

Deuxième consultation informelle sur la version actualisée de la politique en matière de protection

Grandes lignes du projet d'actualisation de la politique en matière de protection



3 février 2020

**Programme alimentaire mondial
Rome, Italie**

La Division des politiques et des programmes du PAM a l'honneur de communiquer aux membres du Conseil d'administration deux documents complémentaires pour discussion.

Premièrement, comme l'avaient demandé les membres du Conseil à la consultation informelle du 16 juillet 2019, la Division des politiques et des programmes a élaboré les grandes lignes d'un projet d'actualisation de la politique du PAM en matière de protection humanitaire (2012), que constitue le présent document. Celui-ci expose la théorie du changement sur laquelle s'appuiera l'actualisation de la politique et définit le domaine d'application de la mise à jour, les questions transversales, l'analyse des facteurs déterminants de l'exclusion et les principaux éléments propices à la mise en œuvre de la politique actualisée, ainsi qu'un cadre de responsabilités.

Deuxièmement, un document connexe a été établi, comportant une feuille de route pour l'inclusion des personnes handicapées visant à assurer que les besoins de ces personnes sont bien pris en compte dans la conception des programmes du PAM. L'élaboration de la feuille de route fait suite aux discussions avec les membres du Conseil au cours desquelles il a été convenu que, dans le cadre de l'actualisation de la politique en matière de protection, la direction analyserait les incidences que l'inclusion des personnes handicapées aurait sur les programmes et les opérations du PAM, ainsi que la stratégie des Nations Unies pour l'inclusion du handicap¹. La feuille de route présente les premiers éléments de réflexion et l'approche de la direction concernant l'inclusion des personnes handicapées dans le contexte des programmes et au-delà.

But et justification

1. Le présent document expose les grandes lignes des questions qui seront abordées dans le projet de version actualisée de la politique du PAM en matière de protection humanitaire, laquelle sera soumise pour approbation au Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 2020. Cette actualisation fait suite aux recommandations issues de l'évaluation de la politique du PAM en matière de protection humanitaire² réalisée en 2018 ainsi qu'à la réponse de la direction à ces recommandations³. Le renforcement de la politique en matière de protection témoigne du fait que le PAM est conscient de devoir contribuer à apporter des réponses valables aux problèmes de protection. Compte tenu de sa taille, du champ de ses activités – depuis l'action humanitaire jusqu'au développement – et de leur envergure, les rôles et responsabilités du PAM varieront suivant le contexte. Ils couvriront toute une gamme d'activités allant de l'engagement opérationnel direct jusqu'à l'instauration de partenariats stratégiques et opérationnels pour mener à bien des activités de sensibilisation, en s'appuyant sur l'idée que seule l'action conjuguée de plusieurs acteurs peut aboutir à des solutions utiles pour la protection.
2. Le PAM a pris des mesures immédiates pour mettre en œuvre les recommandations issues de l'évaluation. Il a élaboré une stratégie de protection sur trois ans⁴ axée sur l'amélioration de la collecte et de l'analyse des données, l'établissement de partenariats et la mobilisation des parties prenantes, et une plus grande prise en compte des questions de protection dans

¹ Disponible à l'adresse suivante:

https://www.un.org/fr/content/disabilitystrategy/assets/documentation/UN_Disability_Inclusion_Strategy_french.pdf.

² Conformément à la politique du PAM en matière d'évaluation, la politique sur la protection humanitaire a été évaluée après cinq ans de mise en œuvre. Voir la politique du PAM en matière d'évaluation (2016–2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1), disponible à l'adresse <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000024367/download/>. Le rapport succinct d'évaluation (WFP/EB.A/2018/7-B) se trouve à l'adresse <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000070874/download/>.

³ WFP/EB.A/2018/7-B/Add.1. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000070878/download/>.

⁴ *WFP 2019–2021 Strategy for Protection and Accountability to Affected People*. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-000011132/download/>.

la gestion des risques; il a doté cette stratégie de ressources humaines suffisantes, d'une direction forte et d'un cadre d'action clair⁵.

RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION DE 2018

Recommandation 1: une nouvelle politique.

La recommandation 1 demande au PAM de réaffirmer 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 (objectifs de développement durable [ODD] 2 et 17).

Recommandation 2: intégration dans la gestion des risques.

La recommandation 2 appelle le PAM à préciser clairement les liens entre les risques et l'élaboration de programmes favorisant la protection, lesquels devraient faire l'objet d'une formation visant à renforcer les compétences des hauts responsables en matière d'analyse des risques liés à la protection.

Recommandation 3: partenariats.

La recommandation 3 enjoint le Département des partenariats et de la gouvernance et la Division des politiques et des programmes à élaborer une approche structurée de la mobilisation des ressources pour faciliter l'obtention de résultats transversaux en matière de protection.

Recommandation 4: encadrement et ressources humaines.

La recommandation 4 prévoit que d'ici à la mi-2019, la Division des politiques et des programmes et la Division des ressources humaines 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.

Recommandation 5: base de données factuelles.

Selon la recommandation 5, le PAM devrait renforcer les analyses du contexte 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.

Recommandation 6: concertation avec les parties prenantes.

La recommandation 6 appelle la Division des politiques et des programmes à 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.

3. Pour concevoir les prochaines étapes des suites à donner aux recommandations, le PAM a collaboré avec les populations touchées dans divers contextes, des spécialistes sur le terrain et un vaste éventail d'autres parties prenantes. Lors des consultations, les normes internationales existant dans le secteur humanitaire ont été prises en compte, comme celles figurant dans la Déclaration des hauts responsables du Comité permanent interorganisations sur la place centrale de la protection dans l'action humanitaire, dont est tiré le texte ci-après⁶:

⁵ Recommandations 2, 3, 4, 5 et 6.

⁶ <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/1511170f.pdf>.

La question de la protection de toutes les personnes touchées ou menacées doit guider la prise de décisions et l'intervention humanitaire, y compris la collaboration avec les parties au conflit, étatiques ou non étatiques. Cette question doit figurer au cœur de notre action de préparation, des activités immédiates de secours et tout au long de l'intervention humanitaire, voire au-delà.

4. De même, dans le domaine du développement, le PAM s'est engagé à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030, qui repose sur le principe consistant à "ne pas faire de laissés-pour-compte". Cette réorientation de la place centrale, qui est dévolue non plus à l'assistance comme c'était le cas dans la politique de 2012 mais à la protection comme le propose la mise à jour – ce qui consiste, en d'autres termes, à se concentrer non plus sur la manière dont le PAM fournit l'assistance mais sur la manière dont celle-ci est reçue et perçue – permettra au PAM de mettre en œuvre son Plan stratégique pour 2017-2021⁷, dont l'objectif est de venir en aide en premier lieu aux personnes les plus délaissées du fait du creusement des inégalités de revenus, de richesse et d'accès aux produits de première nécessité tels que la nourriture, le logement et l'habillement, mais aussi l'assainissement, l'éducation, les soins de santé, la justice et les droits de l'homme. Ces inégalités freinent l'avancée d'un développement réel, visible et durable.
5. Le PAM veille à ce que les populations touchées soient au cœur de toutes les décisions stratégiques et de toutes les activités liées à son mandat concernant la sécurité alimentaire, que ce soit dans des situations de secours humanitaire, de développement ou de crise prolongée. Il intervient dans diverses instances de décisions participatives qui régissent ses actions, notamment au niveau de la stratégie, des opérations et du terrain. La version actualisée de la politique en matière de protection donnera des détails sur la manière dont la voix des personnes touchées sera entendue et prise en compte dans ces instances.

Définitions

6. L'une des conclusions de l'évaluation de 2018 est qu'il faut préciser et définir la notion de protection et ses principes dans le contexte des opérations du PAM. En conséquence, la direction propose les termes et définitions suivants, qui sont conformes à la définition de la protection établie par le Comité permanent interorganisations (voir encadré ci-après), comme base du projet de mise à jour de la politique⁸.

Protection: on entend par problèmes de protection des problèmes qui surviennent lorsque des personnes sont menacées à cause de ce qu'elles sont et de l'endroit où elles se trouvent. À partir de là, le principal risque en matière de protection auquel sont exposées les populations touchées est la discrimination ou l'exclusion. Le PAM s'appuiera sur son mandat en matière de sécurité alimentaire pour contribuer à faire reculer l'exclusion et la discrimination dont font l'objet les populations touchées. Le PAM ne changera pas ce qu'il fait, mais plutôt la manière dont il le fait.

⁷ <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000022359/download/>.

⁸ Comité permanent interorganisations. 2016. *Politique du Comité permanent interorganisations sur la protection dans le cadre de l'action humanitaire*. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_protection_policy_french_logo_final.pdf.

Définition de la protection donnée par le Comité permanent interorganisations: "...toutes les activités visant à obtenir le plein respect des droits de l'individu, conformément à la lettre et à l'esprit des corpus de droit pertinents (à savoir du droit international des droits de l'homme (DIDH), du droit international humanitaire (DIH), du droit international des réfugiés (DIR)".

Sécurité: la sécurité physique des bénéficiaires, notamment leur sécurité psychosociale, exige que la fourniture des services et les canaux de distribution soient conçus pour prendre en compte l'impératif de sécurité.

Dignité: le personnel du PAM, depuis les contrôleurs sur le terrain jusqu'aux représentants dans le pays, doit bien comprendre les besoins des personnes auxquelles le Programme vient en aide et la nécessité de faire preuve de respect dans la mise en œuvre de l'assistance. Cela signifie que les personnes touchées ont le droit de recevoir une assistance qui leur permettra de se prendre en main et leur ouvrira de nouvelles perspectives, au lieu de s'en remettre à un appui extérieur ou d'adopter des stratégies de survie dégradantes. Le sentiment d'identité et la culture des populations touchées ne doivent pas être négligés.

Intégrité: le PAM s'est engagé à collaborer avec les populations touchées pour que l'ensemble de ses activités et de ses efforts soient – dans la mesure du possible – conçus pour être intégrés et mis en œuvre de manière responsable, selon des modalités visant à réduire les risques en matière de protection et à entretenir un climat de confiance et de réciprocité avec les personnes auxquelles il vient en aide. Ces personnes doivent être traitées de manière à préserver et à améliorer leur bien-être mental et physique.

Sécurité physique: comprend la liberté de mouvement, l'atténuation des violences sexuelles et sexistes, l'accès aux mécanismes de recours et la nécessité d'éviter une aggravation de l'exclusion ou de la marginalisation.

Sécurité matérielle: se réfère à des conditions de vie appropriées et à l'accès à des possibilités offertes sur le plan économique.

Sécurité juridique: comprend l'accès à la documentation; des dispositifs efficaces pour permettre la restitution des logements, des terres et des biens; et le droit de participer à la vie publique.

Domaine d'application et considérations générales

7. La politique s'appliquera quel que soit le contexte dans lequel opère le PAM – développement, aide humanitaire d'urgence, ou, comme c'est de plus en plus souvent le cas, crises prolongées. Elle respectera les quatre principes généraux d'intégration de la

protection⁹, favorisera un engagement fort des populations touchées et mettra l'accent sur leur autonomisation au moyen de mécanismes améliorés de responsabilité envers les populations touchées.

Cohérence des politiques et questions transversales

8. La cohérence est indispensable pour assurer le succès de cette politique et celui de toutes les autres politiques du PAM. Les politiques concernées feront donc l'objet d'un examen et celles qui sont en cours de révision (comme celle sur l'accès humanitaire) ou qui sont actuellement élaborées dans de nouveaux domaines d'activité (comme l'éducation, les systèmes alimentaires et la protection sociale), intégreront la protection des personnes relevant de la compétence du PAM comme principe fondamental et résultat clé. La politique en matière de protection constitue un domaine de travail intégré dans la mesure où elle vise à faire le lien entre des questions touchant tous les secteurs des programmes et des opérations, depuis la chaîne d'approvisionnement et la planification jusqu'à la prestation des services et l'évaluation.
9. Le PAM estime que le changement climatique, la violence sexiste et la protection des données sont des questions transversales, qui doivent donc être prises en considération dans l'approche proposée en matière de protection, comme suit.

Changement climatique

10. Outre la nature prolongée des conflits actuels, le changement climatique est lui aussi un multiplicateur de risque qui amplifie et aggrave les inégalités et les vulnérabilités¹⁰. À ce titre, il constituera un élément clé de l'analyse du contexte concernant les groupes exposés à des risques particuliers¹¹.

Violences sexistes

11. La prévalence des violences sexistes est extraordinairement élevée. La prévention de ces violences, à commencer par la définition de leurs causes, doit donc être incluse dans toutes les interventions du PAM.

Protection des données

12. La transformation numérique est l'une des cinq initiatives internes d'importance primordiale du PAM, qui a d'ailleurs mis en place des solutions numériques à toutes les étapes du cycle de ses programmes. Cela lui a permis de progresser sensiblement dans la manière dont il interagit avec les personnes auxquelles il vient en aide. Toutefois, les solutions numériques ne vont pas sans soulever de nouveaux problèmes touchant la

⁹ <https://www.globalprotectioncluster.org/themes/protection-mainstreaming/>.

1. Privilégier la sécurité et la dignité, et éviter de nuire: Prévenir et minimiser autant que faire se peut tout effet négatif fortuit d'une intervention pouvant aggraver la vulnérabilité des personnes face aux risques physiques et psychosociaux; 2. Accès significatif: organiser l'accès des personnes à l'assistance et aux services – proportionnellement aux besoins et sans aucun obstacle (par exemple discrimination). Accorder une attention spéciale aux individus et aux groupes qui peuvent être particulièrement vulnérables ou avoir des difficultés à obtenir une assistance et des services. 3. Responsabilité: mettre en place des mécanismes appropriés permettant aux populations touchées de mesurer la qualité des interventions et répondre aux préoccupations et aux réclamations des bénéficiaires. 4. Participation et autonomisation: contribuer à la mise en place de capacités d'autoprotection et aider les personnes à faire valoir leurs droits, notamment, mais pas uniquement, les droits au logement, à la nourriture, à l'eau et à l'assainissement, à la santé et à l'éducation.

¹⁰ PAM. 2017. *Politique en matière de changement climatique*. <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037269/download/>.

¹¹ Voir, par exemple, les effets du changement climatique sur les peuples autochtones de l'État plurinational de Bolivie, de la Colombie et de la République démocratique du Congo. <https://insight.wfp.org/indigenous-peoples-on-the-road-to-zero-hunger-123584415fcc>.

collecte, le stockage et le partage des données personnelles. Dans les contextes où l'accès, la capacité et l'infrastructure technologiques sont limités, les principes relatifs à la protection des données doivent être pris en compte dans les interventions du PAM.

13. Pour faire face à ces nouveaux défis numériques en constante évolution, le PAM a adopté l'an passé une approche à tous les niveaux de l'organisation qui reflète l'idée que la protection des données doit être prise en compte dans tous les aspects de l'identité collective. Le PAM a établi en interne une équipe spéciale responsable des données composée de représentants de toutes les divisions fonctionnelles. Elle a pour mandat d'élaborer une approche globale pour chacune des catégories d'individus sur lesquels le PAM dispose d'informations numériques – bénéficiaires, membres du personnel, partenaires et fournisseurs.
14. Le PAM est conscient que la protection des données est une responsabilité institutionnelle qui concerne toutes les fonctions essentielles de l'organisation. Il désignera donc un responsable de la protection des données institutionnelles chargé de définir les normes et les politiques nécessaires pour garantir la confidentialité des données numériques tout au long de la conception, du suivi et de l'évaluation des interventions. S'appuyant sur de vastes consultations tenues en interne et avec les membres du Conseil¹², le PAM a commencé à progresser en matière de confidentialité des données numériques en préparant, dans le contexte des programmes:
 - un guide de la gestion de l'identité des bénéficiaires;
 - un guide pratique sur la protection des données;
 - un outil d'évaluation de l'impact des solutions numériques du PAM sur la confidentialité des données; et
 - un projet de normalisation des mécanismes de réclamation et de remontée de l'information.

Accès et prise en compte des risques de conflit

15. Comme le PAM opère dans des environnements toujours plus instables, complexes et précaires, sa capacité d'instaurer et de préserver un accès sûr et fondé sur des principes est menacée. Dans ces situations, les risques liés à la protection figurent de plus en plus souvent parmi les problèmes d'accès majeurs. Si des personnes touchées n'ont pas accès à l'assistance, le PAM fera tout ce qui est en son pouvoir pour ne pas aggraver les difficultés et pour faciliter l'accès.
16. C'est pourquoi lorsqu'il s'agit de planifier des opérations présentant des problèmes d'accès et de négocier l'accès avec les pouvoirs officiels et les autorités *de facto*, la place centrale de la protection doit être reconnue et un engagement pris en ce sens. Toutes les modalités opérationnelles conçues pour faciliter l'accès doivent être examinées sous trois angles: la protection, le principe consistant à ne pas nuire et la prise en compte des risques de conflit. Dans les négociations, les questions de protection et les principes humanitaires sont les premiers critères à prendre en considération pour évaluer les options et persuader les interlocuteurs.

¹² Le 4 novembre 2019, durant sa consultation annuelle sur les partenariats, le PAM a tenu une séance spéciale à laquelle étaient conviés les directeurs de ses principales organisations non gouvernementales partenaires; au cours de la deuxième session ordinaire du Conseil, la délégation du Luxembourg a organisé un petit-déjeuner de travail sur le thème de la responsabilité des données dans le contexte de l'action humanitaire; et de nombreuses discussions ont eu lieu avec des organisations telles que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Comité international de la Croix-Rouge pour savoir comment elles s'étaient préparées à tirer parti de la "quatrième révolution industrielle".

17. Compte tenu des considérations qui précèdent, il est indispensable que l'analyse approfondie du contexte soit guidée par un "état des lieux" des questions de protection, établi notamment avec la collaboration des personnes auxquelles le PAM prévoit de venir en aide, de leurs communautés, des dirigeants locaux et d'autres autorités. Ce faisant, il faudra veiller tout particulièrement à inclure de manière significative les groupes vulnérables victimes de pratiques d'exclusion. L'expérience a montré que c'est seulement en gagnant la confiance des personnes auxquelles il vient en aide et en menant une action régie par des principes que le PAM pourra emporter l'adhésion des dirigeants et des communautés dont dépend un accès sûr et durable.

Lien entre action humanitaire, développement et paix

18. L'importance croissante accordée aux travaux sur le lien existant entre l'action humanitaire, le développement et la paix donne l'occasion de recadrer les questions de protection et de les placer au centre des débats en cours sur ce lien et sa signification. En outre, l'analyse du contexte, si elle est inclusive et tient compte des risques de conflit, devrait aboutir à des interventions ayant un impact à plus long terme. L'intégration de la protection dans l'analyse du contexte permettra au PAM de comprendre pourquoi les stratégies de survie cycliques ne sont plus capables de répondre aux besoins essentiels.
19. Faute d'investissement dans des activités axées sur la résilience et le développement, les retombées de l'assistance humanitaire seront négligeables. Par exemple, l'un des créneaux qui s'ouvre pour le PAM dans le contexte du lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix consiste à contribuer à des solutions durables¹³ en faveur des personnes déplacées. Ces solutions ne fonctionneront que si la protection est au cœur même de leur conception. Cette approche est conforme au projet de résolution soumis à l'examen de l'Assemblée générale, qui appelle à "fournir aide et protection à tous les déplacés, y compris en assurant le respect et la défense de leurs libertés et droits fondamentaux, en vue de trouver des solutions durables à ce problème". Le projet de résolution précise également que la situation des personnes déplacées devrait être prise en considération compte tenu des questions humanitaires et des questions de développement, en prévoyant la participation, en temps voulu, des personnes déplacées et des communautés d'accueil¹⁴.

Théorie du changement

20. Pour élaborer la version actualisée de la politique en matière de protection, une théorie du changement a été mise au point dans le cadre d'un processus consultatif ascendant auquel ont participé les populations touchées, les bureaux de pays du PAM, les partenaires et les gouvernements. Cette théorie est la suivante:
- i) **Si** le PAM, y compris la direction à tous les niveaux, fait preuve d'un engagement fort; et
 - ii) **Si:**
 - le PAM veille à ce que l'information et l'analyse se fondent sur les points de vue des personnes touchées et des communautés et soient guidées par eux;

¹³ Comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général sur les conclusions du Sommet mondial sur l'action humanitaire qui contient, entre autres, des recommandations sur le renforcement des partenariats entre les États membres et les acteurs de l'aide humanitaire et du développement en vue de répondre aux besoins urgents et à long terme des personnes déplacées.

¹⁴ L'Assemblée générale a utilisé ces mêmes termes dans des résolutions antérieures sur les personnes déplacées. Voir par exemple sa résolution 72/182 du 19 décembre 2017.

- le PAM renforce ses méthodes et processus de collecte, de gestion, de stockage et de partage de l'information recueillie dans le cadre de ces travaux;
- le PAM mobilise divers secteurs, modules d'action groupée et acteurs pour approfondir les travaux d'analyse; et
- le PAM exploite des données ventilées collectées directement ou par l'intermédiaire de ses partenaires ainsi que des données qualitatives – ce qui signifie que les enquêtes quantitatives sur la sécurité alimentaire émanant de la Division de la recherche, de l'analyse et du suivi devront prévoir en supplément des méthodes d'enquête qualitatives pour contextualiser les risques en matière de protection.

Alors le PAM disposera des données probantes nécessaires pour:

- i) identifier les personnes et les groupes qui sont exclus ou risquent de l'être;
 - ii) comprendre les facteurs de discrimination et d'exclusion, qui peuvent être nombreux; et
 - iii) choisir parmi plusieurs interventions appropriées possibles.
21. Une solide analyse du contexte, si elle est régulièrement mise à jour, permettra aux interventions axées sur la protection et les personnes d'évoluer en fonction des changements de situation. Ainsi, grâce à ses programmes, le PAM contribuera à réduire, et si possible à prévenir, la vulnérabilité des populations face à l'insécurité alimentaire, à l'inégalité et à l'exclusion. Cette analyse permettra aussi au PAM d'intégrer des mécanismes garantissant la viabilité à long terme de ses programmes. Elle lui donnera par ailleurs la possibilité de déterminer les situations où il devrait s'orienter vers des activités de sensibilisation plutôt que vers un engagement opérationnel direct – c'est-à-dire quand le PAM doit et peut mettre son envergure et ses domaines de compétence au service d'acteurs spécialisés dans d'autres secteurs et établir des partenariats avec eux pour assurer une approche coordonnée et complémentaire.
 22. Une analyse du contexte bien menée, qui tire parti des ressources mises à disposition par l'intermédiaire des plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable, est une condition préalable pour la compréhension d'autres risques s'inscrivant dans le cadre plus large des ODD et ne relevant plus du simple domaine des programmes. Il s'agit par exemple des risques institutionnels, tels que les questions de sécurité et les risques de pertes financières ou de réputation, chacun desquels peut compromettre la capacité des populations d'obtenir l'assistance du PAM. C'est là une raison supplémentaire pour investir massivement dans la recherche, notamment en collaborant avec les populations touchées selon des modalités et dans des langues qui soient bien comprises. Ces efforts contribueront à mieux faire accepter la présence du PAM et à favoriser un accès humanitaire durable et sans entrave; cela permettra d'une part aux populations touchées d'obtenir les services du PAM, et d'autre part permettra d'assurer un certain degré de protection au personnel et aux biens du PAM.
 23. L'analyse du contexte contribuera à améliorer la conception et la mise en œuvre de programmes facilitant l'accès aux services en toute sécurité, avec dignité et intégrité. Elle permettra au PAM de comprendre les contextes dans lesquels il opère, et plus particulièrement les facteurs qui déterminent les situations portant préjudice ou menaçant de porter préjudice aux personnes touchées.

24. La mise en œuvre de la politique actualisée nécessitera l'adoption d'une approche par paliers et l'application progressive de normes de couverture minimales, ainsi que l'établissement d'objectifs d'étapes pour mesurer les progrès. Cette approche s'appuiera sur la logique des "cercles concentriques" adoptée pour la politique en matière de protection de 2012, et la mise en œuvre des différentes phases aboutira à des interventions capables de réduire les inégalités multidimensionnelles qui imprègnent tous les domaines de la vie. Chaque équipe de pays du PAM doit prévoir une suite ordonnée d'actions et de parcours pour réduire progressivement les inégalités et accroître les chances des personnes et des communautés les plus vulnérables.
25. Une telle approche ne signifie pas que le PAM sera le seul acteur à s'attaquer à tous les problèmes concernés, mais plutôt qu'il étudiera les problèmes tout en planifiant et en ajustant ses programmes en fonction de son mandat. L'analyse obtenue guidera les décisions à prendre sur les modalités de transfert (transferts de type monétaire, transferts en nature ou appui technique) et le choix des activités figurant dans la feuille de route intégrée¹⁵.
26. La politique guidera également les décisions portant sur l'appui fourni par le PAM à d'autres organismes en matière de chaîne d'approvisionnement et de télécommunications d'urgence. Dans de nombreux pays, l'accès aux services sociaux de base comme l'électricité ou les télécommunications constitue un défi particulier en raison du coût élevé de ces services par habitant. Ailleurs, l'accès aux marchés est freiné par le manque d'infrastructure et la fragmentation des chaînes de valeur. Ces défis perpétuent les inégalités et nuisent à la diffusion des gains du développement. Le PAM peut suivre une approche multisectorielle mobilisant divers acteurs pour renforcer l'accès aux services sociaux, conformément aux ODD 2 et 17. Une telle démarche permettra également au PAM de bien comprendre les risques d'entreprise en introduisant une forme de devoir de précaution dans la gestion de la chaîne d'approvisionnement. Le PAM a montré dans ses interventions que le renforcement du pouvoir d'achat et de la demande effective des personnes vulnérables entraîne une expansion du secteur de la vente au détail qui fournit les biens et services essentiels. L'accroissement de la demande entraîne pour sa part une meilleure couverture des chaînes d'approvisionnement et de valeur dans un pays donné et facilite l'intégration des marchés au profit du consommateur.

¹⁵ <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000038056/download/>.

Analyse des facteurs déterminant l'exclusion

27. Si le PAM applique les principes de protection à tous ses programmes et à tous ses contacts avec les personnes relevant de ses compétences, il lui faut cependant accorder une attention particulière aux personnes les plus exposées, en tenant compte du fait que l'exclusion peut être exacerbée par le cumul de multiples strates de pénalisations et discriminations¹⁶. Pour prendre des décisions fondées sur des données probantes, il faut disposer de données ventilées par sexe, âge, origine ethnique, obstacles à l'inclusion et autres facteurs. Il est indispensable de comprendre cette "intersectionnalité" pour renforcer l'approche en matière de protection et assurer que les programmes du PAM sont mis en œuvre en toute sécurité, en respectant la dignité et l'intégrité des participants. En outre, le consentement libre et éclairé des communautés desservies par le PAM est primordial¹⁷.
28. Il ressort des consultations et des évaluations des besoins que les personnes qui, selon le PAM, sont les plus menacées, les plus "délaissées" et qui ont le plus besoin de protection sont principalement les peuples autochtones, les personnes en situation de handicap, les personnes déplacées et les réfugiés. Sous l'angle de la protection, le PAM complétera les interventions et les activités de sensibilisation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. En outre, le PAM devra définir la manière dont il pourra aider au mieux les personnes appartenant à ces trois (ou quatre) catégories de population afin de faciliter leur inclusion dans ses programmes et dans les domaines de la vie sociale et économique dont elles sont actuellement exclues. La géographie, le statut socio-économique, les mécanismes de survie, les structures du pouvoir et la dynamique des conflits¹⁸ sont des éléments indispensables à prendre en considération pour comprendre qui souffre d'exclusion dans les zones d'intervention du PAM¹⁹.
29. Par exemple, les personnes en situation de handicap représentent un pourcentage important des individus touchés de manière disproportionnée par les conflits et les crises humanitaires²⁰. Avec l'entrée en application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, des directives ont été mises au point par le Comité permanent interorganisations²¹ ainsi que des cadres de développement pour la réalisation des ODD.

¹⁶ Les modèles de discrimination à axe unique, qui ne considèrent que le sexe ou qu'une seule forme de handicap ne tiennent pas compte des expériences vécues par les personnes faisant l'objet de discrimination pour plusieurs raisons. Par exemple, une femme autochtone, handicapée et déplacée peut ne pas recevoir l'assistance qui lui convient si son sexe et son handicap sont les seuls obstacles envisagés au moment de la conception, de la mise en œuvre et du suivi d'une activité. Voir par exemple Smith, B. 2016. "Intersectional Discrimination and Substantive Equality: A Comparative and Theoretical Perspective". *Equal Rights Review*, 16: 73–102. <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Intersectional%20Discrimination%20and%20Substantive%20Equality%20A%20Comparative%20and%20Theoretical%20Perspective.pdf>.

¹⁷ Voir Organisation des Nations Unies. 2006. Convention relative aux droits des personnes handicapées. https://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/IV_15_french.pdf; et Conseil des droits de l'homme. 2018. "Consentement préalable, libre et éclairé: un approche fondée sur les droits de l'homme". Étude réalisée par le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones. A/HRC/39/62, qui mentionne les liens avec les ODD. <https://undocs.org/fr/A/HRC/39/62>.

¹⁸ Voir la résolution 2417 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, en date du 24 mai 2018.

¹⁹ Allocution du Secrétaire général devant le Conseil des droits de l'homme, 25 février 2019. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-02-25/remarks-the-human-rights-council>.

²⁰ C'est la motivation qui était derrière l'article 11 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (situations de risques et situations d'urgence humanitaire). Voir également la résolution 2475 (2019) du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la situation des personnes handicapées dans des conflits armés, laquelle insiste sur la nécessité de disposer de données ventilées et sur l'importance de la concertation. <https://digitallibrary.un.org/record/3810148?ln=en>.

²¹ Le PAM a transmis de nombreuses observations relatives aux directives du Comité permanent interorganisations intitulées "Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action" qui ont été publiées le 12 novembre 2019. <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-inclusion-persons-disabilities-humanitarian-action/documents/iasc-guidelines>.

Les peuples autochtones²² figurent aussi parmi les groupes les plus marginalisés au monde et sont confrontés à de nombreuses formes de discrimination: ils sont notamment dépossédés de leurs terres et de leurs ressources et soumis à des déplacements forcés, si bien qu'ils sont souvent surreprésentés parmi les pauvres. Ces graves risques d'exclusion proviennent souvent de discriminations systémiques et historiques dues aux particularités culturelles et sociales des peuples autochtones. Ces peuples gèrent ou ont des droits sur au moins 28,1 pour cent de la superficie terrestre du globe. Le contrôle et l'exploitation de ces terres et de ces ressources par des milices, des groupes armés, des gouvernements ou des intérêts privés, entre autres, sont au cœur de beaucoup de conflits, ce qui explique que ceux-ci touchent les peuples autochtones de manière disproportionnée. Les droits des peuples autochtones sont inscrits dans des dispositifs et des instruments internationaux, et notamment dans la Convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux²³.

30. On estime que 38,2 millions de personnes dans le monde sont déplacées dans leur propre pays. Elles doivent faire face à de nombreuses difficultés, notamment l'insécurité alimentaire. Généralement, les indicateurs de l'aide humanitaire et du développement sont à la traîne en ce qui concerne les populations déplacées. Ainsi, par rapport aux communautés locales, ces populations ont des taux de malnutrition plus élevés, sont confrontées à des crises alimentaires plus graves, sont plus fréquemment exposées aux maladies et ont des niveaux de scolarisation plus faibles. Le PAM peut contribuer à réduire les obstacles auxquels se heurtent les personnes déplacées lorsqu'il élabore et met en œuvre des programmes de création d'actifs. Si elles sont bien conçues, les interventions du PAM en faveur de la résilience peuvent produire des incitations qui permettront à la fois aux populations déplacées et aux communautés locales de jeter les bases d'un développement économique local et d'étendre les systèmes de protection sociale pour répondre aux besoins des plus vulnérables – qu'ils soient déplacés ou non.

²² Compte tenu de la diversité des peuples autochtones, aucun des organismes des Nations Unies n'a adopté de définition officielle du terme "autochtone". La norme 6 des Normes sociales et environnementales du Programme des Nations Unies pour le développement intitulée "Peuples autochtones" énonce ce qui suit:

"Il n'existe aucune définition universellement acceptée des peuples autochtones. Dans le cadre de cette norme, le terme "peuples autochtones" fait référence à différentes collectivités, indépendamment des termes locaux, nationaux et régionaux qui s'y appliquent, qui correspondent à l'une des définitions de peuples autochtones les plus couramment acceptées. Ces définitions envisagent notamment si la collectivité: a conservé sa propre conception et modalité de développement humain dans un contexte géographique, socioéconomique, politique et historique donné; a lutté pour sauvegarder son identité de groupe, sa langue, ses croyances traditionnelles, ses coutumes, lois et institutions, sa conception du monde et son mode de vie; maîtrise et gère les terres, ressources naturelles et territoires qu'elle utilise et occupe historiquement, avec lesquels elle a un lien spécial et dont sa survie physique et culturelle en tant que peuple autochtone dépend généralement; s'identifie en tant que peuple autochtone; et son existence précède l'arrivée de ceux qui ont colonisé les terres sur lesquelles elle se trouvait à l'origine et dont elle a par la suite été expulsée. Aucun des facteurs énumérés ci-dessus n'est déterminant à lui seul".

<https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Social-and-Environmental-Policies-and-Procedures/UNDP-Social-and-Environmental-Standards-FRENCH.pdf>.

Une note de bas de page se rapportant à ce passage ajoute que les termes "peuples tribaux", "peuples premiers", "tribus répertoriées", "peuples pastoraux" et "habitants des collines" figurent parmi ceux utilisés pour désigner les peuples autochtones. Une autre note indique que les "définitions les plus communément acceptées des peuples autochtones" comprennent celles énumérées dans la Convention concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (Convention No. 169 de l'OIT), l'Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones ("étude Martínez Cobo" (<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/2014/09/martinez-cobo-study/#more-7242>)) et le document de travail sur le concept de "peuples autochtones" rédigé par le Groupe de travail sur les populations autochtones.

²³ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312314,fr:NO.

Principaux éléments propices à la mise en œuvre: rôles, responsabilités et coûts

31. Pour concrétiser cette transformation ambitieuse de son mode de travail, le PAM poursuivra ses travaux dans les quatre domaines d'accélération définis dans la Stratégie pour la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées (2019-2021). Il investira dans la recherche opérationnelle et établira des partenariats avec des institutions dotées de compétences reconnues dans ses domaines d'action privilégiés tout en continuant de renforcer les capacités du personnel et de la direction; pour ce faire, il aura recours à des outils de sensibilisation et d'apprentissage qui sont actuellement révisés et développés. Il investira également dans des activités promotionnelles et de stimulation de la réflexion à l'échelle mondiale et profitera de sa participation à des instances interorganisations pour mettre en commun les meilleures pratiques et échanger sur les problèmes à surmonter. En outre, les instruments de gestion des risques, ceux de collecte de données et de communication de l'information et le rapport annuel sur les résultats seront mis à jour pour tenir compte de la priorité accordée à la protection.
32. Le bon déroulement de la mise en œuvre de l'approche proposée passe par la coordination des donateurs et l'utilisation d'instruments souples de financement. On estime que les fonds nécessaires pour poursuivre les travaux et entamer la mise en œuvre de la politique actualisée s'élèveront à 7,5 millions de dollars É.-U. pour les années 2020 et 2021.

Suivi et conformité

33. Le suivi de la mise en œuvre de la politique actualisée se fera au moyen d'un cadre de responsabilités mutuelles qui sera défini dans le texte complet de la politique. Pour que celle-ci soit efficace, les travaux sur la protection doivent être bien coordonnés – au sein du PAM, dans l'ensemble de la communauté internationale au niveau des pays, avec les gouvernements hôtes et entre le PAM et son Conseil d'administration. En interne, le PAM examinera son cadre de résultats institutionnels pour s'assurer qu'il mesure correctement les résultats sur le terrain. La politique actualisée devra aussi renforcer, et, dans la mesure du possible, guider les plans et programmes de sécurité alimentaire menés par les gouvernements. Le cadre de responsabilités mutuelles permettra de veiller à ce que la mise en œuvre de la politique actualisée soit placée parmi les priorités, financée, assortie d'un calendrier et suivie par toutes les parties.
34. L'un des éléments clés du cadre de responsabilités mutuelles est que les donateurs acceptent de fournir des ressources prévisibles pendant une période donnée pour permettre la réalisation progressive des objectifs de la politique.
35. La protection figurera en permanence à l'ordre du jour des réunions de la direction du PAM; à cet effet, les bureaux régionaux et les responsables de certaines opérations dans les pays seront invités à faire le point par écrit sur la mise en œuvre de la politique de protection actualisée dans leurs zones d'opération.
36. Les rôles et responsabilités en matière de contrôle et de suivi sont rapidement décrits dans les paragraphes ci-après.

Au niveau politique

37. Le PAM présentera une mise à jour annuelle au Comité exécutif du Secrétaire général et à l'Assemblée générale ainsi que dans le cadre du point sur la protection des civils soumis au Conseil de sécurité. Ces rapports seront essentiels pour concrétiser l'aspiration du Directeur exécutif à "changer des vies", aspiration qui ne pourra se réaliser que si la protection est au cœur de la phase humanitaire des interventions du PAM.

38. La Sous-Directrice exécutive chargée du Département de l'élaboration des programmes et des politiques veillera à la cohérence des politiques.
39. Le Directeur de la Division des programmes – Action humanitaire et développement fera chaque année le point sur l'avancement de la mise en œuvre de la politique actualisée à la deuxième session ordinaire du Conseil.

Au niveau opérationnel

40. Les structures de travail seront aménagées pour être cohérentes avec la teneur de la politique actualisée au Siège et dans les bureaux régionaux et harmonisées avec les initiatives relevant des plans-cadres de coopération des Nations Unies pour le développement durable et des bureaux de pays, dont elles seront complémentaires. La responsabilité de la mise en œuvre de la politique actualisée au niveau des pays incombera aux directeurs de pays et aux responsables des programmes.
41. Comme la protection va prendre une place plus importante dans les plans stratégiques de pays du PAM, le fonctionnaire ou le coordonnateur chargé des questions de protection fournira des conseils au représentant du PAM dans le pays ou au directeur régional pour que chaque plan stratégique de pays soit bien conforme aux initiatives de l'équipe de pays des Nations Unies.
42. Les instances mondiales interorganisations demanderont que des examens informels par les pairs aient lieu sur l'avancement de la mise en œuvre de la politique actualisée; un cadre sera mis au point pour ces examens.
43. Le Directeur de la Division des programmes – action humanitaire et développement veillera à ce que les plans stratégiques de pays de la deuxième génération comportent des objectifs clairs en matière de protection et indiquent leurs coûts précis.

Au niveau budgétaire

44. Les ressources nécessaires, pouvant être utilisées avec souplesse, seront prélevées sur le budget de base (coûts d'appui directs et budget administratif et d'appui aux programmes) et les contributions extrabudgétaires.
45. Comme dans tous les autres domaines de politique générale, le non-respect de la politique actualisée aura des conséquences:
 - Le PAM s'est engagé à tenir le Conseil informé de tout retard ou difficulté dans la mise en œuvre des mesures d'application progressive de la politique actualisée.
 - Un examen à mi-parcours aura lieu au cours de la troisième année de mise en œuvre.
 - L'intégration des questions de protection dans les plans stratégiques de pays aura des répercussions sur les budgets des activités. Des financements supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires.