agit donc d'une question fondamentale¹².
29. Le PAM est conscient qu'il est important d'élaborer des normes appropriées de protection des données et de les mettre en application. En 2016, il a ainsi adopté un guide relatif à la protection des données personnelles¹³, qui définit les principes et les normes opérationnelles à respecter pour protéger les données personnelles des bénéficiaires dans ses programmes. L'application de ces normes, notamment l'intégration d'évaluations des conséquences sur les individus, est une exigence préliminaire à respecter dans le cadre des initiatives de traitement à grande échelle des données ou de traitement de données sensibles et une composante essentielle de l'approche suivie par le PAM pour mettre en œuvre une protection transversale et intégrer des objectifs de protection dans ses programmes.
30. La nouvelle version de la politique en matière de protection sera adaptée aux tout derniers développements et défis de la numérisation et donnera des éclaircissements et des orientations sur la marche à suivre pour préserver les données personnelles. Les consultations porteront essentiellement sur l'élaboration d'un processus raisonné de numérisation intégrant une nouvelle approche de la protection des données personnelles,

¹¹ Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires. 2016. *Building data responsibility into humanitarian action*. www.unocha.org/sites/dms/Documents/TB18_Data%20Responsibility_Online.pdf.

¹² Comité international de la Croix-Rouge. 2017. *Handbook on Data Protection in Humanitarian Action*. https://shop.icrc.org/handbook-on-data-protection-in-humanitarian-action.html?__store=default&_ga=2.236281921.1100275274.1561626261-402313943.1561382803.

¹³ PAM. 2016. *WFP Guide to personal data protection and privacy*. <https://docs.wfp.org/api/documents/e8d24e70cc11448383495caca154cb97/download/>.

axée sur les individus (sujets des données) et leurs droits, et prévoyant notamment le respect du droit de propriété et d'un droit de contrôle sur les données.

3.7. Ressources requises pour la mise en œuvre – cadre de responsabilité

31. De nettes avancées ont été obtenues dans le cadre de l'application de la politique en vigueur, mais il reste à mettre en œuvre une protection transversale et à intégrer des objectifs de protection dans l'ensemble du PAM de manière systématique et cohérente – comme cela a été souligné dans l'évaluation indépendante. Entre autres aspects importants des consultations, il faudra s'accorder sur ce que le PAM doit faire pour mettre en pratique son engagement et pour traduire sa vision et ses principes en matière de protection sur le plan opérationnel et les inscrire dans des processus institutionnels tels que les plans stratégiques de pays. Il faudra en particulier instaurer un cadre de responsabilité.
32. Le processus de consultation s'appuiera sur un modèle de théorie du changement afin de définir un objectif et un nombre limité d'effets directs et d'indicateurs quantifiables et réalistes pour parvenir à des changements concrets au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays.
33. En outre, les éléments suivants seront développés lors des consultations:
 - Mise en place d'une structure organisationnelle et redditionnelle efficace, comprenant:
 - un cadre de responsabilité destiné au Siège, aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays, définissant le périmètre au-delà duquel le PAM n'est pas responsable, les liens avec le cadre de gestion des risques de sécurité établi à l'échelle des Nations Unies et les rôles et responsabilités du personnel du PAM qui sont pris en compte dans l'évaluation régulière de leur travail; et
 - l'intégration dans la gestion des risques.
 - Rôle de chef de file, inscription de la protection au cœur de la prise de décisions du PAM.
 - Capacité de mise en œuvre du PAM en collaboration avec les partenaires coopérants et incidences sur le plan financier et pour le personnel.
 - Intégration efficace d'objectifs de protection dans les instruments stratégiques du PAM et les stratégies de pays, lors de la conception des programmes, dans les modes opératoires normalisés et les accords de partenariat sur le terrain, en définissant notamment les limites de l'enregistrement des informations relatives à la protection au moyen d'instruments d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité.
 - Gestion améliorée des données.
 - Suivi et évaluation.
 - Ressources opérationnelles requises pour mettre en œuvre une protection transversale et intégrer des objectifs de protection au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays.