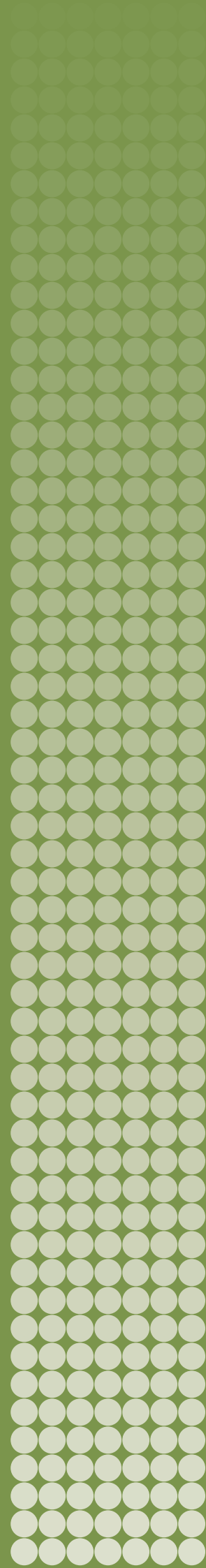


LA CONTRIBUTION DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL À L'AMÉLIORATION DES PERSPECTIVES DE PAIX

Rapport préliminaire

CAROLINE DELGADO, SUYOUN JANG, GARY MILANTE
ET DAN SMITH



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

SIPRI is an independent international institute dedicated to research into conflict, armaments, arms control and disarmament. Established in 1966, SIPRI provides data, analysis and recommendations, based on open sources, to policymakers, researchers, media and the interested public.

The Governing Board is not responsible for the views expressed in the publications of the Institute.

GOVERNING BOARD

Ambassador Jan Eliasson, Chair (Sweden)
Dr Dewi Fortuna Anwar (Indonesia)
Dr Vladimir Baranovsky (Russia)
Espen Barth Eide (Norway)
Jean-Marie Guéhenno (France)
Dr Radha Kumar (India)
Dr Patricia Lewis (Ireland/United Kingdom)
Dr Jessica Tuchman Mathews (United States)

DIRECTOR

Dan Smith (United Kingdom)



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

Signalistgatan 9
SE-169 70 Solna, Sweden
Telephone: +46 8 655 97 00
Email: sipri@sipri.org
Internet: www.sipri.org

LA CONTRIBUTION DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL À L'AMÉLIORATION DES PERSPECTIVES DE PAIX

Rapport préliminaire

CAROLINE DELGADO, SUYOUN JANG, GARY MILANTE
ET DAN SMITH

Juin 2019



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**



World Food Programme

© SIPRI 2019

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission in writing of SIPRI or as expressly permitted by law.

The views expressed here reflect the findings of the authors and do not necessarily represent the views of the World Food Programme.

Table des matières

<i>Remerciements</i>	v
<i>Abréviations</i>	vi
1. Introduction	1
Contexte	1
Vue d'ensemble des résultats	2
Le partenariat de connaissances entre le SIPRI et le PAM	3
Programmation du PAM et perspectives de paix	4
Encadré 1.1. Calendrier du partenariat Programme alimentaire mondial / SIPRI (phase 1)	2
2. La contribution du Programme alimentaire mondial à l'amélioration des perspectives de paix	8
Théories du changement	8
Méta-théories du changement dérivées de cette étude	9
Encadré 2.1. Cinq méta-théories du changement	10
Encadré 2.2. Améliorer le statut socio-économique et l'autonomisation : le projet Gastromotiva au Salvador	11
Encadré 2.3. Le programme d'optimisation des repas scolaires et le renforcement des capacités du gouvernement au Kirghizistan	12
Encadré 2.4. Réduire les pertes en eau dans les territoires contestés entre le Kirghizistan et le Tadjikistan	14
Encadré 2.5. Négociation d'accords pour les droits d'utilisation des terres au Salvador	15
Encadré 2.6. Des pairs pour la paix : renforcer la cohésion sociale dans les régions de Mopti et de Ségou au Mali	16
3. Conclusions transversales	19
Sensibilité aux conflits	19
Ciblage	21
Approche holistique	22
Partenariats	23
Changement climatique	24
Mesurer la paix	25
4. Renforcer la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix	27
Une analyse du conflit pour assurer la sensibilité au conflit	27
Ciblage	29
Approche holistique	29
Partenariats	31
Mesure des contributions à l'amélioration des perspectives de paix	31
Encadré 4.1. Liste de contrôle pour le dépistage des risques en termes de sensibilité aux conflits, de genre et de l'environnement au Kirghizistan	28
Encadré 4.2. Soutenir le retour et la réconciliation	30
5. Résumé des recommandations	36
Annexe A. Théories du changement imputées aux quatre pays étudiés	38
<i>À propos des auteurs</i>	40

Remerciements

Les auteurs du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) souhaitent tout d'abord saluer la coopération de l'équipe de recherche du Programme alimentaire mondial (PAM) à Rome : Francesca de Ceglie (spécialiste des programmes et des politiques), Rachel Goldwyn (conseillère principale en matière de sensibilité aux conflits et de consolidation de la paix) et David Branca (spécialiste des programmes et des politiques), sous la direction de Rebecca Richards (chef urgences et transition).

Les auteurs souhaitent également exprimer leur gratitude envers le personnel, l'administration et la direction des bureaux locaux du PAM pour leur soutien et leurs conseils prodigués au cours de la recherche sur le terrain : Andrew Stanhope (directeur pays), Elia Martinez et Juan Ramon Pacheco du bureau local du PAM au Salvador et Enrico Cristiani au Bureau régional à Panama ; Sally Haydock (directrice pays), Marianne Ward (vice-directrice pays), Yasuyuki Misawa, Salar Khudadat et Khansae Ghazi au bureau du PAM en Irak ; Silvia Caruso (directrice de pays), Ibrahim Diop (vice-directeur pays) et Jonas Holm Klange du bureau du PAM au Mali ; et Andrea Bagnoli (directrice pays), Keiko Izushi (vice-directrice pays), Elmira Shishkaraeva, Sharifbek Sohibnazarov et Suiunbek Aidarov du bureau du PAM au Kirghizistan.

Nous exprimons notre reconnaissance à tous les informateurs des autres organismes des Nations Unies, des organismes donateurs, des ONG internationales et locales, de la société civile et des partenaires locaux, y compris les représentants des gouvernements, dans les quatre pays étudiés. Nous adressons également nos sincères remerciements aux bénéficiaires du PAM qui ont aimablement fait part de leur point de vue à l'équipe de recherche SIPRI-PAM.

Les auteurs sont reconnaissants envers le département éditorial du SIPRI pour son travail, essentiel à l'existence de cette publication.

Abréviations

ENSAN	Enquête nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCP	Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix
FIDA	Fonds international de développement agricole
mVAM	Analyse et cartographie de la vulnérabilité fondées sur la téléphonie mobile
MPF	Mécanisme de plainte et de feedback
OMS	Organisation mondiale de la santé
ODD	Objectif de développement durable des Nations Unies
ONG	Organisations non gouvernementales
PAM	Programme alimentaire mondial
PPC	Planification participative communautaire
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

1. Introduction

Contexte

Après une réduction de la faim à l'échelle mondiale pendant des décennies, le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde augmente depuis 2014. Les conflits violents et le changement climatique constituent les deux principaux facteurs à l'origine de cette évolution.¹ Aujourd'hui, on estime à 2 milliards le nombre de personnes vivant dans des régions fragiles et touchées par les conflits où elles sont extrêmement vulnérables à l'impact des conflits et des catastrophes.² En outre, plus de crises touchent un plus grand nombre de personnes et celles-ci durent plus longtemps qu'il y a dix ans. Alors que la plupart des crises humanitaires s'expliquent par plusieurs causes – souvent liées à des phénomènes météorologiques extrêmes, aggravés par des inégalités sociales et l'inadéquation des structures de gouvernance –, les conflits violents sont partiellement à l'origine d'environ 80 % des besoins humanitaires.³

Le Programme alimentaire mondial (PAM) est l'organisation des Nations Unies spécialisée dans l'aide alimentaire. Il s'agit de la plus grande organisation humanitaire mondiale luttant contre la faim, qui fournit une aide alimentaire dans les situations d'urgence et travaille avec les communautés pour améliorer la nutrition et renforcer leur résilience. Le PAM, qui est habitué à répondre aux besoins humains dans les régions déchirées par les conflits, est bien préparé à cette fin. Il est doté d'un double mandat pour appuyer le développement social et économique afin de garantir la sécurité alimentaire à long terme tout en faisant face aux crises humanitaires. Même avant le lancement de sa politique opérationnelle dans les contextes de consolidation de la paix en 2013, le PAM avait commencé à explorer de quelle manière l'aide alimentaire pourrait compléter les efforts plus vastes visant à prévenir les conflits violents et à instaurer la paix.⁴ Le contexte mondial des besoins humanitaires devenant de plus en plus exigeant au cours des cinq dernières années, des pressions ont été exercées pour obtenir une plus grande efficacité. Dans le même temps, en réponse au caractère complexe de nombre de ces urgences, le Secrétaire général de l'ONU et les États membres ont appelé à des interventions plus intégrées qui s'attaquent aux causes profondes et offrent un meilleur soutien pour des solutions durables à long terme et pour renforcer la résilience.⁵ L'actuel Secrétaire général en a pris acte dans un ambitieux programme de prévention des conflits violents.⁶

Conscient des liens qui existent entre le développement, la paix et l'action humanitaire nécessaire à cette fin, le PAM a souscrit à la « Promesse de la paix » en 2016. Cette promesse définit la nécessité d'une action collective dans les domaines humanitaire, du développement et de la paix, essentielle pour « mettre fin aux souffrances humaines en s'attaquant aux facteurs de conflit et de vulnérabilité et en réduisant les besoins

¹ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Fonds international de développement agricole (FIDA), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Programme alimentaire mondial (PAM) et Organisation mondiale de la santé (OMS), *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2018* (FAO : Rome, 2018).

² Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), *Aperçu de la situation humanitaire mondiale 2019* (OCHA : New York, 2019), p. 6.

³ Banque mondiale, « Fragilités, conflits et violences : vue d'ensemble », mise à jour le 2 avril 2019.

⁴ PAM, « Le rôle du PAM en matière de consolidation de la paix dans les situations de transition », WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1, Rome, 2013 ; et PAM, « Point sur la politique du PAM en matière de consolidation de la paix », WFP/EB.2/2014/4-D, Rome, 2014.

⁵ Nations Unies, Assemblée générale, « Examen du dispositif de consolidation de la paix de l'Organisation des Nations Unies », A/70/L.43, New York, 1er avril 2016.

⁶ Guterres, A., Remarks to the Security Council open debate on "Maintenance of International Peace and Security: Conflict Prevention and Sustaining Peace", 10 janvier 2017.

Encadré 1.1. Calendrier du partenariat Programme alimentaire mondial / SIPRI (phase 1)

- Février 2018 Signature du protocole d'accord et premier événement commun à Stockholm
- Juin 2018 Événement parallèle au Conseil d'administration du PAM
- Septembre 2018 Atelier de lancement de la phase 1 à Rome
- Octobre 2018 Méthodologie et analyse documentaire
- Novembre 2018 Mission d'étude de cas du Kirghizistan
- Décembre 2018 Événement à Stockholm sur le conflit et la faim (exposition et réunion de discussion)
- Janvier 2019 Mission d'étude de cas du Mali
- Mars 2019 Missions Salvador et Irak
- Mars 2019 Atelier sur les conclusions et premier compte rendu avec les directeurs du PAM
- Avril 2019 Finalisation du rapport global
- Mai 2019 Forum de Stockholm sur la paix et le développement
- Juin 2019 Événement parallèle au Conseil d'administration du PAM et publication du rapport PAM/SIPRI

humanitaires ultérieurs ». ⁷ Des études, telles que le rapport de 2018 des Nations Unies et de la Banque mondiale intitulé *Chemins pour la paix*, démontrent que les investissements en matière de résilience peuvent générer à terme de plus grands progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) tout en consacrant moins de temps et de ressources à la réponse aux crises et au relèvement. ⁸

Bien que le PAM ait été prêt à jouer son rôle dans la promesse de paix et l'approche intégrative adoptée dans les liens entre l'aide humanitaire, le développement et la paix, il s'interrogeait sur sa capacité à le faire efficacement et sans porter atteinte à son mandat fondamental. Dans ce contexte, le PAM et l'institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) ont établi en 2018 un partenariat de connaissances (voir encadré 1.1). Son objectif général est de fournir une base de connaissances permettant de renforcer la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix. Ce rapport est le premier fruit de ce partenariat. Il reflète les recherches de la phase pilote et les conclusions intérimaires tirées d'études menées dans quatre pays seulement où le PAM intervient : le Salvador, l'Irak, le Kirghizistan et le Mali.

Vue d'ensemble des résultats

Les quatre études de cas révèlent que des éléments importants de la programmation du PAM dans les quatre pays contribuent effectivement à améliorer les perspectives de paix. Toutefois, il reste à savoir si cette constatation peut être généralisée à l'ensemble du PAM, l'échantillon étant trop petit pour permettre ce type d'évaluation. Dans certains cas où le PAM contribue à améliorer les perspectives de paix, il est clair que cela faisait partie de l'intention du projet. Dans d'autres cas, ce n'est pas si évident. Il se peut que certains membres des équipes de projet ou des bureaux locaux aient tenu compte de la problématique de la paix lors du développement ou de la mise en œuvre du projet, mais il est difficile d'en être sûr. En effet, un élément clé que l'on retrouve normalement dans les programmes relatifs à la paix et aux conflits est absent du travail du PAM. Cet élément manquant est ce que l'on appelle la théorie du changement, qui explique les raisons pour lesquelles on attend du projet un résultat positif pour la paix.

⁷ Voir Nations Unies, Assemblée générale, Rapport du Secrétaire général, « Rapport d'activité sur la prévention des conflits armés », A/60/891, 18 juillet 2006 ; et Bureau d'appui à la consolidation de la paix des Nations Unies, « The Peace Promise: commitments to more effective synergies among peace, humanitarian and development actions in complex humanitarian situations », [sans date].

⁸ Nations Unies et Banque mondiale, *Chemins pour la paix : approches inclusives pour la prévention des conflits violents* (Banque mondiale : Washington, DC, 2018).

Dans le cadre du travail réalisé dans les pays touchés par un conflit, l'assistance extérieure peut avoir des effets à la fois négatifs et positifs. Il est évident que les interventions dans de tels pays ne doivent causer aucun dommage. Les quatre études de cas ont donc cherché à déterminer si les programmes du PAM dans les quatre pays avaient eu un effet identifiable sur l'exacerbation des conflits ou l'augmentation des risques de conflits. Les résultats sont mitigés. Dans certains cas, les programmes du PAM ont eu, ou risquent d'avoir, un effet négatif marginal, tandis que dans d'autres cas le personnel du PAM n'était pas sûr de l'augmentation des risques ou ne savait pas comment le déterminer. En effet, si le personnel du PAM analyse de manière compétente et professionnelle de nombreuses questions essentielles liées aux besoins et à l'impact dans la conception de programmes et de projets, il ne prend généralement pas en compte le contexte du conflit de manière spécifique et explicite. En ce sens, la programmation du PAM fait souvent preuve d'un manque de sensibilité aux conflits.

Les quatre études de cas ont également révélé que de nombreux membres du personnel du PAM étaient au courant de ces problématiques concernant leur travail. En fait, les informations et les idées émanant du personnel de pays du PAM constituent une partie importante des résultats de la recherche, sur la base desquels le présent rapport est en mesure de faire ressortir les problèmes. Cela suggère une volonté – du moins dans ces bureaux locaux – de contribuer à améliorer les perspectives de paix, de déterminer ce qui est nécessaire pour être en mesure de relever ce défi et de procéder aux changements nécessaires.

Sur la base de ces quatre études de cas, l'étude suggère que le PAM devra modifier ses pratiques pour s'acquitter de ses ambitions et de ses engagements énoncés dans la Promesse de paix et dans d'autres déclarations de politique générale. Ces changements peuvent ne concerner que partiellement les actions du PAM, et se concentrer davantage sur la question de savoir comment il fait son travail. Sur la base de ces études de cas, il est clairement indiqué que ces changements affecteraient l'analyse de fond effectuée par le PAM pour appuyer ses programmes, sa planification, ses partenariats et ses relations, et la manière dont il évalue son travail, son impact, ses résultats et ses carences. Ce rapport s'achève en proposant cinq domaines de changement.

Le partenariat de connaissances entre le SIPRI et le PAM

Le SIPRI et le PAM ont établi un partenariat afin de constituer une base factuelle permettant d'évaluer si, et comment, la programmation du PAM contribue à améliorer les perspectives de paix et d'identifier les éventuels effets négatifs non désirés. Ce partenariat contribuera à l'amélioration future des opérations sur la base des conclusions de la recherche. Ce travail devrait éclairer l'évaluation de la politique du PAM, prévue pour 2021.

La phase 1 a commencé par l'identification de trois questions clés, dont les réponses pourraient constituer la base de connaissances nécessaire pour évaluer la programmation du PAM dans une perspective de paix, affiner les pratiques et élaborer des politiques. Les questions sont les suivantes :

1. Quelle est la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix ?
2. Comment le PAM pourrait-il renforcer sa contribution à l'amélioration des perspectives de paix ?
3. Comment le PAM peut-il mesurer sa contribution à l'amélioration des perspectives de paix ?

La validité des questions de recherche doit être testée dans la pratique. Ainsi, l'un des objectifs de la phase 1 était de déterminer s'il s'agissait bien des bonnes questions à

poser. Comme indiqué ci-dessus, quatre pays ont été choisis pour réaliser des études de cas. L'objectif était de faire des recherches sur les programmes du PAM dans divers contextes, depuis les situations de conflit résolument violentes jusqu'aux cas transitoires entre violence et paix durable. Grâce à un examen dans divers contextes, il est possible d'identifier des facteurs communs qui contribuent ou nuisent à la capacité d'améliorer les perspectives de paix. Cette analyse a impliqué une recherche documentaire et une recherche sur le terrain.

La recherche documentaire a permis d'examiner la littérature sur le lien entre la sécurité alimentaire, les conflits et la paix pour établir un tableau de l'état actuel des connaissances. Cela constitue les fondements permettant à l'équipe de recherche de définir un cadre théorique pour le travail. L'examen de la littérature sera inclus dans un rapport ultérieur.

La recherche sur le terrain a débuté par un examen de la documentation des bureaux locaux et des programmes. Ceci a constitué la base pour décider sur quels programmes se concentrer. Les recherches sur le terrain ont également porté sur l'évaluation d'ensembles de données actuels afin de déterminer dans quelle mesure elles aident à identifier une éventuelle contribution à la paix ou au conflit, d'évaluer les lacunes en matière de données et de déterminer comment le PAM pourrait les combler au mieux. Toutefois, le cœur des recherches sur le terrain, c'est-à-dire l'activité à laquelle nous avons consacré le plus de temps, a été l'évaluation qualitative par le biais de discussions de groupe, d'entretiens de recherche impliquant les principales parties prenantes au sein et en dehors du PAM et la visite de sites de projet. Les résultats détaillés des recherches menées sur le terrain seront présentés dans quatre rapports d'études de cas qui seront publiés à une date ultérieure.

Programmation du PAM et perspectives de paix

La paix et les conflits sont des phénomènes complexes aux formes et qualités très différentes. Tous les conflits ne sont pas violents et certains sont nécessaires et bénéfiques. Le progrès social, par exemple, est souvent dicté par les conflits. De même, toutes les formes de paix ne sont pas également souhaitables, et une paix solide et résiliente peut persister même si des conflits se poursuivent tant qu'il existe des institutions capables de les gérer. Les politiques et les activités dans les pays touchés par un conflit nécessitent un certain degré de clarté quant aux types de conflits et au stade d'évolution et, de la même manière, au type de paix recherché. Une intervention qui vise à réduire les dommages causés dans le contexte d'une guerre chaude va probablement sembler complètement différente d'une intervention visant à contribuer à une paix durable à long terme. Il faut donc être prudent pour déterminer à quels moments de l'évolution d'un conflit ou du déroulement d'un processus de paix la programmation du PAM apportera vraisemblablement une contribution positive.

Il est prouvé que les interventions en matière de sécurité alimentaire peuvent aider à lutter contre les causes potentielles de conflit à long terme, souvent appelées causes fondamentales, et ainsi à atténuer et à prévenir la violence.⁹ Ces interventions comprennent un soutien aux moyens de subsistance pour augmenter la productivité agricole, des programmes de réhabilitation et d'amélioration de l'accès aux ressources naturelles pertinentes, et des mesures visant à réduire la volatilité des prix des denrées

⁹ Frankenberger, T. R., 'Can food assistance promoting food security and livelihood programs contribute to peace and stability in specific countries?', Article présenté au Forum d'experts de haut niveau sur l'insécurité alimentaire en cas de crise prolongée, Rome, 13-14 septembre 2012 ; et FAO, 'Sowing the seeds of peace for food security: Disentangling the nexus between conflict, food security and peace', *FAO Agricultural Development Economics Technical Study 2* (FAO : Rome, 2017).

alimentaires. Ces interventions contribuent à la paix à long terme et non à enrayer l'intensification des conflits violents à court terme.

Deux autres formes de lien entre la sécurité alimentaire et la paix méritent d'être explorées. Le premier est l'impact positif de l'amélioration de la cohésion sociale et de la réconciliation sur la réduction de la violence. Le second est l'effet tout aussi positif de la création de capacités et d'institutions pour la fourniture de services essentiels et la gestion des chocs futurs. Les deux liens soulignent les contributions possibles à la création d'un climat propice à l'amélioration des perspectives de paix. Les éléments de preuve à ce sujet sont moins développés. Cependant, de plus en plus de tentatives sont entreprises pour comprendre la sécurité alimentaire non pas simplement en tant que secteur autonome dédié à la nutrition et aux moyens de subsistance, mais plutôt en tant qu'objectif social plus large s'appliquant à tous les secteurs de l'humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix. Un certain nombre d'évaluations d'impact concernant les programmes de sécurité alimentaire ont montré que des processus d'aide alimentaire équitables et inclusifs peuvent aider à renforcer la résilience et la cohésion sociale au niveau communautaire, et il est prouvé que ces résultats sont favorables à un développement pacifique.¹⁰ De même, soutenir la fourniture de services sociaux de base, tels que la santé, l'éducation et les filets de sécurité sociale, peut susciter une confiance accrue dans les gouvernements.¹¹ Cela pourrait également aider à renforcer les capacités, la responsabilisation et la légitimité des gouvernements.¹² Cela renforce les arguments en faveur des récentes initiatives de consolidation de la paix lancées par le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix (FCB), qui inclut une composante de sécurité alimentaire parmi les services sociaux de base.¹³

Cependant, si les acteurs internationaux cherchant à contribuer à une plus grande paix dans le monde expriment leurs ambitions, il est juste de se demander ce qu'ils entendent par la notion de « paix ». La réponse à la question n'est nullement purement théorique et affecte directement les décisions opérationnelles et les réalités. La paix est perçue de différentes manières en fonction des personnes, du moment, de la culture et des systèmes politiques. Car la paix n'est pas seulement l'absence de violence, bien qu'y parvenir soit important.

Il peut être utile de concevoir la paix comme un spectre allant de ce que l'on appelle souvent la « paix négative » (l'absence de violence) à la « paix positive », un environnement dans lequel les différends et les conflits peuvent être examinés et résolus sans violence physique nuisible aux personnes et aux communautés en trouvant des solutions concertées aux problèmes en jeu.¹⁴ Une paix négative peut être une condition préalable nécessaire à la consolidation de la paix : un répit qui permet la transition vers de nouvelles formes de relations sociales et politiques dans un pays durement frappé par un conflit violent. Cependant, une paix négative durable peut également être indésirable et entraver la quête d'une paix positive. Même en l'absence de violence physique directe et de répression, l'ordre social et politique est maintenu dans certains pays par des systèmes et des institutions inéquitables qui maintiennent les personnes dans des états de vulnérabilité et de marginalisation. C'est une forme de violence

¹⁰ Hendrix, C. S. et Brinkman, H., 'Food insecurity and conflict dynamics: Causal linkages and complex feedback', *Stability: International Journal of Security & Development*, vol. 2, no. 2 (2013), pp. 1-18; et Breisinger, C. et al., 'Building resilience to conflict through food-security policies and programs: Evidence from four case studies', *2020 Conference Paper 3* (IFPRI: Washington, DC, 2014).

¹¹ Breisinger (voir note 10).

¹² Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde : conflits, sécurité et développement* (Banque mondiale : Washington, DC, 2011).

¹³ Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix, *Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding* (PBSO des Nations Unies: Washington, 2012).

¹⁴ Milante, G., 'Sustaining peace and sustainable development in dangerous places', *SIPRI Yearbook 2017: Armaments, Disarmament and International Security* (Oxford University Press: Oxford, 2017)

structurelle.¹⁵ Une paix positive consiste à laisser les acteurs s'éloigner de la violence structurelle pour se tourner vers des solutions et un développement collaboratifs, puis vers une paix autonome.

La consolidation de la paix cherche à provoquer des changements au sein des individus (par ex. : attitudes, comportements, capacités) ; dans les relations entre les personnes (par ex. : communication, interaction) ; dans le mode de fonctionnement des institutions (par ex. : politiques et pratiques institutionnelles excluant certains groupes) ; et à un niveau culturel fondamental (par ex. : des attitudes discriminatoires qui touchent toutes les communautés).¹⁶ La consolidation de la paix peut contribuer à une paix positive ou négative. Ses contributions peuvent être étalonnées à différentes échelles de temps : à relativement court terme, pour contribuer à stabiliser un pays sortant d'un récent conflit armé, mais aussi à long terme, pour contribuer à une stabilité durable et à la transition vers une paix positive.

Les tentatives visant à contribuer à l'instauration de la paix, quelle qu'elle soit, s'égareront si elles sont traitées comme des solutions techniques à des problèmes techniques. La paix est complexe. Si on la considère comme un système, elle doit être envisagée comme un écosystème plutôt qu'une machine. Une multitude d'aspects sont en jeu et, s'ils sont en équilibre, un progrès pacifique en résulte. Toutefois, lorsque l'équilibre est perturbé, l'issue peut être défavorable. Les approches viables dépendent de la manière dont les problèmes sont compris et formulés, de la capacité des parties prenantes à résoudre les problèmes (ou une partie des problèmes) et de la vision de ceux qui dirigent le processus de consolidation de la paix.

Les organisations internationales, qui sont extérieures à toutes les situations de conflit et de consolidation de la paix qu'elles traitent, ne peuvent pas être en charge d'orienter le processus de paix. Elles peuvent cependant offrir une assistance vitale. Dans ce rôle consistant à contribuer à rendre possible une paix durable et autonome, la réponse aux défis complexes de la tâche nécessite une approche globale. Autrement dit, chaque acteur doit comprendre sa place dans un processus beaucoup plus vaste que ses propres activités. Le fait de ne pas accorder l'attention voulue à la situation dans son ensemble risque, au minimum, de contrarier les efforts mutuels des différents acteurs. Pour limiter ces risques et s'assurer qu'ils ne causent pas de tort, les acteurs internationaux peuvent avoir besoin, par exemple, de consulter davantage de partenaires ou de collaborer davantage avec eux, de mener plus de projets pilotes et d'expérimentation, ou encore d'exiger davantage de boucles de rétroaction et de surveillance.¹⁷

En raison de ces complexités, il peut être difficile d'évaluer les progrès accomplis dans la consolidation de la paix à long terme et de mesurer l'impact de l'aide extérieure. En raison de la multiplicité des facteurs qui déterminent les perspectives de paix et de l'absence de scénarios contrefactuels, il est toujours difficile, voire impossible, d'attribuer le progrès à l'impact d'un acteur ou d'un programme particulier.¹⁸ En outre, il peut être difficile de savoir si la paix en cours de construction résiste aux chocs et, par conséquent, si elle est durable.

¹⁵ Galtung, J., 'Violence, peace, and peace research', *Journal of Peace Research*, vol. 6, no. 3 (1969), pp. 167-91.

¹⁶ Lederach, J. P., *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (United States Institute of Peace: Washington, DC, 1997).

¹⁷ Conformément aux principes humanitaires énoncés dans les résolutions 46/182 du 19 décembre 1991 et 58/114 du 17 décembre 2003 de l'Assemblée générale des Nations Unies, ainsi qu'au premier principe des principes du Comité d'aide au développement de l'OCDE pour l'engagement dans les États fragiles, voir Organisation de coopération et développement économiques (OCDE), *Principes pour l'engagement international dans des États fragiles et des situations précaires* (OCDE : Paris, 2007).

¹⁸ OCDE, *Évaluer les activités de construction de la paix dans des situations de conflit et de fragilité : mieux comprendre pour de meilleurs résultats* (OCDE : Paris, 2012).

C'est en réponse à ces problématiques que cette étude, qui examine le fonctionnement du PAM en tant qu'organisation humanitaire et de développement dans des environnements touchés par un conflit, a mis l'accent sur les *contributions du PAM à l'amélioration des perspectives de paix*. Cela implique de rassembler des éléments de preuve sur la manière dont les travaux du PAM peuvent avoir réduit le risque de violence ou accru les perspectives de paix positive. Comprendre si les perspectives de résultat souhaité ont été accrues implique nécessairement un degré de jugement considérable, et nous déterminons la manière dont un tel jugement peut être rendu dans ce rapport. À ce stade, il peut être utile de rappeler au lecteur qu'il peut arriver que le PAM contribue aux perspectives de paix malgré l'éruption de violence ou que la paix soit réalisée sans la contribution du PAM.

2. La contribution du Programme alimentaire mondial à l'amélioration des perspectives de paix

Ce chapitre examine les domaines qui semblent être les plus prometteurs pour que le PAM contribue à l'amélioration des perspectives de paix. Pour cette revue, cette étude utilise le concept de théories du changement pour faciliter l'analyse et soutenir la conception de futurs programmes.

Théories du changement

Comme indiqué ci-dessus, la consolidation de la paix est une entreprise complexe où le lien de causalité est émergent ou adaptatif, et de nombreuses interventions sont basées sur des modèles expérimentaux. En conséquence, sa programmation repose souvent sur de nombreuses hypothèses sur la manière dont les interventions contribuent à la paix. En outre, ces hypothèses sont souvent non déclarées et intégrées aux approches de professionnels ou d'organisations et à leurs interventions. Cette situation complique l'évaluation des activités de consolidation de la paix et la constitution d'une base de preuves. Pour remédier à ce problème, l'utilisation des théories du changement a été développée dans le domaine de la consolidation de la paix.

Une théorie du changement définit clairement comment une activité spécifique aboutira à la réalisation des changements souhaités dans un contexte particulier.¹⁹ Dans sa forme la plus simple, une théorie du changement peut être formulée ainsi : *si nous faisons X (action), l'effet sera Y (résultat)*. En son cœur se trouve un simple énoncé de cause à effet, bien que la formulation si/alors ne soit pas toujours employée. Utilisée dans le domaine de la consolidation de la paix, une théorie du changement ne constitue pas une théorie au même sens du terme utilisé dans les sciences sociales. Elle est beaucoup plus précise et plus simple que la plupart des théories des sciences sociales. Elle fournit une hypothèse vérifiable qui rend explicites les suppositions qui sous-tendent les activités planifiées, en définissant les attentes de ce qu'elles vont réaliser. La théorie du changement contribue directement à l'évaluation des activités. Si les résultats escomptés sont atteints, la théorie du changement offre un lien de causalité pouvant être exploré, évalué en termes de validité et potentiellement reproduit avec les modifications appropriées dans un autre contexte. Si les résultats ne sont pas atteints, la théorie du changement permet d'évaluer si cela était dû à un échec de la mise en œuvre ou à un échec de la conception, et permet d'identifier d'autres activités ou acteurs nécessaires qui devraient être impliqués.²⁰

Si les théories du changement peuvent être utiles pour formuler et tester des interventions complexes de consolidation de la paix, il convient de reconnaître qu'il peut être difficile de recueillir des données pour les valider, en particulier dans les situations de conflit. En outre, l'évaluation basée sur une théorie du changement étant axée sur la manière dont le processus de changement se produit, elle doit être complétée par d'autres formes de mesure des résultats afin de bien comprendre les résultats. L'une des faiblesses potentielles des théories du changement est qu'elles peuvent, par inadvertance, encourager une approche trop linéaire en simplifiant à l'excès la contribution qu'une initiative apportera et en omettant tout ou partie des co-facteurs et autres actions qui sont également essentiels. Ces limitations signifient

¹⁹ OCDE (voir note 18).

²⁰ Woodrow, P. et Oatley, N., 'Practical approaches to theories of change in conflict, security and justice programmes', Part I, 'What they are, different types, how to develop and use them', *Practice Products for the Conflict, Crime, and Violence Results Initiative (CCVRI)* (UK Department for International Development et CDA Collaborative Learning Projects: London, 2013).

que les théories du changement doivent être liées à une analyse de conflit robuste afin de s'assurer que la programmation est sensible et adaptée au contexte. Malgré leurs limites, l'utilisation des théories du changement est maintenant reconnue comme une bonne pratique en matière de consolidation de la paix et pour les organisations travaillant dans des environnements affectés par des conflits.

L'équipe de recherche n'a pas trouvé de théorie du changement dans la plupart des documents de planification, rapports et évaluations des programmes du PAM. Ceci n'est pas surprenant. Dans certains des domaines de programmation habituels du PAM, tels que la nutrition, de nombreuses données montrent l'impact des interventions programmatiques. Une théorie du changement spécifique pour un programme de nutrition spécifique serait d'une utilité limitée. Le domaine de la consolidation de la paix, en revanche, est relativement nouveau et il existe un nombre limité (bien que croissant) de données concernant ce qui fonctionne et ne fonctionne pas. Il serait logique que le PAM s'appuie sur les bonnes pratiques reconnues dans ce domaine. Cela permettra, entre autres avantages, de constituer une unité de comparaison de base entre programmes et contextes, en vue de l'agrégation et de la synthèse des résultats de différents contextes nationaux.

Bien que les théories du changement explicites fassent largement défaut, plusieurs membres du personnel des programmes du PAM avec lesquels l'équipe de recherche s'est entretenue avaient une idée assez claire des raisons pour lesquelles une activité contribuait à améliorer les perspectives de paix ou était susceptible de le faire. Le but de cette recherche n'étant pas simplement de savoir ce que le PAM a fait, mais aussi de comprendre comment il pourrait à l'avenir renforcer sa contribution à l'amélioration des perspectives de paix, il était approprié et avantageux d'utiliser l'approche de la théorie du changement pour comprendre à la fois les activités en cours et leur amélioration possible. En conséquence, s'appuyant sur une documentation limitée et, de manière plus générale, sur des entretiens sur les objectifs et les résultats des projets, l'équipe de recherche a imputé des théories du changement aux activités de programmation du PAM. Essentiellement, l'effet est de proposer que s'il y avait eu des théories du changement, elles auraient ressemblé aux propositions faites dans le présent document. Au total, 24 théories du changement imputées ont été identifiées dans les quatre pays étudiés (voir annexe A).

Méta-théories du changement dérivées de cette étude

S'appuyant sur les 24 théories du changement imputées, il existe cinq grandes théories ou méta-théories du changement qui regroupent les caractéristiques des activités et des résultats du PAM (voir encadré 2.1). Celles-ci sont utilisées assez régulièrement, bien que différemment selon les contextes, dans les programmes des quatre études de cas. Pour quatre des cinq théories du changement, il existe des données suffisantes pour les confirmer. La cinquième est traitée comme une théorie potentielle du changement car qu'il n'existe pas suffisamment d'éléments de preuve pour la confirmer. Cela ne veut pas dire qu'elle doit être considérée comme réfutée, mais seulement qu'une étude plus approfondie est nécessaire.

Les résultats spécifiques et les théories du changement dans chaque étude de cas de pays sont différents en raison de la diversité des contextes dans lesquels ils s'appliquent. Dans certains cas, plusieurs activités pouvant être considérées comme étant appuyées par une théorie du changement différente se combinent pour produire des résultats plus larges. Surtout dans les contextes complexes, une approche holistique peut être requise pour prendre systématiquement en compte différents facteurs

Encadré 2.1. Cinq méta-théories du changement

Soutenues par les données disponibles :

Investissements dans les moyens de subsistance

Si les moyens de subsistance sont améliorés et / ou diversifiés, cela contribuera **alors** à améliorer les opportunités économiques et les perspectives d'avenir.

Lien État-citoyen

Si les services fournis par le gouvernement sont inclusifs et / ou améliorés, cela contribuera **alors** à renforcer les liens entre l'État et le citoyen et contribuera à la stabilité et aux perspectives de paix.

Amélioration de l'accès aux ressources naturelles contestées et de leur distribution

Si l'offre de ressources naturelles est renforcée et / ou si l'utilisation équitable des ressources naturelles est garantie, cela créera **alors** une résilience aux chocs qui, en son absence, pourraient rendre les communautés vulnérables à la violence.

Approche participative basée sur la communauté

Si toutes les sections de la communauté participent aux processus de planification, de mise en œuvre et de suivi de la programmation communautaire, cela aidera **alors** à (re)bâtir la confiance et le capital social entre les communautés.

Potentielle (pas assez d'éléments de preuve pour l'étayer) :

Distribution alimentaire générale et stabilisation

Si une aide alimentaire générale est fournie aux personnes touchées par les crises pour répondre rapidement à leurs besoins alimentaires urgents, cela contribuera **alors** à rétablir la stabilité et un sentiment de normalité parmi les populations touchées.

interdépendants. Les quatre sous-sections suivantes explorent chaque méta-théorie du changement et ses différences, avec des exemples.

Investissements dans les moyens de subsistance

Si les moyens de subsistance sont améliorés et / ou diversifiés, cela contribuera alors à améliorer les opportunités économiques et les perspectives d'avenir.

Les moyens de subsistance sont généralement définis comme les activités entreprises pour transformer les ressources – naturelles ou humaines – en moyens de subsistance pour des groupes ou des individus, y compris la production de biens et de services. Dans les situations fragiles et touchées par le conflit, l'aide au développement par le biais d'un soutien concernant les moyens de subsistances est largement utilisée pour renforcer les capacités des individus et des communautés en vue de renforcer leur résilience aux chocs, de mettre en œuvre des stratégies de subsistance durables et de contribuer au développement à long terme.²¹ Ainsi, les résultats concernant les moyens de subsistance ne se limitent pas à la création d'emplois et de revenus et incluent un bien-être accru, une vulnérabilité réduite et une utilisation plus durable des ressources.²²

Le PAM met en œuvre un large éventail de programmes pour améliorer les perspectives socio-économiques des personnes vulnérables dont les revenus sont limités et pour créer des passerelles supplémentaires permettant de rompre le cycle inter-générationnel de la pauvreté et de la faim.²³

Parmi les quatre études de cas, le projet Gastromotiva au Salvador (voir encadré 2.2) est un exemple prometteur d'intervention axée sur les moyens de subsistance contri-

²¹ Twigg, J. et Calderone, M., 'Building livelihood and community resilience', Document de travail n°545 de l'ODI-Cesvi (ODI: Londres, 2019).

²² Département britannique pour le développement international (DFID), 'Sustainable livelihoods guidance sheets', DFID, London, 1999.

²³ Ces interventions comprennent des programmes de renforcement de la résilience tels que Assistance alimentaire contre biens communautaires, Vivres contre formation, les activités génératrices de revenus (AGR), le soutien au marché des petites exploitations agricoles (SAMS) ainsi que les services climatologiques et les assurances rurales, la mise en relation des programmes de repas scolaires à la production locale, par exemple par le biais de repas scolaires à base de produits locaux.

Encadré 2.2. Améliorer le statut socio-économique et l'autonomisation : le projet Gastronomotiva au Salvador

Théorie du changement : si les jeunes citoyens menacés de stigmatisation, de violence et de déplacements ont des possibilités d'inclusion socio-économique et d'accès à des espaces sûrs, ils se connectent et s'épanouissent, deviennent des agents de changement dans leurs communautés et se soutiennent, ainsi que leur famille, sans être engouffrés dans la dynamique des conflits.

Le projet Gastronomotiva est aligné sur la réponse du gouvernement visant à aider les migrants de retour et à briser le cercle vicieux entre insécurité alimentaire, violence et migration. Il vise à promouvoir des incitations pour des moyens de subsistance productifs pour les jeunes vulnérables, les victimes de la violence des gangs et les migrants expulsés. Les participants acquièrent des compétences en cuisine professionnelle, bénéficient d'une expérience pratique dans les restaurants et poursuivent des études universitaires, dans le but d'obtenir un emploi formel. Le Programme alimentaire mondial (PAM) a l'intention d'intensifier le programme en augmentant le nombre de participants et de partenaires du secteur privé en 2019.

Ce projet pourrait contribuer à améliorer les perspectives de paix au Salvador de différentes manières :

- **Amélioration du statut au sein d'une communauté.** La formation professionnelle a le potentiel d'améliorer le niveau et le statut social, car le renforcement des compétences et des connaissances contribue à une meilleure reconnaissance de la communauté. Le statut peut être particulièrement important dans les sociétés où existent de fortes hiérarchies. Dans le cadre du projet Gastronomotiva, le PAM a sensibilisé les jeunes à risque et les rapatriés à l'importance de vaincre la stigmatisation et leur a dispensé une formation professionnelle. Le PAM a sensibilisé les partenaires du secteur privé, créé un réseau d'acteurs privés et établi un pont entre les employeurs et les stagiaires, ce qui a permis de réintégrer les secteurs les plus marginalisés de la société dans la sphère sociale et économique au sens large.
- **Autonomisation.** L'amélioration des opportunités et des moyens de subsistance peut renforcer la confiance en soi et l'autonomie, offrant ainsi un espoir pour l'avenir. Les jeunes participant au projet ont partagé leur espoir renouvelé de trouver des solutions de remplacement à la violence, devenant ainsi des agents de changement contribuant à l'instauration d'une culture de la paix.
- **Prévention du recrutement.** Les programmes relatifs aux moyens de subsistance pourraient contribuer à enrayer le recrutement de personnes dans des milices ou d'autres groupes armés, ou dans des gangs. Les opportunités d'emploi offertes par le projet Gastronomotiva pourraient avoir une influence plus grande sur les rapatriés forcés des États-Unis et du Mexique qui risquent fortement de rejoindre des gangs s'ils ne trouvent pas d'autres moyens de subsistance.

buant à améliorer les perspectives de paix. Les facteurs déterminants du succès de ce projet ont été une planification solide, un suivi intensif et la participation du secteur privé, l'accent étant mis sur la lutte contre la stigmatisation. Le rapprochement entre le secteur privé et les bénéficiaires visait à réduire la vulnérabilité au recrutement individuel dans les gangs en offrant d'autres moyens de subsistance. Il convient de noter qu'il s'agit d'une intervention à petite échelle et à forte intensité de main-d'œuvre, nécessitant un investissement critique minimum par bénéficiaire à un niveau de maintenance supérieur à celui d'un programme typique du PAM.

Liens État-citoyen

Si les services fournis par le gouvernement sont inclusifs et / ou améliorés, cela contribuera alors à renforcer les liens entre l'État et le citoyen et contribuera à la stabilité et aux perspectives de paix.

Dans les quatre études de cas, le PAM aide l'État à fournir des services, en particulier à mettre en place des filets de sécurité sociale et à renforcer les systèmes nationaux de protection sociale plus vastes. Les contributions possibles de ces activités à l'amélioration des perspectives de paix prennent deux formes : le renforcement de la légitimité du gouvernement car ses performances en matière de prestation de services s'améliorent ; et l'amélioration de l'inclusivité des filets de sécurité sociale gérés par le gouvernement.

Il est généralement admis que l'amélioration de la prestation de services pour la rendre plus efficace et plus équitable peut améliorer la qualité des contacts entre le gouvernement et les citoyens, renforcer la responsabilisation d'un gouvernement et

Encadré 2.3. Le programme d'optimisation des repas scolaires et le renforcement des capacités du gouvernement au Kirghizistan

Théorie du changement : si le gouvernement met en place des institutions réactives, inclusives et responsables aux niveaux national et sous-national et améliore la prestation de services, les citoyens feront alors de plus en plus confiance à l'État.

En 2013, le Programme alimentaire mondial (PAM) a lancé le programme d'optimisation des repas scolaires (OSMP) afin d'améliorer le programme national de repas dans les écoles destiné aux enfants âgés de 6 à 9 ans. Le programme a remplacé la fourniture quotidienne standard de thé et de pain pour les écoliers par un repas chaud nutritif grâce à un appui technique aux écoles, à un soutien en matière de politique auprès du gouvernement et au renforcement des capacités du personnel impliqué. À ce jour, le PAM a introduit des repas améliorés dans environ 500 écoles primaires et 500 écoles supplémentaires recevront un appui technique et financier du PAM pour améliorer leurs repas. Le gouvernement a pour objectif de fournir des repas améliorés à l'ensemble des 2 200 écoles du pays au cours des cinq prochaines années.

Le PAM travaille avec le gouvernement du Kirghizistan, qui fournit une partie du financement ; les autorités locales, qui financent l'infrastructure appropriée et les rénovations nécessaires pour que les écoles passent à la préparation de repas chauds ; et les communautés, y compris les comités de village ainsi que les associations de parents d'élèves et d'enseignants. Ces associations, en particulier, fonctionnent comme des comités de gestion de projet par le biais de diverses activités : suivi quotidien, participation à la gestion des repas (comme la collecte de fonds et l'achat de produits supplémentaires), surveillance quotidienne de la qualité des aliments et appui à la gestion quotidienne du programme de repas scolaires.

Le PAM fournit une assistance technique pour la reconstruction et le rééquipement des cuisines et cantines scolaires et des infrastructures d'alimentation en eau et d'assainissement ; l'introduction de nouveaux menus nutritifs ; la formation des responsables et des cuisiniers ; et la promotion et le soutien des fermes et des jardins scolaires. Au niveau des politiques, le PAM aide le gouvernement à réviser et à élaborer une politique et une législation nationales relatives à la nutrition en milieu scolaire afin d'assurer la durabilité et la gestion efficace du programme de repas scolaires.

Les réglementations nationales et de sécurité prescrivent des normes et des exigences strictes pour l'infrastructure des cantines scolaires et les installations de base liées à la préparation d'aliments frais à l'école. Cela signifie que les établissements qui ne répondent pas aux normes, principalement situés dans des zones rurales ou des communautés pauvres, pourraient ne pas être éligibles au programme. On estime que 25 % des écoles ne répondent pas aux normes. Pour relever ce défi, le PAM collabore actuellement avec de nouveaux partenaires et lève des fonds complémentaires pour la remise en état des infrastructures. À l'heure actuelle, 190 écoles qui ne répondent pas aux critères minimaux ont reçu une assistance pour leur permettre de participer pleinement au programme. Cet effort visant à assurer une approche plus inclusive nécessite des ressources considérables et la participation des parties prenantes des gouvernements locaux et nationaux. Le processus est toujours en cours et le résultat n'est pas encore complètement documenté. Le programme devrait à terme améliorer les perspectives de maintien de la paix, de renforcement de l'inclusion et d'une confiance accrue au sein des communautés.

À l'heure actuelle, le PAM dispose d'un ensemble limité d'indicateurs permettant de recueillir des données susceptibles de documenter l'amélioration des performances, de la légitimité ou de la responsabilisation des communautés. Toutefois, certains ensembles de données externes contiennent des indicateurs permettant de mesurer les perceptions de la prestation de services publics et la confiance dans le gouvernement. Les outils institutionnels et ciblés du PAM permettent de documenter les résultats et de déclencher des actions efficaces et informées en matière de consolidation de la paix et de renforcement de la confiance des communautés.

améliorer sa légitimité.²⁴ Le travail du PAM dans ce domaine dans les quatre pays étudiés comprend : soutenir la performance avec des données, des analyses et des preuves ; fournir une assistance technique pour améliorer la qualité de programmes spécifiques de protection sociale dirigés par le gouvernement ; et offrir des conseils techniques pour renforcer la législation relative aux filets de sécurité sociale. Le portefeuille d'initiatives de renforcement des capacités du PAM fournit généralement un appui à l'ensemble du gouvernement, couvrant des ministères comme l'agriculture, l'éducation, l'environnement, la santé et la protection sociale ; les autorités provinciales ; et les instituts nationaux de sécurité alimentaire et de statistique.

Lorsque l'exclusion des services fournis par le gouvernement coïncide avec un sentiment d'injustice et de divisions au sein de la communauté, telles que des divisions ethniques ou tribales, même le sentiment d'être exclu peut alimenter des griefs contre

²⁴ Bureau d'appui à la consolidation de la paix des Nations Unies (voir note 13).

l'État. Dans la plupart des études de cas, le PAM préconise et fournit une assistance technique pour renforcer l'inclusivité des filets de sécurité sociale.

Au Kirghizistan, en collaborant avec le gouvernement dans le cadre d'une initiative de protection sociale mise en place par le gouvernement, le PAM peut potentiellement contribuer à renforcer la légitimité du gouvernement en matière d'éducation (voir encadré 2.3). Le grand intérêt pour la fourniture de repas à l'école à tous les niveaux du gouvernement et la participation active des communautés signifient que le programme d'optimisation des repas scolaires du PAM peut contribuer à améliorer la qualité des repas à l'école et à renforcer la confiance des communautés dans les collectivités locales et le gouvernement central. Le PAM met également à l'essai des méthodes visant à inclure les écoles qui n'atteignent pas les critères minimaux d'inclusion dans ce programme de repas scolaires gratuits. Cependant, sa contribution à l'amélioration des perspectives de paix est encore restreinte par la visibilité limitée de l'État et par le manque de mécanismes de retour d'informations et de données pertinentes.

Amélioration de l'accès aux ressources naturelles contestées et de leur distribution

*Si l'offre de ressources naturelles est renforcée et / ou si l'utilisation équitable des ressources naturelles est garantie, cela créera **alors** une résilience aux chocs qui, en son absence, pourraient rendre les communautés vulnérables à la violence.*

Le contrôle des ressources naturelles, en particulier la terre et l'eau, et l'accès à celles-ci sont des facteurs de conflit courants dans les communautés dépendantes des ressources. Les changements démographiques, la dégradation de l'environnement, la pression du marché et le changement climatique sont autant de pressions exercées sur des ressources naturelles qui se raréfient. Ces pressions peuvent pousser les gens à dépasser les limites durables des ressources naturelles, qui sont soumises à une concurrence intense. Les programmes de résilience qui traitent directement des contraintes liées aux ressources naturelles peuvent potentiellement atténuer les conflits et les tensions induits par la rareté des ressources. À cette fin, le PAM utilise généralement les programmes d'assistance alimentaire contre biens communautaires. Il s'agit de l'un des principaux outils du PAM pour fournir une assistance alimentaire aux plus vulnérables et pour renforcer leur sécurité alimentaire, leurs moyens de subsistance et leur résistance aux chocs et au stress.²⁵

La programmation de l'assistance alimentaire contre biens communautaires est mise en œuvre dans les quatre pays étudiés afin de réduire le stress lié aux ressources naturelles. Par exemple, ce type de programme a contribué à la réhabilitation des canaux d'irrigation sillonnant des territoires contestés et revendiqués par le Kirghizistan et le Tadjikistan. Le programme a réduit les pertes en eau et contribué à l'augmentation de la productivité agricole, ce qui a permis d'éviter les conflits intercommunautaires au sujet de l'eau (voir encadré 2.4).

Toutefois, l'approche du PAM se limite souvent à améliorer l'accès aux ressources naturelles ou à leur approvisionnement. Les autres éléments de la gestion des ressources naturelles ne sont généralement pas au centre des interventions du PAM, y compris dans les quatre études de cas. Pour maximiser leurs contributions à l'amélioration des perspectives de paix, ces programmes devraient créer un système clair de propriété des ressources naturelles en question, ainsi que des mécanismes permettant de résoudre les litiges concernant l'utilisation des ressources et de promouvoir l'équité en termes d'avantages.²⁶ Les résultats du PAM sont inégaux à cet égard.

La pratique la plus prometteuse a été identifiée au Salvador, où le PAM négocie des accords entre des propriétaires terriens et des communautés ou des groupes

²⁵ PAM, 'Food Assistance for Assets: Regional overviews', Rome, 2018.

²⁶ USAID, *Water and Conflict: A Toolkit for Programming* (USAID: Washington, DC, 2014).

Encadré 2.4. Réduire les pertes en eau dans les territoires contestés entre le Kirghizistan et le Tadjikistan

Théorie du changement : si l'infrastructure des ressources naturelles est améliorée pour accroître l'efficacité et permettre un accès séparé à différents groupes ethniques, alors les tensions liées à la gestion des ressources naturelles seront atténuées.

Le stress hydrique est largement considéré comme l'un des principaux facteurs de conflit dans la province de Batken, au Kirghizistan, et parmi les communautés des territoires disputés entre le Kirghizistan et le Tadjikistan. L'absence de démarcation des frontières signifie qu'il n'y a pas de structures de gouvernance efficaces pour gérer la gestion des ressources naturelles. Les infrastructures de l'eau se sont détériorées, entraînant des pertes d'eau importantes, ce qui signifie que pendant les périodes sèches, il n'y a pas assez d'eau pour tous les usagers. Cette situation contribue à créer des tensions entre les communautés des deux côtés de la frontière et entre les communautés du même côté de la frontière, qui parfois dégénèrent en actes de violence.

En collaboration avec d'autres agences dans le cadre d'un projet de fonds de consolidation de la paix, le Programme alimentaire mondial (PAM) a mis en œuvre un programme d'assistance alimentaire contre biens communautaires visant à remettre en état les canaux d'irrigation et les conduites d'eau dans les villages transfrontaliers de la région. Les priorités ont été définies et convenues par les communautés des deux côtés de la frontière contestée. Par exemple, à Karabak Ayil Okmoto, les communautés tadjikes et kirghizes cohabitent et le canal d'irrigation existant est implicitement perçu par les communautés locales comme la frontière de facto. Le canal est considéré par les deux communautés comme appartenant au côté kirghize, mais sans aucune autre source d'eau, les agriculteurs tadjiks ont foré illégalement des trous dans le canal pour puiser de l'eau, réduisant ainsi le débit global d'eau d'environ 50 %.

Dans le cadre de ce programme, un nouveau canal d'irrigation a été construit pour desservir le côté kirghize et des puits ont été bâtis pour desservir la partie tadjik. Le programme a recueilli des données montrant un meilleur accès à l'eau d'irrigation, une réduction des tensions entre les communautés au sujet de l'accès à l'eau et une amélioration des relations entre les communautés.

Compte tenu de la compréhension tacite de la propriété des canaux, le programme gère avec soin les choix concernant les infrastructures à réhabiliter et les personnes qui peuvent y travailler. Le contrôle de l'eau étant une question tellement controversée, le projet doit continuellement évaluer si les efforts de réhabilitation pourraient améliorer le contrôle réel de l'eau par une communauté, ou si cela pourrait implicitement indiquer un contrôle accru sur l'eau.

de bénéficiaires n'ayant pas accès à des terres productives. Afin de soutenir cette intervention, le PAM apporte également un soutien juridique. Les contrats conclus permettent aux communautés d'utiliser les terres et les biens améliorés même après l'achèvement du projet (voir encadré 2.5).

Au Mali, les partenaires de coopération du PAM ont négocié des accords au sein des communautés afin de déterminer les droits d'utilisation des terres en vue de prévenir les conflits liés à l'amélioration des terres, sans toutefois s'attaquer aux inégalités structurelles sous-jacentes concernant la propriété et l'utilisation des terres.

Dans les cas que nous avons observés, l'aide fournie par le PAM à la suite de la réalisation d'infrastructures nouvellement construites ou réhabilitées est généralement réduite, de sorte qu'il n'y a plus d'appui ultérieur pour aider les communautés à tirer parti des actifs améliorés. La question de la durabilité des actifs renforcés et de son incidence éventuelle sur les perspectives de paix exige un examen plus approfondi.

Approche participative basée sur la communauté

Si toutes les sections de la communauté participent aux processus de planification, de mise en œuvre et de suivi de la programmation communautaire, cela aidera alors à (re)bâtir la confiance et le capital social entre les communautés.

Le PAM a largement utilisé les processus participatifs communautaires pour orienter la planification et la mise en œuvre des programmes d'aide alimentaire. Cette approche implique un groupe représentatif de toutes les sections des communautés dans tous les aspects de la programmation. Cela part du principe que les communautés sont mieux placées que quiconque pour identifier leurs besoins et les mesures à prendre pour les satisfaire. Ce mode de travail a été largement utilisé par les agences internationales de développement en tant que composante principale du développement

Encadré 2.5. Négociation d'accords pour les droits d'utilisation des terres au Salvador

Théorie du changement : si les communautés rurales vulnérables au changement climatique et à la violence ont accès : a) aux opportunités de participation au sein de la communauté; b) à des sources de revenus diversifiées ; c) à des connaissances accrues ; et d) à une meilleure gestion des ressources naturelles, il y aura alors une cohésion sociale accrue et une plus grande résilience à la dynamique des conflits contextuels.

Le programme de résilience vise les petits exploitants ruraux qui identifient et construisent des actifs clés pour diversifier et améliorer leurs moyens de subsistance et renforcer leur résilience aux chocs.

L'étude a examiné trois interventions spécifiques : la construction de macro-tunnels et de serres, et des projets forestiers. Pour que les ménages puissent participer à ces deux projets, ils doivent avoir accès à la terre et à l'eau. L'accès limité à la terre est toutefois un défi majeur, car seulement 20 % des ménages participants possèdent des terres. Afin de surmonter cette limitation, les propriétaires terriens locaux ont prêté des terres gratuitement aux bénéficiaires. Bien que les participants bénéficient de moyens de subsistance améliorés et diversifiés pendant la durée du projet, de tels arrangements augmentent le risque de capture d'actifs par l'élite. Le propriétaire profite également de l'amélioration de la gestion des sols et de l'eau résultant du travail des participants sur les terres. En cas de versement d'un loyer, les participants sont également vulnérables tout au long du projet en cas d'augmentations de loyer ou même de résiliation de l'accord par le propriétaire.

Pour réduire ces risques, le Programme alimentaire mondial engage des avocats pour formaliser légalement les contrats de location. Une lettre de compromis sur les avantages partagés est signée par les propriétaires fonciers et les participants sans terre afin de garantir que les avantages des activités de création d'actifs sont partagés pendant au moins 3 à 5 ans après la clôture du programme.

ou de la reconstruction pilotés par la collectivité dans les situations de conflit. Au cours des trois dernières décennies, les programmes de développement pilotés par la collectivité ont acquis une visibilité en tant que moyen de renforcer la gouvernance à la base. Il n'existe pas de différence claire entre les stratégies ou méthodologies élaborées dans des environnements affectés ou non par un conflit. Toutefois, dans les situations de conflit, les pays sont confrontés à un impératif encore plus fort de reconstruire les infrastructures socio-économiques et le capital social anéantis par un conflit violent. Ainsi, le transfert rapide de ressources sous la forme de dividendes de la paix peut aider à combler les lacunes dans les services et à atténuer le risque de conflit, en particulier si l'accent est mis sur les possibilités de tirer un bénéfice collectif d'une action en collaboration.²⁷ Plus important encore, les processus participatifs de fourniture de produits avec des mécanismes renforcés de résolution des griefs peuvent influencer les attitudes, les comportements et les normes de manière à reconstruire la responsabilité sociale.²⁸

Le PAM a largement recours à la planification participative basée sur la communauté pour éclairer sa programmation en matière de résilience.²⁹ Les résultats de l'évaluation du PAM indiquent que ce type de planification a contribué à renforcer la confiance et la cohésion sociale au sein des communautés en impliquant différents acteurs dans les processus de programmation.³⁰ Des impacts plus larges sur la dynamique de genre ont également été observés, tels que des améliorations de la position des femmes dans la communauté et les ménages et une meilleure connectivité sociale.³¹

Un certain nombre d'évaluations du développement impulsé par les communautés ont montré que certaines institutions locales ciblées étaient discriminatoires, exclusives et

²⁷ Cliffe, S. et al., *Community-driven Reconstruction as an Instrument in War-to-Peace Transitions*, Document de travail n°7 du CPR (Banque mondiale : Washington, DC, 2013).

²⁸ Bennett, S. et D'Onofrio, A., 'Community driven development in conflict affected contexts: revisiting concepts, functions and fundamentals', *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 4, no. 1 (2015), pp. 1-18; et de Regt, J., et al. 2013. *Designing Community-driven Development Operations in Fragile and Conflict-affected Situations: Lessons from a Stocktaking* (Banque mondiale : Washington, DC, 2013).

²⁹ Pour plus d'informations sur la triple approche du PAM, voir PAM, « The Three-pronged approach (3PA) Fact-sheet », 2 mai 2017.

³⁰ PAM, *Synthesis Report of the Evaluation Series on the Impact of Food for Assets (2002-2011) and Lessons for Building Livelihoods Resilience: Impact Evaluation Synthesis* (PAM : Rome, 2014).

³¹ PAM, *The Potential of Food Assistance for Assets (FFA) to Empower Women and Improve Women's Nutrition: A Five Country Study* (PAM : Rome, 2017).

Encadré 2.6. Des pairs pour la paix : renforcer la cohésion sociale dans les régions de Mopti et de Ségou au Mali

Théorie du changement : si les communautés renforcent leurs moyens de subsistance grâce à un processus participatif inclusif, elles travailleront ensemble, ce qui marquera un changement de circonstances positif, réduira le sentiment de marginalisation et fournira un objectif et un emploi intéressant aux jeunes.

Ce projet pilote du Fonds de consolidation de la paix est mis en œuvre conjointement par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), avec le PAM comme agence chef de file. Le projet cible 500 ménages (« pairs pour la paix ») et implique le renforcement des mécanismes de médiation des conflits au niveau communautaire et l'amélioration des moyens de subsistance et des infrastructures communautaires.

Toutes les activités sont basées sur les processus de planification communautaire participative. Pour améliorer les moyens de subsistance, un potager commun a été créé. Le terrain utilisé pour le jardin a été choisi par toute la communauté et un accord a été signé lorsque le terrain appartenait à un particulier ou à une famille. Afin de disposer d'un système de gestion de l'eau pleinement fonctionnel, un comité de gestion en rotation a été formé (dans certaines communautés, des matériaux coûteux pour le solaire peuvent exposer la population au vol). Un groupe de jeunes de la communauté a été formé à la maintenance et à la réparation des équipements, et la communauté a été encouragée à créer un fonds de gestion permettant de payer un gardien de nuit et des mécaniciens.

Les partenaires de coopération ont observé des changements importants dans la commune de Diankabou, dans la région de Mopti couverte par le projet. En particulier, la gravité et l'étendue de la violence intercommunautaire ont diminué. Il est difficile de déterminer les raisons exactes de la réduction de la violence. L'installation de bases militaires dans les zones d'intervention a pu jouer un rôle important. Néanmoins, avant l'intervention, il y avait eu de nombreux cas de violence intercommunautaire entre éleveurs peuls et fermiers dogons, impliquant meurtres et incendies de villages. Par la suite, les membres de la communauté Dogon ne pouvaient plus accéder aux champs situés à proximité du village peul. Au cours de la phase de planification initiale, les membres de la communauté avaient trop peur pour entrer dans le village des autres. Cependant, les tensions se sont considérablement atténuées depuis le début du projet. De plus, l'interdépendance économique des villages s'est accrue – les Peuls autorisent les Dogon à amener leurs animaux dans leur village pour les abreuver au puits pastoral construit dans le cadre du projet, tandis que les Dogon vendent à présent aux Peuls des légumes, qui ont été cultivés dans les potagers soutenus par le projet. En outre, les groupes de crédit et d'épargne villageois procurent un sentiment d'autonomisation en leur permettant d'accéder à de petits crédits tout en permettant aux membres de créer des chaînes de solidarité et de dialogue. Enfin, on constate une augmentation générale des mouvements de population entre les villages.

non représentatives des communautés.³² C'est là un exemple de la façon dont les efforts visant à promouvoir la participation inclusive peuvent conduire involontairement à l'exclusion. La planification participative basée sur la communauté du PAM cherche à être pleinement représentée, mais pour y parvenir, il est nécessaire de comprendre la dynamique du pouvoir local afin d'éviter l'exclusion des groupes marginaux. Ici, l'équipe de recherche a identifié des cas (traités plus en détail à la section 3) dans lesquels des groupes particuliers n'étaient pas inclus de manière adéquate en raison des structures de pouvoir locales, des normes culturelles ou du déplacement.

Dans les quatre pays examinés, des données anecdotiques concernant ce type de planification ont montré qu'elle contribuait à renforcer la confiance et le capital social. Dans le programme de repas scolaires au Kirghizistan, par exemple, il a été constaté que le soutien des parents avait un impact positif sur les relations entre les parents et entre les parents et l'école (voir encadré 2.3).³³ Cependant, sans une cartographie de l'origine ethnique ou des détails indiquant si les écoles desservent des communautés divisées, il est impossible de déterminer si la participation à un comité scolaire influe

³² Voir par exemple : Strand, A. et al., 'Community Driven Development in Contexts of Conflict', *document de réflexion commandé par l'ESSD de la Banque mondiale* (Chr. Michelsen Institute : Bergen, 2003); Banque mondiale, *The Effectiveness of World Bank Support for Community Based and Driven Development: An OED Evaluation* (Banque mondiale : Washington, DC, 2005); Haider, H., *Community-based Approaches to Peacebuilding in Conflict-affected and Fragile Contexts*, GSDRC Issues Paper (University of Birmingham: Birmingham, 2009); et Wong, S., *What have been the Impacts of World Bank Community- Driven Development Programs?* CDD impact evaluation review and operational and research implications (Banque mondiale : Washington, DC, 2012).

³³ PAM, 'Report on the results of the overview assessment for the project "Optimization of the National School Meals Program"', *Kyrgyz Republic: A Component for the Development of Complementary School Facilities*, DEV Project 200176 (PAM dans la République kirghize : Bishkek, 2017).

sur les relations au-delà des divisions ou dans les zones où le capital social est faible. En revanche, dans un projet de cohésion sociale au Mali, des changements observables dans le contexte du conflit sont évidents, comme une diminution de la violence et des interactions accrues entre communautés divisées (voir encadré 2.6). Le PAM recueille des données pour déterminer l'existence d'un comité de gestion d'un actif spécifique, sa composition et sa fonctionnalité. Cependant, il ne prend pas en compte des questions telles que la qualité du processus ou l'identité des personnes impliquées dans la prise de décision. Cela ne donne pas un aperçu complet des effets possibles sur la paix ou des problèmes de sensibilité aux conflits.

Aide alimentaire générale et stabilisation

*Si une aide alimentaire générale est fournie aux personnes touchées par les crises pour répondre rapidement à leurs besoins alimentaires urgents, cela contribuera **alors** à rétablir la stabilité et un sentiment de normalité parmi les populations touchées.*

L'aide alimentaire générale est la composante la plus importante des missions du PAM et revêt une importance particulière pour les personnes déplacées par la violence. Plusieurs théories du changement sur la contribution de l'aide alimentaire générale à l'amélioration des perspectives de paix ont été identifiées au Mali et en Irak. Cependant, la base de données reste incomplète. Un certain nombre de partenaires qui ont fourni l'aide alimentaire générale du PAM dans le nord du Mali ont indiqué que les transferts de vivres et d'argent ont un effet stabilisateur, mais il n'existait pas d'indicateurs de la stabilisation.

Une sous-catégorie potentielle de cette théorie du changement établit que la fourniture d'une aide alimentaire en période de grave insécurité alimentaire pourrait encourager les personnes à rester sur leur lieu d'origine. Cela leur éviterait de devenir des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et de s'installer dans une zone où, comme cela se produit souvent, il existe des tensions avec la population hôte. Là où d'autres stratégies de survie ont été épuisées et où l'accès à la nourriture est insuffisant, il semblerait logique que la disponibilité d'une aide alimentaire puisse inciter les personnes à rester dans leur région d'origine pendant une période de stress intense. En outre, bien que le moteur initial de la migration diffère selon les contextes, les déplacements sont motivés par un désir commun de stabilité. Les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire sont des facteurs d'attraction essentiels.³⁴ Cependant, alors que l'Enquête nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (ENSAN) recueille des données sur le mouvement des personnes, y compris les raisons de leur déplacement, elle n'apporte pas la preuve que l'aide alimentaire contribue à empêcher la mobilité humaine au Mali.

Il n'y avait pas non plus de preuves pour soutenir une autre sous-catégorie potentielle de cette théorie du changement qui traitait des tensions potentielles entre les personnes déplacées internes et les populations hôtes. Ces tensions sont souvent dues à la perception de la communauté d'accueil selon laquelle les personnes déplacées internes bénéficient d'un meilleur traitement. L'aide alimentaire ciblant uniquement les personnes déplacées, à l'instar d'autres formes d'assistance, engendre donc des risques importants. Au Mali, le PAM fournit une aide alimentaire d'urgence aux personnes déplacées et aux populations hôtes pendant la période dite de soudure. Les déplacés internes et les ménages des communautés d'accueil les plus vulnérables sont éligibles pour une assistance continue en dehors de la période de soudure. Encore une fois, la logique suggère que ceci pourrait bien être une méthode d'atténuation des conflits, mais il n'y a pas d'indicateur pour en mesurer les effets. Le PAM au Mali a

³⁴ PAM, *At the Root of Exodus: Food Security, Conflict and International Migration* (PAM : Rome, 2017).

récemment lancé un projet d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité fondé sur la téléphonie mobile (mVAM) afin d'évaluer le ciblage parmi les bénéficiaires de l'aide alimentaire générale – bien que cela ne concerne pas spécifiquement les personnes déplacées – et cela pourrait servir d'outil de collecte de données pertinentes.

Néanmoins, plusieurs autres études ont montré qu'une aide alimentaire régulière pourrait contribuer à rétablir un sentiment de normalité chez les personnes touchées par le déplacement et la violence.³⁵ L'aide alimentaire générale étant conçue pour ne pas durer (même si elle se poursuit souvent pendant une décennie ou plus), son impact sera probablement limité. Accompagnée d'investissements supplémentaires dans les moyens de subsistance, elle pourrait toutefois créer un tampon permettant aux personnes touchées par un conflit de reconstruire leur vie et leurs moyens de subsistance. Bien que nous manquions d'éléments probants, nous disposons ici d'une base suffisante pour conclure qu'il serait utile d'approfondir l'impact de l'aide alimentaire générale sur les perspectives de paix.

³⁵ Frankenberger (voir note 9).

3. Conclusions transversales

Le présent chapitre traite des problèmes ressortant des études de cas des quatre pays qui ont une pertinence plus large et décrit les domaines à traiter pour renforcer la contribution globale du PAM à l'amélioration des perspectives de paix.

Sensibilité aux conflits

Il est bien connu que l'introduction de ressources d'aide dans des environnements de conflit et de consolidation de la paix peut influencer sur les schémas de violence et exposer les destinataires potentiels à de nouveaux risques.³⁶ En effet, lorsqu'une assistance internationale est fournie à des États touchés par un conflit, elle entre dans le contexte du conflit. Au pire, cela peut faire partie des raisons pour lesquelles un conflit violent se prolonge ou se diffuse. Bien que le PAM, en tant qu'acteur humanitaire, cherche à être neutre et non partisan, l'impact de ses interventions peut ne pas l'être.

Dans cette perspective, le principe « Do no harm » (Ne pas nuire) a été largement reconnu et soutenu par les acteurs internationaux du secteur humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix au cours des deux dernières décennies.³⁷ À cette fin, pour ne pas aggraver les conflits, le concept de « sensibilité aux conflits » encourage les organisations à comprendre à la fois le contexte dans lequel elles travaillent et la manière dont leurs activités interagissent avec celui-ci.³⁸ Au-delà de tout préjudice, les organisations aspirent bien sûr à faire le bien et peuvent avoir de grandes ambitions, mais la norme minimale acceptable est d'éviter de nuire. Dans des contextes de conflit complexes et souvent en évolution rapide, cela peut être le minimum, mais cela n'est pas simple. Compte tenu de la nature extrêmement complexe et contextuelle des conflits armés et de la consolidation de la paix, les problèmes de sensibilité aux conflits diffèrent selon les pays d'implantation du PAM et, pour compliquer davantage encore, au sein d'un même pays. Différentes régions d'un même pays peuvent présenter des environnements opérationnels très différents.

Huit grands problèmes de sensibilité aux conflits ont été identifiés dans les quatre études de cas. Ceux-ci concernent d'une part la dynamique des conflits et l'environnement opérationnel et, d'autre part, les processus et les activités du PAM. L'équipe de recherche a constaté que le PAM avait mis en place un certain nombre de mesures d'atténuation pour répondre à ces préoccupations, mais qu'elles n'avaient pas été appliquées de manière exhaustive. La préoccupation la plus importante en matière de sensibilité aux conflits est le ciblage, qui est traité séparément ci-dessous.

La réponse à toutes les préoccupations soulevées ci-dessous consiste à accroître la sensibilité aux conflits dans la programmation, ce qui implique de mettre davantage l'accent sur l'analyse lors des étapes de planification et tout au long de la vie d'un programme. Trop souvent, les acteurs internationaux ne sont pas pleinement informés de ce qui se passe dans les zones où ils opèrent et il est souvent extrêmement difficile de développer une analyse suffisamment large, approfondie et sensible, et de la maintenir à jour. C'est l'un des défis majeurs pour l'humanitaire, l'aide au développement et la consolidation de la paix.

³⁶ Wood, R. M. et Sullivan, C., 'Doing harm by doing good? The negative externalities of humanitarian aid provision during civil conflict', *Journal of Politics*, vol. 77, no. 3 (2015), pp. 736–48.

³⁷ Anderson, M. B., *Do No Harm: How Aid Can Support Peace—or War* (Lynne Rienner Publishers: Boulder, CO, 1999).

³⁸ Voir la définition fournie par le Conflict Sensitivity Community Hub : <<http://conflictsensitivity.org/conflict-sensitivity/what-is-conflict-sensitivity/>>.

Extrémisme violent

Le PAM intervient dans de nombreux contextes où l'extrémisme violent est monnaie courante. Le lien entre l'insécurité alimentaire et l'extrémisme violent est mitigé.³⁹ Cependant, il est clair que les interventions du PAM pourraient avoir une incidence sur certains des facteurs de recrutement dans des groupes extrémistes. En particulier, les travaux du PAM sur les filets de sécurité sociale, la cohésion et la résilience des communautés interagissent avec des facteurs sociaux déterminants pour le recrutement, tels que l'exclusion sociale, la marginalisation et la discrimination (réelle ou perçue), la mobilité sociale limitée, les possibilités d'éducation et d'emploi limitées, le déplacement et la criminalité.

Opérer avec un double mandat humanitaire et de développement

Le double mandat humanitaire et de développement du PAM pose des dilemmes dans certains contextes fragiles ou touchés par un conflit. Dans la mesure du possible, le PAM participe à des programmes de développement pour aider les gouvernements des pays hôtes à lutter durablement contre la faim. Dans les environnements touchés par les conflits, le principe humanitaire de neutralité joue un rôle important pour faire en sorte que les acteurs armés et les populations touchées acceptent la présence et la programmation du PAM. Cela nécessite une neutralité et une indépendance opérationnelle vis-à-vis du gouvernement hôte. La distinction est plus compliquée dans la pratique. Dans certains pays touchés par un conflit, le PAM continue de collaborer avec le gouvernement du pays hôte, notamment dans le cadre de projets de développement, tandis que dans les zones touchées par le conflit, le PAM applique des principes humanitaires. En raison de cette dualité, faire accepter des programmes sûrs et efficaces constitue un défi particulier.

Corruption

La corruption est un problème omniprésent qui se produit tant au niveau central qu'au niveau des gouvernements provinciaux et qui est souvent un facteur de conflit. Dans deux études de cas, l'intention du gouvernement de fournir et / ou d'améliorer les services fournis à des couches de la population suscitait d'importantes préoccupations, ainsi que des inquiétudes concernant la corruption et les budgets de l'État.

Détournement

Le vol de ressources de l'aide par une partie belligérante est également un défi majeur pour tous les acteurs du développement et les acteurs humanitaires dans un large éventail de contextes de conflit. Dans une étude de cas, des groupes armés ont volé de la nourriture, mais cette pratique ne s'est pas généralisée.

Captation des ressources

Par le biais de programmes, tels que Aide alimentaire contre biens communautaires et Aide alimentaire contre formation, le PAM fournit des ressources sous forme d'argent, de bons d'achat et de transferts alimentaires ainsi que des investissements dans des infrastructures pour renforcer le capital social et humain. Ces ressources sont parfois captées par les élites locales ou par d'autres bénéficiaires non ciblés, ce qui peut renforcer les inégalités sociétales. La captation des ressources est liée à la dynamique du pouvoir local et aux pratiques traditionnelles et se distingue de la question du détournement. La contestation des pratiques traditionnelles qui sous-tendent la

³⁹ Voir par exemple : Hendrix et Brinkman (note 10) ; et Raleigh, C., Choi, H. J. et Kniveton, D., 'The devil is in the details: An investigation of the relationships between conflict, food price and climate across Africa', *Global Environmental Change*, vol. 32 (avril 2015), pp. 187-99

captation des ressources soulève toutefois de nouveaux risques liés à la remise en cause de la stabilité sociale. Dans un contexte de conflit plus large, de telles interventions pourraient considérablement déstabiliser les communautés.

Planification participative

La planification participative communautaire cherche à impliquer les représentants de tous les acteurs des communautés et de la gouvernance locale dans l'identification des problèmes et des solutions. La planification participative est un bon principe, mais dans certains pays examinés, des problèmes de sensibilité au conflit sont apparus concernant une représentation incomplète. Définir qui est la « communauté » peut exclure certains membres, tels que les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, les groupes de nomades ou les membres des communautés voisines susceptibles d'être affectés par une intervention.

Liens futurs

Le PAM dispense une formation aux bénéficiaires en situation d'insécurité alimentaire en combinaison avec des transferts de vivres ou d'argent pour développer les connaissances ou les compétences susceptibles de générer des revenus. Cependant, si les liens avec les opportunités d'emploi sont faibles, les interventions risquent de créer une frustration parmi les stagiaires.

Ciblage

Le processus de ciblage, qui détermine qui reçoit et qui ne reçoit pas de ressources, est le point le plus courant de sensibilité aux conflits dans l'ensemble de l'aide internationale. Même lorsque l'aide est destinée aux plus vulnérables, cela peut être perçu comme un biais. La vulnérabilité coïncide souvent avec les lignes de division entre les communautés. Les études de cas ont mis en évidence un certain nombre de préoccupations.

Erreurs d'inclusion / exclusion dans le ciblage

Lorsque les listes de bénéficiaires sont générées par le biais de listes gouvernementales, telles que les programmes de protection sociale du gouvernement, ou que le gouvernement joue un rôle important dans la détermination du lieu des interventions, telles que les écoles à soutenir ou les canaux d'irrigation à améliorer, il existe un risque que la programmation puisse renforcer les éventuels biais existant dans ces listes. Dans certaines situations, en particulier lorsque le PAM ne peut pas accéder aux communautés pour des raisons de sécurité, le ciblage peut être impliqué dans des conflits plus vastes, lorsque certains groupes ou individus puissants de la communauté cherchent à influencer ou même à contrôler les listes de bénéficiaires. Il peut s'agir d'un mécanisme permettant de renforcer leur pouvoir sur une communauté et de gagner en légitimité aux yeux du gouvernement et des organisations internationales.

Visibilité des bénéficiaires

Lorsque les systèmes du PAM prennent en charge les victimes de violence et exigent la communication de données personnelles, les personnes qui souhaitent rester cachées peuvent devenir identifiables. Même lorsque les noms des personnes sont anonymisés, les informations sur la répartition des bénéficiaires peuvent tomber entre de mauvaises mains. Cela pose un risque de protection. Le droit à la vie privée est non seulement un droit important en soi, mais également un élément clé de l'autonomie et de la dignité individuelles. Les bénéficiaires peuvent souhaiter rester cachés pour diverses raisons,

notamment la crainte de persécution, la marginalisation ou la stigmatisation, ou par principe.

Dans d'autres cas, lorsque le PAM est co-responsable du traitement des données à caractère personnel avec le gouvernement ou a passé des accords de partage de données avec d'autres agences ou gouvernements (normalement pour améliorer l'intégration des programmes ou soutenir les registres sociaux et les systèmes de protection sociale), il existe le risque que ces données puissent être utilisées à des fins non prévues. Les données stockées dans des registres sociaux peuvent facilement être reliées à d'autres systèmes, y compris ceux qui ne sont pas liés à la protection sociale (par exemple, application de la loi, marketing commercial, lutte contre le terrorisme, migration), et peuvent donc servir des fins non humanitaires et non liées au développement. Bien que ce risque spécifique n'ait été pertinent ou observé dans aucune des quatre études de cas, il a été mis en exergue dans les discussions générales sur la sensibilité aux conflits et la protection des données, et constitue un sujet de préoccupation émergent à mesure que se développent les activités du PAM en soutien des systèmes gouvernementaux.

Enfin, recevoir une aide peut exposer les bénéficiaires à des menaces et à des extorsions, en particulier dans un contexte de gangs.

Défi face aux normes sociales

Dans certains contextes, le concept de ciblage présente des difficultés, car les dirigeants de la communauté collectent les intrants distribués (nourriture ou argent) des bénéficiaires ciblés et les redistribuent dans toute la communauté. Bien que rencontré dans une étude de cas d'un pays, l'ampleur de ce phénomène n'est pas claire. Néanmoins, il concerne tous les fournisseurs d'aide, pas seulement le PAM, et semble être largement accepté par les organisations non gouvernementales (ONG) locales, au motif que tous les membres de la communauté se considèrent comme vulnérables. Il existe des risques de sensibilité au conflit car les efforts pour atteindre les plus marginalisés peuvent involontairement renforcer leur statut de marginalisé au sein de la communauté, sans aucun pouvoir de contrôle sur les actifs ciblés, et le potentiel d'augmentation des griefs si un dirigeant favorisait certains groupes / individus.

Approche holistique

Les problèmes de sensibilité aux conflits évoqués ci-dessus mettent en évidence certains des défis auxquels font face les organisations opérant dans des environnements de conflit armé et de consolidation de la paix. Construire une paix durable est une entreprise complexe qui implique d'influencer le comportement des systèmes sociaux affectés par les conflits armés. Le chapitre 1 présentait des réflexions sur la complexité des conflits, de la paix et du processus de consolidation de la paix. Celles-ci impliquent que les travaux visant à améliorer les perspectives de paix doivent reposer sur une compréhension nuancée de la tâche à accomplir. Tous les systèmes sociaux sont complexes, hautement dynamiques, non linéaires et émergents, c'est-à-dire qu'ils ont la capacité de s'adapter et de s'auto-organiser.⁴⁰ La consolidation de la paix doit chercher à stimuler dans une société des processus qui permettent l'auto-organisation et renforcent la résilience parmi les institutions sociales qui gèrent les facteurs de stress et les chocs internes et externes. Pour relever des défis aussi complexes, les organisations doivent penser et agir de manière intégrée, transcendant les frontières traditionnelles, et envisager la consolidation de la paix non seulement à travers leurs compétences essentielles, mais de manière holistique, en prenant en compte les besoins

⁴⁰ De Coning, C., 'Adaptive peacebuilding', *International Affairs*, vol. 94, no. 2 (2018), pp. 301-17.

de consolidation de la paix d'une situation au niveau systémique.⁴¹ Cela nécessite de réfléchir à l'interconnexion, car les événements et les phénomènes sociaux n'existent pas en vase clos mais sont liés à d'autres événements et phénomènes sociaux. La causalité ne va pas seulement dans un sens, mais tout événement causal est à l'origine d'une réaction en chaîne qui finira par avoir un impact sur l'événement causal initial lui-même (rétroaction).

Une approche holistique exige donc la reconnaissance des nombreux types d'acteurs, de leurs réseaux et de leurs relations, opérant dans différents secteurs de la société et dans différentes parties du pays, et exerçant leur propre action pour la paix ou contre elle.⁴² Ces interactions transcendent souvent le cadre politique traditionnel et les frontières thématiques autour desquelles s'articulent les efforts de consolidation de la paix. Parmi les difficultés complexes rencontrées par le PAM figurent le retour des réfugiés et des personnes déplacées dans des communautés qui ne veulent peut-être pas les récupérer, la négociation avec les administrations locales d'une gestion durable des ressources ou des infrastructures, ou la résolution de problèmes systémiques (tels que le ciblage) en présence de ministères et de donateurs qui effectuent des affectations et ont leurs propres objectifs politiques. Relever des défis complexes comme ceux-ci met en évidence l'importance des partenariats.

Partenariats

Les nombreux défis complexes dans les environnements de conflit et de consolidation de la paix appellent un rôle accru des partenaires et des partenariats. Nous avons constaté au PAM une tendance, familière dans d'autres organisations internationales, à considérer les partenaires uniquement en termes contractuels comme des participants à la mise en œuvre. Les partenariats avec des organisations dans les pays où le PAM intervient pourraient aller au-delà, et certaines équipes du PAM entament déjà des formes de partenariat plus vastes. Cela peut être important à au moins quatre égards : connaissance, sagesse, crédibilité et distance critique.

Premièrement, les partenaires, en raison de leurs mandats et de leur expérience variés, possèdent des connaissances techniques supplémentaires pouvant être informatives. Les environnements touchés par des conflits, tels que ceux des quatre pays examinés, se caractérisent souvent par des systèmes d'information incomplets. Les partenaires peuvent, par exemple, avoir des contacts au sein du gouvernement permettant d'aider à s'y retrouver dans la bureaucratie afin de faire avancer un projet. Ils pourront peut-être identifier des ressources techniques pouvant servir de base à la conception et à la planification de programmes.

Les partenaires peuvent également apporter une perspective et une compréhension supplémentaires de l'environnement d'intervention. Cela peut améliorer la compréhension des défis et aider à identifier des solutions réalisables. Les exemples incluent la capacité de réunir de multiples parties prenantes pour négocier des accords, une compréhension des griefs profondément enracinés pouvant affecter la perception du ciblage, et la connaissance des parties prenantes dans un environnement complexe qui seront des alliés ou des obstacles à la réforme et au progrès.

Le PAM agit conformément aux principes de neutralité et d'indépendance, mais il est difficile d'être complètement objectif dans un environnement politique complexe. Des problèmes de partialité analytique peuvent surgir, non pas par le fait que le PAM ou son personnel prennent parti, mais en raison de leur sens de la mission ou des

⁴¹ Ricigliano, R., 'Networks of effective action: Implementing an integrated approach to peacebuilding', *Security Dialogue*, vol. 34, no. 4 (2003), pp. 445-62.

⁴² MacGinty, R. et Richmond, O. P., 'The local turn in peace building: A critical agenda for peace', *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 5 (2013), pp. 763-83.

hypothèses sur la situation de conflit, en particulier lorsque les informations sont incomplètes. Dans ces circonstances, la triangulation par le biais de la consultation des partenaires peut fournir des perspectives critiques et aider à cerner la complexité du contexte politique. Les partenaires peuvent ainsi servir de représentant pour fournir des retours sur l'analyse et la conception du programme, et informer le PAM en cas de manque de sensibilité aux conflits ou d'omission des objectifs des autres parties prenantes.

Tout cela repose sur des partenariats développés de manière constante et durable et sur des relations étroites développées avec un degré d'alignement stratégique et une grande confiance mutuelle. L'objectif devrait être d'inclure des partenaires locaux non seulement dans la mise en œuvre, mais également dans l'analyse, la planification et l'évaluation. Dans le même temps, lorsque les partenariats impliquent des relations contractuelles, il est important que les partenaires fassent preuve des mêmes exigences en matière de sensibilité aux conflits que le PAM. Un ancrage à des normes communes forme l'une des conditions du succès d'un partenariat.

Changement climatique

La question des effets du changement climatique se pose dans chacun des quatre pays étudiés et se posera de plus en plus dans le cadre des activités du PAM dans les années à venir. Le changement climatique a été une cause importante de l'augmentation de la faim dans le monde au cours des cinq dernières années.⁴³ Cet impact devrait s'accroître à mesure que le réchauffement atteindra +1,5 °C, ce qui, selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, devrait se produire entre 2030 et 2050.⁴⁴ De nombreuses données sur les risques liés au changement climatique pour la sécurité sont disponibles. Certains de ces risques reposent sur des problèmes de sécurité alimentaire tels que la volatilité des prix.⁴⁵

La majeure partie du Salvador fait partie du couloir sec d'Amérique centrale qui s'étend également au Guatemala et au Honduras. La région connaît l'une des pires sécheresses des dix dernières années. Cela a eu des conséquences désastreuses pour la production céréalière, en particulier pour les petits exploitants qui ont perdu une grande partie de leur récolte de maïs. Le manque d'eau était un sujet récurrent dans les entretiens avec les communautés. La sécheresse est l'un des principaux facteurs de migration et peut-être aussi de l'augmentation de la violence. Au Mali, le changement climatique, la dégradation des sols et les défis démographiques ont entraîné une concurrence accrue pour les terres et les ressources en eau. Cela contribue à accroître les conflits intercommunautaires entre agriculteurs et éleveurs, comme partout ailleurs dans le Sahel. Au centre du Mali, la compétition pour la terre est au cœur des causes de longue date de conflit, où l'émergence de groupes djihadistes constitue une évolution récente.

En Irak et au Kirghizistan, le PAM a commencé à s'attaquer aux problèmes liés aux changements climatiques. Au Kirghizistan, où le changement climatique a eu des effets négatifs sur les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des personnes vulnérables, ainsi que sur la disponibilité de l'eau, le bureau local du PAM a reçu des fonds pour travailler avec le Fonds vert pour le climat. Il est prévu d'analyser les relations de cause à effet entre le changement climatique et la sécurité alimentaire.

⁴³ FAO, FIDA, UNICEF, PAM et OMS (note 1).

⁴⁴ Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), Rapport spécial du GIEC sur le réchauffement planétaire de 1,5 °C (GIEC : Genève, 2018).

⁴⁵ Voir par exemple : Rüttinger, L. et al., *A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks* (Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson International Center for Scholars et European Union Institute for Security Studies, 2015) ; et Krampe, F. et Smith, D., 'Climate-related security risks in the Middle East', eds A. Jägerskog, M. Schulz et A. Swain, *Routledge Handbook on Middle East Security* (Routledge: London, 2019).

En Irak, le PAM collabore avec le gouvernement sur une proposition de Fonds vert pour le climat. Les changements climatiques exacerbent les risques trop évidents qui menacent la sécurité humaine et risquent de saper les efforts de consolidation de la paix.⁴⁶ Dans les provinces du sud, les changements climatiques entraînent des vagues de chaleur prolongées et une diminution des précipitations. Cette situation met une pression sur les ressources de base et compromet la sécurité des moyens de subsistance de la population locale, ce qui entraîne des mouvements de protestation.

Le changement climatique en Irak devrait exercer une pression supplémentaire sur les ressources en eau, l'agriculture et les conditions de vie. La menace de désertification touche 92 % de la superficie totale du pays.⁴⁷ Contrairement aux projets de barrages ultra-modernes en amont en Turquie et en Iran, l'infrastructure d'eau en Irak est gravement endommagée et obsolète.⁴⁸

Dans un monde en mutation climatique, le PAM, à l'instar du reste du système international, devra adapter sa programmation. Il devra être sensible au climat dans toutes ses initiatives. Il devra également inclure l'impact du changement climatique dans ses analyses de conflits et contribuer, dans le secteur alimentaire, à l'adaptation au changement climatique. En aidant à renforcer la résilience, le PAM contribuera à tous les domaines de l'action humanitaire, du développement, de la paix et du climat.

Mesurer la paix

La paix est complexe, et en améliorer les perspectives l'est tout autant. La paix est multiple, culturellement façonnée et contestée. Elle comprend des éléments tels que les sentiments et les relations, qui ne sont pas facilement quantifiables. Mesurer les contributions à l'amélioration des perspectives de paix est donc difficile. Parmi les principaux défis, citons :

- **Défis d'attribution.** Dans un conflit en rapide évolution, dans lequel interviennent de nombreux organismes, il est difficile d'affirmer qu'un changement particulier est dû à une intervention spécifique.
- **Intangibilité des résultats.** Parmi les changements nécessaires pour construire la paix, il y a des changements intangibles tels que la confiance et la tolérance accrues.
- **Fragilité des résultats.** Le processus de paix progresse rarement sans heurts. Les revers et les hiatus sont fréquents. Surtout dans les pays pauvres, quelques centaines de personnes mécontentes ayant accès à des armes peuvent renverser les acquis de plusieurs années de construction de la paix. Le lien entre les revendications de succès et les succès avérés est souvent plutôt ténu.
- **Complexité de la causalité.** Le règlement des conflits est souvent complexe car le lien de causalité n'est pas clair et peut être modifié. De nombreux facteurs sociaux, économiques, politiques et de sécurité se conjuguent pour générer de la violence ou instaurer une paix durable. Le grand nombre de variables intervenant complique l'identification de l'importance relative des différentes problématiques.
- **Contraintes concernant la collecte de données.** Non seulement il peut être difficile d'avoir accès aux personnes concernées en raison d'un conflit, mais

⁴⁶ Groupe d'experts sur les risques de sécurité liés au climat, 'Irak: Climate-related security risk assessment', août 2018.

⁴⁷ Groupe d'experts sur les risques de sécurité liés au climat (voir note 46).

⁴⁸ Luchtenberg, K., 'Irak's watershed moment: Hydropolitics and peacebuilding', LSE Middle East Centre Blog, 19 juillet 2018.

il se peut que certaines personnes soient traumatisées, il peut également être difficile de poser des questions sur le conflit ou le conflit peut être caché.

Pour ces raisons, le suivi, l'évaluation et l'analyse d'impact sont des tâches difficiles. Elles sont encore compliquées lorsque les activités visant à améliorer les perspectives de paix ont un objectif peu clair, lorsque les théories du changement sont implicites ou faibles, ou lorsque l'analyse des conflits est insuffisante. Ces tâches sont également difficiles lorsque, comme il est souvent nécessaire, les interventions sont délibérément expérimentales car des problèmes inconnus doivent être résolus.

Alors que le PAM se positionne comme une agence humanitaire et de développement ayant pour objectif d'améliorer autant que possible les perspectives de paix, il devra trouver des moyens de gérer et de minimiser ces problèmes. Ce faisant, il est en mesure, du fait de son ampleur, de contribuer de manière importante, même indirecte, à l'amélioration du suivi et de l'évaluation dans les domaines de l'action humanitaire, de l'aide au développement et de la consolidation de la paix.

4. Renforcer la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix

Au chapitre 2, nous avons identifié la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix, sur la base des quatre études de cas à partir desquelles cinq méta-théories du changement ont été dérivées. Dans ce chapitre, nous expliquons comment le PAM peut renforcer sa contribution à l'amélioration des perspectives de paix. Ce sont nos conclusions et recommandations préliminaires sur la manière dont le PAM peut réaliser ses ambitions déclarées de contribuer à améliorer les perspectives de paix. Elles ne supposent pas que le PAM s'éloigne de son mandat et de la nature fondamentale de ses travaux. Nos conclusions portent plutôt sur la nécessité d'agir différemment dans la programmation et les activités. À cette fin, nous avons identifié cinq domaines principaux de changement pour le PAM et 11 points d'action.

Une analyse du conflit pour assurer la sensibilité au conflit

Le chapitre 3 a souligné l'importance d'une programmation sensible aux conflits. Alors que de nombreux bureaux locaux du PAM prennent des mesures pour appliquer des approches sensibles aux conflits, une des principales conclusions de cette recherche est que la sensibilité aux conflits dans la programmation n'est pas suffisamment institutionnalisée. Travailler de cette manière, sans clarification des processus organisationnels et des responsabilités, peut entraîner des risques en termes de sensibilité aux conflits, comme le montrent les études de cas par pays.

L'analyse de conflit est la base d'une programmation sensible au conflit. Sans une analyse approfondie, il est impossible d'évaluer l'interaction potentielle d'un programme avec un conflit. L'analyse doit trouver un équilibre entre la compréhension de la complexité des conflits armés et la pertinence des programmes. Il faut en reconnaître les limites dans l'établissement d'un état des lieux. Bien que l'analyse du conflit soit nécessaire, elle ne permet pas de cerner avec précision un système social affecté par un conflit. Même la meilleure analyse de conflit sera provisoire.⁴⁹ Il est donc important de ne pas la considérer comme une activité unique. La meilleure analyse de conflit est en réalité une analyse qui est continuellement actualisée avec de nouveaux faits, de nouvelles idées et de nouvelles perspectives. Dans cet esprit, pour éclairer utilement la conception et la mise en œuvre du programme, l'analyse des conflits devrait être :

- **Documentée.** La réalisation de l'analyse est précieuse pour les nouveaux membres du personnel ainsi que pour la révision des décisions de conception de programme lorsque le contexte change.
- **Axée sur les processus.** La nécessité de produire un document peut entraîner la sous-traitance de l'analyse des conflits, qui sera ensuite archivée et oubliée. Une telle approche n'orientera pas la programmation. Le processus d'analyse de conflit devrait engager la discussion entre le personnel et les partenaires.
- **Un document évolutif.** L'analyse des conflits doit être un document évolutif, mis à jour à la lumière des changements importants intervenus dans le contexte ou au moins une fois par an avant les nouvelles allocations de ressources.

⁴⁹ De Coning (voir note 40).

Encadré 4.1. Liste de contrôle pour le dépistage des risques en termes de sensibilité aux conflits, de genre et de l'environnement au Kirghizistan

Le bureau local du Kirghizistan a mis au point un système intégré de dépistage des risques pour tous les projets communautaires au stade de la préparation. La liste de contrôle a été conçue pour mettre en œuvre les principes et les politiques de consolidation de la paix du Programme alimentaire mondial dans le cadre des activités du programme, dans le but de renforcer les perspectives positives en matière de consolidation de la paix, de promotion de la femme et de protection de l'environnement, et de veiller à éviter, minimiser et atténuer les risques et les impacts négatifs. La liste de contrôle demande aux contrôleurs de terrain de confirmer qu'ils ont :

- analysé le contexte de conflit local ;
- considéré les risques de conflit possibles ;
- pris en compte les risques spécifiques liés à l'eau, aux pâturages, aux terres arables et aux services ; et
- évalué si le projet risquait d'exacerber les conflits.

La liste de contrôle est ensuite soumise au comité d'examen du projet qui, en cas d'impact négatif éventuel, procède à un examen supplémentaire de la proposition et l'examine attentivement pour une évaluation approfondie des risques et une prise de décision.

- **Robuste.** L'analyse de conflit devrait inclure l'analyse des aspects suivants :
 - les facteurs de conflit, y compris les causes sous-jacentes et structurelles de conflit, les déclencheurs de conflit et d'autres facteurs tels que la disponibilité des armes ;
 - les acteurs, tels que les personnes et les groupes impliqués dans le conflit, leurs objectifs et leurs moyens ;
 - la dynamique de pouvoir et les relations ; et
 - les tendances sociales plus larges, y compris les scénarios plausibles et les fenêtres d'opportunité pour la paix.
- **Pertinente pour le programme et à un niveau de granularité approprié.** Tout en reconnaissant une dynamique de conflit plus large, l'analyse doit être centrée sur la zone géographique dans laquelle le programme sera mis en œuvre, prendre en compte les problèmes qui le concernent et comprendre les nuances régionales.

Comparé à certaines autres organisations, la capacité du personnel en matière de sensibilité aux conflits est faible au sein du PAM. Au Mali comme au Kirghizistan, les bureaux locaux bénéficient d'une position de spécialiste en matière de paix et de conflit (voir encadré 4.1). Au Kirghizistan, le bureau local a intégré le processus de filtrage des projets en fonction de leur impact sur les conflits, le genre et l'environnement. Au-delà de ces deux rôles, la conceptualisation par le personnel de la sensibilité aux conflits était très contrastée et la compréhension de la contribution possible du PAM à la paix variait de profonde et nuancée à simpliste. Le développement des compétences du personnel en matière de sensibilité aux conflits est crucial. Cela est particulièrement vrai pour une organisation telle que le PAM, qui s'appuie fortement sur une prise de décision décentralisée. Les équipes locales ont demandé à bénéficier de cette formation et il a été noté que le soutien institutionnel au renforcement des compétences dans ce domaine serait le bienvenu. Parallèlement à cela, bien sûr, les descriptions de tous les postes concernés doivent inclure des responsabilités concernant la déclinaison opérationnelle de la sensibilité aux conflits et l'atteinte des objectifs de résultats.

Recommandation n°1.

Incorporer une analyse des conflits tout au long du cycle de planification et de mise en œuvre des programmes du PAM.

Recommandation n°2.

Développer les compétences du personnel en matière de sensibilité aux conflits et de consolidation de la paix en dispensant systématiquement une formation dans ces domaines.

Recommandation n°3.

Inclure la responsabilité en matière de sensibilité aux conflits dans les descriptions de poste.

Ciblage

Un engagement systématique en faveur d'une analyse des conflits selon les orientations indiquées ci-dessus aiderait considérablement le PAM à résoudre les problèmes de ciblage. L'analyse des conflits, si elle est effectuée correctement, examinera la dynamique de la communauté et les relations de pouvoir, ce qui pourra atténuer les erreurs d'inclusion/exclusion. Dans les situations où le PAM cherche à avoir accès à des populations cachées, le processus d'analyse des conflits doit non seulement examiner les dynamiques et relations locales, mais aussi saisir leur lien avec les dynamiques de conflit régionales et nationales plus vastes. Ce besoin a été clairement illustré au Salvador, où les populations de personnes déplacées souhaitaient rester cachées, étant donné la capacité des auteurs d'exactions à localiser les personnes déplacées par le biais d'un vaste réseau de gangs qui s'étend dans la plupart des régions du pays. La localisation des bénéficiaires n'est pas demandée par le PAM. Ces informations ne sont pas non plus révélées dans les cas où la localisation du bénéficiaire fait partie des données obtenues par le PAM. Néanmoins, la crainte que de telles informations ne soient divulguées peut avoir pour conséquence que des bénéficiaires ciblés appartenant à des populations cachées ou vulnérables ne communiquent pas les données requises par le PAM et risquent ainsi d'être exclus de l'intervention.

Recommandation n°4.

S'assurer que le ciblage de l'aide dans l'analyse des conflits ne risque pas d'augmenter l'exclusion.

Approche holistique

Les domaines les plus prometteurs pour la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix démontrent la nécessité de regarder au-delà des projets et des acteurs individuels. Une activité individuelle peut réussir à obtenir des résultats à court terme, mais de tels succès ne constituent pas nécessairement un progrès réel sur la voie de la paix. L'une des raisons est que la sensibilité aux conflits et la contribution à l'amélioration des perspectives de paix présentent une série de « problèmes épineux ».⁵⁰ Les problèmes épineux sont frustrants car ils n'ont pas de solution correcte unique et les problèmes eux-mêmes ne cessent d'évoluer ; ils changent avec le temps, souvent en réponse aux efforts déployés pour les résoudre. Face à de tels problèmes, la solution la

⁵⁰ Les problèmes épineux présentent six caractéristiques principales : a) le problème n'est ni cerné, ni défini tant que la solution n'est pas formulée ; b) il n'existe pas de règle d'arrêt pour la formulation d'une solution ; c) il n'y a pas de bonne ou de mauvaise solution (souvent parce que différentes solutions peuvent être préférables selon différentes dimensions) ; d) chaque problème épineux est, par définition, unique et nouveau ; e) chaque solution est unique (un essai) ; et f) il n'y a pas de solutions alternatives données. Voir Conklin, J., *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems* (Wiley : West Sussex, 2006).

Encadré 4.2. Soutenir le retour et la réconciliation

Le cas de l'Irak montre que les programmes de résilience / réhabilitation peuvent être un moyen de nouer des relations entre des groupes divisés, les partenaires de la coopération ayant négocié des accords entre tribus divisées pour permettre la réalisation de projets de réhabilitation de canaux. Dans le contexte irakien, il existe non seulement des divisions tribales, mais également des divisions sectaires et ethniques, ainsi qu'une colère omniprésente à l'égard des familles apparentées à l'État islamique dans lesquelles un membre de la famille, parfois assez éloigné, est accusé d'appuyer l'État islamique. Ces familles présumées affiliées à l'État islamique n'ont généralement pas pu rentrer chez elles et restent dans des camps de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison du rejet de leur communauté. Il n'existe pas de solutions durables évidentes pour cette partie de la société.

Cependant, certains acteurs locaux pour la consolidation de la paix, tels que le réseau des facilitateurs irakiens (IFN, hébergé par Sanad), ont réussi à négocier des retours significatifs. À Yathrib dans le gouvernement de Saladin, l'IFN a négocié le retour d'environ 40 000 personnes sunnites déplacées qui avaient été précédemment rejetées par la communauté chiite restante en tant que familles supposées affiliées à l'État islamique. Ce processus de négociation était à long terme, mais le soutien de l'IFN s'est arrêté au moment du retour, même si la nécessité d'une réconciliation était évidente. Cela représente un point d'entrée potentiel pour le Programme alimentaire mondial – où la résilience et la réhabilitation peuvent avoir un objectif spécifique de soutien à la réconciliation et à la réintégration. Cela devrait faire partie d'une approche plus globale, en travaillant avec d'autres pour fournir un ensemble plus large de soutien.

Pour atteindre ce niveau d'ambition, il faudrait savoir quand ces « fenêtres d'opportunité » naissantes sont ouvertes et quels processus devraient être pris en charge. Des partenariats avec d'autres groupes, tels que Sanad et l'IFN, pourraient aider à identifier ces opportunités. La conception de telles interventions pourrait également être liée à la nature du pacte de retour, garantissant que seuls les retours volontaires et dans la dignité

plus appropriée et la plus efficace consiste à ne pas rechercher la meilleure solution, mais plutôt à rechercher les solutions les mieux adaptées, propres à leurs différents contextes.

Penser de manière holistique signifie, entre autres, reconnaître qu'aucun acteur ne peut résoudre le problème épineux de la paix dans un pays donné ou dans une partie de celui-ci. La contribution d'un organisme peut être importante, mais elle ne peut avoir un impact réel que si elle est assortie à une autre intervention provenant d'une source différente. Dans l'ensemble, la programmation devrait consister en un ensemble d'efforts se renforçant mutuellement, notamment le renforcement de la cohésion sociale et de la confiance, l'amélioration des moyens de subsistance, le renforcement de la résilience et la réduction du risque de violence.

S'appuyant sur les expériences réussies identifiées dans les études de cas des quatre pays étudiés, travailler de cette manière pourrait ressembler à ceci :

- **Évaluation facilitée des besoins avec les communautés.** Un processus exploratoire visant à comprendre les besoins d'une communauté, notamment la sécurité alimentaire ; elle serait dirigée par les communautés plutôt que sur la base d'une enquête.
- **Partenariat avec divers acteurs.** L'évaluation des besoins permettrait probablement d'identifier des besoins allant au-delà du mandat du PAM ; d'autres organismes devraient être impliqués pour y répondre.
- **Soutien continu à long terme.** Si l'impact escompté ne se fait sentir que sur le long terme ou est difficile à maintenir sans assistance, le PAM et ses donateurs devraient s'engager à soutenir et à accompagner la communauté pendant plusieurs années.
- **Plusieurs cycles de transferts.** Cela permet d'améliorer continuellement le ciblage afin de réduire les erreurs d'inclusion / exclusion. Cela fournit également des opportunités d'apprentissage pour démontrer la responsabilité et la réactivité.

- **Approche intégrée.** En tant que programme intégré, il s'appuierait sur l'ensemble des programmes possibles du PAM, au-delà de l'assistance alimentaire générale, des programmes Assistance alimentaire contre biens communautaires et Vivres contre formation, des moyens de subsistance pour permettre d'acquérir des compétences sociales plus vastes, selon les besoins.
- **Ciblage méthodique.** Si l'intention est de toucher un groupe spécifique, par exemple les jeunes risquant d'être recrutés dans des groupes armés ou des gangs, les meilleurs efforts possibles doivent être déployés pour comprendre l'éventail de recrues potentielles et leur dynamique sociale.

L'acquisition de connaissances sur l'efficacité de cette méthode de travail au sein du PAM est un élément important du développement organisationnel à présent nécessaire.

Recommandation n°5.

Veiller à une approche de programmation globale en adoptant un processus de conception qui associe différents types d'interventions.

Recommandation n°6.

Renforcer les capacités de programmation en s'assurant que le personnel de programme connaît les éléments qui ont fonctionné et ceux qui ont échoué lors d'interventions précédentes.

Partenariats

L'accent mis sur l'approche holistique indique la nécessité de partenariats avec différents acteurs de divers secteurs. En particulier, dans des contextes conflictuels ou complexes, les partenaires de coopération tels que les ONG locales peuvent permettre un accès non seulement pour l'évaluation des besoins, mais également pour la distribution, le suivi et à l'élaboration de rapports.⁵¹ Bien que de tels partenariats aident à repousser les limites de l'assistance humanitaire pour répondre aux besoins de ceux qui seraient autrement inaccessibles, l'approche du PAM a généralement pris la forme d'un partenariat de coopération contractuel et d'un travail cloisonné. Travailler pour améliorer les perspectives de paix nécessite une approche différente en matière de partenariat. Des alliés et partenaires critiques pour la réflexion, la planification et l'évaluation sont tenus de faire office de représentants et de sources de connaissances et de sagesse ; ils peuvent aider non seulement en offrant une connaissance contextuelle plus approfondie, mais aussi grâce à leurs réseaux. Les données probantes tirées d'une étude de cas en Irak montrent à quoi pourrait ressembler un tel partenariat (voir encadré 4.2).

Recommandation n°7.

Mettre en place des partenariats multi-secteurs et multi-parties prenantes pour répondre aux différents besoins et priorités des populations vulnérables et pour renforcer les synergies entre les interventions soutenues par le PAM.

Mesure des contributions à l'amélioration des perspectives de paix

Les données rassemblées grâce à ces recherches suggèrent que le PAM est en mesure d'apporter une contribution importante à l'amélioration des perspectives de paix. Cependant, ses systèmes de suivi et d'évaluation ne sont pas conçus pour capter et mesurer nombre de ces contributions. Les indicateurs que le PAM utilise pour évaluer

⁵¹ PAM, *Policy Evaluation: WFP Corporate Partnership Strategy, 2014–2017*, Rapport d'évaluation OEV/2016/010 (PAM : Rome, 2017).

les résultats obtenus en matière de prestation des services aux plus vulnérables dans les contextes les plus difficiles et les plus complexes, souvent en qualité de prestataire de services de dernier recours, en disent peu sur les perspectives de paix. Développer, tester et se familiariser avec une nouvelle approche d'évaluation est une tâche majeure pour le PAM.

Les indicateurs et données actuels ne permettent pas de mesurer la contribution à la paix

Pour compliquer encore les choses, le PAM utilise un cadre de résultats institutionnels, qui fournit un ensemble d'indicateurs institutionnels parmi lesquels les bureaux locaux doivent sélectionner les plus adaptés à leur contexte et à leurs missions dans le pays. Bien que cette approche permette des comparaisons systématiques entre différents pays et contextes, elle est mal adaptée à la mesure d'interventions de consolidation de la paix qui devraient être dictées par le contexte.

Au Salvador, par exemple, l'équipe locale du PAM s'est déclarée préoccupée par l'incapacité du cadre de résultats institutionnels à recueillir d'importantes contributions à la paix. Les initiatives d'assistance alimentaire contre biens communautaires renforcent la cohésion communautaire en créant des espaces où les membres de la communauté se réunissent et discutent de problèmes d'intérêt commun, au-delà des problèmes spécifiques liés à l'intervention du PAM. Dans certains cas, des groupes de soutien mutuel et des mécanismes d'épargne tournants ont été mis en place par les communautés au sein de ces espaces. Le fonctionnement prolongé et soutenu de ces réseaux communautaires locaux est un indicateur de l'amélioration de la cohésion communautaire dans un contexte où la violence prolongée a favorisé une culture de la méfiance. Cependant, ces avantages inattendus ne faisaient pas partie du cadre d'évaluation et ne sont ni documentés, ni surveillés systématiquement. De même, dans le programme malien *Peers for Peace* (voir encadré 2.6), les observations des partenaires de la coopération ne faisaient pas partie du plan de surveillance, même si elles pouvaient être capturées par d'autres techniques telles que des journaux communautaires ou des cartes des déplacements.

Recommandation n°8.

Développer la capacité de générer des indicateurs de progrès adaptés contextuellement pour contribuer à améliorer les perspectives de paix.

Utiliser les données et les mesures existantes différemment

L'évaluation de la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix ne peut se faire en modifiant simplement les systèmes de données et d'évaluation actuels du PAM. Ceux-ci sont impressionnants, doivent être maintenus et peuvent être sollicités pour répondre à certains des besoins d'évaluation des contributions à l'amélioration des perspectives de paix. Cependant, il est absolument nécessaire de changer le fond et la forme des évaluations. Pour évaluer la contribution du PAM à la paix et en rendre compte, il faut commencer par analyser les conflits et utiliser une combinaison de mesures qualitatives, quantitatives et visuelles. Les indicateurs qui visent à saisir les dimensions locales et subjectives de la paix devraient être développés conjointement avec la communauté concernée par les interventions. Étant donné qu'un aspect important de la consolidation de la paix consiste à favoriser les changements chez les individus et les relations entre eux, l'élaboration d'indicateurs devrait inclure non seulement les bénéficiaires du projet, mais également l'ensemble de la communauté. En raison de la nature épineuse du problème (voir ci-dessus), une évaluation doit être effectuée en temps réel afin que les ajustements nécessaires aux activités du programme puissent être effectués rapidement.

Les indicateurs qualitatifs et quantitatifs sont importants. Les indicateurs qualitatifs permettent de saisir les conceptions subjectives de la paix, y compris ce que la paix signifie pour les communautés desservies par le PAM et comment elle est vécue dans leur vie quotidienne. Ils reflètent les différentes dimensions de la paix et résistent à une simplification excessive. Les indicateurs quantitatifs permettent d'agrèger des résultats complexes et de démontrer efficacement ce qui s'est passé et à quel point, tandis que les indicateurs qualitatifs peuvent révéler le fonctionnement et l'efficacité de certains aspects.

Comme la consolidation de la paix cherche fondamentalement à modifier les sociétés divisées (voir « Programmation du PAM et perspectives de paix » au chapitre 1), les études longitudinales sont particulièrement utiles pour évaluer l'impact des interventions du PAM sur les perspectives de paix. Elles mesurent les changements dans le temps au sein d'une population définie au moyen de mesures répétées qui sont analysées par rapport aux données de base. Il peut certes s'avérer compliqué et coûteux de mener des enquêtes longitudinales dans des environnements de conflit et de consolidation de la paix, mais la présence bien établie du PAM dans de nombreuses régions de ce type devrait rendre cela possible. Les conclusions d'études longitudinales sur les changements survenus peuvent être expliquées par des recherches qualitatives sur les causes de ces changements, en utilisant des méthodes telles que des discussions de groupe, des entretiens avec les principaux informateurs, des entretiens Go-Along ou des techniques dites du « changement le plus significatif ».

Les outils d'enquête actuels du PAM examinés dans les pays étudiés recueillent déjà des données utiles pour comprendre les interactions du PAM avec les environnements de conflit et de consolidation de la paix. Le projet du Fonds pour la consolidation de la paix au Kirghizistan a rassemblé une série de données pertinentes, en utilisant des enquêtes pour collecter des données basées sur la perception et démontrer une réduction de la violence et des tensions. En dehors de cette programmation, en Irak, FSOM collecte des données sur des questions de sécurité. Dans les quatre pays étudiés, le PAM avait commencé à mettre en place un mécanisme de plainte et de retour d'informations. S'il est bien compris et utilisé à cette fin par les communautés, un tel mécanisme peut aider à cerner les problèmes de sensibilité aux conflits.

Les bureaux régionaux et les bureaux locaux du PAM qui ne figuraient pas parmi nos quatre études de cas disposent également d'outils de mesure et de suivi utiles. Le Bureau régional du Caire a mis au point un indicateur de score de cohésion sociale et l'a testé en Égypte et au Liban afin d'évaluer le degré d'acceptation des ressortissants syriens par les communautés d'accueil. L'indicateur mesure les attitudes positives et l'acceptation des ressortissants des pays d'accueil en évaluant l'opinion de la personne interrogée concernant plusieurs énoncés. Il peut être utilisé dans des activités impliquant à la fois des réfugiés syriens et des communautés hôtes, comme les programmes Assistance alimentaire contre biens communautaires et Vivres contre formation.

Enfin, la mesure par des méthodes visuelles peut aider à la représentation des données, à révéler des tendances et à faciliter l'interprétation des processus sous-jacents. Comme ce rapport l'a répété à maintes reprises, la paix est complexe et il est difficile de mesurer les contributions à l'amélioration des perspectives de paix. Les nouvelles techniques de visualisation de données offrent de nouvelles façons de comprendre des données volumineuses et abstraites sur des processus complexes. La superposition de données sur des cartes géographiques dynamiques permet de visualiser la transformation dans le temps et dans l'espace. La visualisation de données permet ainsi la communication de milliers de points de données en quelques images. Comparées aux tableaux, textes, graphiques et diagrammes, les nouvelles techniques

de visualisation des données permettent souvent de nouvelles analyses et rendent les données accessibles à un plus grand nombre d'utilisateurs.

Le PAM visualise déjà une partie de ses données grâce à son approche d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité. L'ajout d'autres jeux de données pertinents pour la compréhension des conflits et de la consolidation de la paix peut aider à comprendre comment les facteurs de conflit évoluent dans le temps et dans l'espace, ce qui permet une réponse mieux adaptée. Les jeux de données importants pour la compréhension des conflits et la consolidation de la paix pourraient inclure les événements violents, létaux ou non, liés au conflit, ainsi que la propagation de la violence organisée, des actes de terrorisme, des transferts d'armes et des mouvements de réfugiés.⁵² D'autres jeux de données pourraient être ajoutés concernant le changement climatique, par exemple, présentant les températures, les volumes et les débits d'eau dans les lacs et les bassins fluviaux, les zones sèches et l'évolution de l'étendue des pâturages.

Recommandation n°9.

Développer les outils de suivi et d'évaluation du PAM pour y inclure davantage de méthodes qualitatives et une approche systématique de la visualisation des données.

Recommandation n°10.

Combiner des méthodes d'enquête standard avec des techniques telles que les entretiens et les groupes de discussion pour améliorer les mesures.

Données externes

Les données sur les conflits et la violence sont collectées par un certain nombre d'acteurs locaux, nationaux et internationaux. Certains correspondent à des sources primaires (entités directement impliquées dans la collecte ou l'enregistrement d'événements) et d'autres sont des sources secondaires (celles qui compilent des données à partir d'un éventail de sources différentes). Les sources primaires comprennent des enquêtes et des études sur les perceptions du public à propos de questions telles que la cohésion sociale, les perspectives d'avenir et / ou la confiance dans les pouvoirs publics.⁵³

Lorsque le personnel du PAM n'a pas les compétences ou l'accès pour mener des consultations communautaires approfondies, d'autres agences spécialisées peuvent aider. Le PAM peut s'appuyer sur un grand nombre de données externes pour comprendre les changements intervenant dans un contexte de macro-conflit et aider à comprendre la contribution de l'organisation à l'amélioration des perspectives de paix. Les données de conflit existantes recueillies auprès d'autres sources peuvent constituer un indicateur utile de l'ampleur d'un conflit dans une région et des conditions complexes dans lesquelles le PAM travaille. L'utilisation de données externes parallèlement aux données du PAM peut aider à éclairer la planification stratégique en vue d'appuyer la mise en œuvre dans les environnements de conflit et de consolidation de la paix.

Enfin, les tendances identifiées dans ces statistiques, et leur évolution au fil du temps, peuvent indiquer les tendances de la paix. Cela peut être lié à une évolution des missions, passant de l'assistance d'urgence et la distribution générale de vivres aux moyens de subsistance et à la résilience. Il ne sera pas possible d'attribuer une baisse

⁵² Les données sont disponibles à partir de bases de données sur les conflits, telles que le Uppsala Conflict Data Project, et le projet de localisation des conflits armés et de données sur les événements. Les données sur le terrorisme sont disponibles dans la base de données mondiale sur le terrorisme ; les données sur les transferts d'armes sont disponibles dans la base de données du SIPRI sur les transferts d'armes. Les données sur les réfugiés sont disponibles auprès du HCR.

⁵³ Voir le module d'enquête sur les conflits de la Banque mondiale et Afrobaromètre, ainsi que les questions de l'enquête Gallup World Values Survey.

perçue de la violence au travail du PAM, mais cela ne devrait pas empêcher le PAM de noter les tendances positives concernant la paix corrélées aux tendances positives en termes de résultats durables en matière de sécurité alimentaire.

Recommandation n°11.

Familiariser le PAM aux sources de données externes.

Recommandation n°12.

Compléter les compétences et les connaissances du PAM en collaborant avec des organisations partenaires.

5. Résumé des recommandations

Le PAM a pour double mandat de répondre aux besoins humanitaires et de soutenir le développement social et économique en renforçant la sécurité alimentaire à long terme. Comme on estime que 80 % des besoins humanitaires sont dictés par des conflits violents, la question qui se pose est la suivante : quel est l'impact des opérations du PAM dans les contextes touchés par le conflit et que peut-il être au-delà de l'espace humanitaire et du développement ? La direction du Secrétaire général de l'ONU a fixé un impératif plus ambitieux pour répondre non seulement aux besoins humanitaires urgents, mais également pour s'attaquer aux causes à long terme des conflits violents ; et le PAM a adhéré à la promesse de paix en 2016. Pour le PAM, cela signifie à la fois s'efforcer de ne pas nuire et examiner sa contribution potentielle à l'amélioration des perspectives de paix. La triple tâche consistant à travailler dans le triple lien humanitaire, développement et paix est conforme au mandat du PAM, car les conflits engendrent des besoins. Le PAM n'est pas le seul acteur appelé à mener à bien ce travail ; il n'a pas non plus de monopole sur la connaissance. Cependant, il a accès à des lieux où la vulnérabilité est extrême et l'insécurité sévit, et où souvent, aucun autre acteur international n'est impliqué. Il possède des connaissances et une expérience utiles. Il a un rôle à jouer de concert avec les autres.

Les éléments rassemblés pour l'élaboration du présent rapport indiquent que certains programmes du PAM contribuent à améliorer les perspectives de paix. Cependant, il existe des problèmes, des carences et des opportunités manquées qui doivent être abordés. C'est pour cette raison que le partenariat de connaissances avec le SIPRI a été lancé. Ce rapport préliminaire est basé sur des études de la programmation du PAM dans quatre pays seulement. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour tester la robustesse et l'applicabilité générale des conclusions et des recommandations. Cela étant dit, si les recommandations ci-dessous peuvent à terme être élargies, approfondies ou affinées, nous sommes certains que, quoi que fasse le PAM, il doit au moins apporter ces modifications pour réaliser ses ambitions.

Basées sur l'analyse du chapitre 4 ci-dessus, ces recommandations sont des points d'action nécessaires pour changer la façon dont le PAM met en œuvre sa programmation :

1. Incorporer une analyse des conflits tout au long du cycle de planification et de mise en œuvre des programmes du PAM.
2. Développer les compétences du personnel en matière de sensibilité aux conflits et de consolidation de la paix en dispensant systématiquement une formation dans ces domaines.
3. Inclure la responsabilité en matière de sensibilité aux conflits dans les descriptions de poste.
4. S'assurer que le ciblage de l'aide dans l'analyse des conflits ne risque pas d'augmenter l'exclusion.
5. Veiller à une approche de programmation globale en adoptant un processus de conception qui associe différents types d'interventions.
6. Renforcer les capacités de programmation en s'assurant que le personnel de programme connaît les éléments qui ont fonctionné et ceux qui ont échoué lors d'interventions précédentes.
7. Mettre en place des partenariats multi-secteurs et multi-parties prenantes pour répondre aux différents besoins et priorités des populations vulnérables et pour renforcer les synergies entre les interventions soutenues par le PAM.

8. Développer la capacité de générer des indicateurs de progrès adaptés contextuellement pour contribuer à améliorer les perspectives de paix.
9. Développer les outils de suivi et d'évaluation du PAM pour y inclure davantage de méthodes qualitatives et une approche systématique de la visualisation des données.
10. Combiner des méthodes d'enquête standard avec des techniques telles que les entretiens et les groupes de discussion pour améliorer les mesures.
11. Familiariser le PAM aux sources de données externes.
12. Compléter les compétences et les connaissances du PAM en collaborant avec des organisations partenaires.

Chacune de ces recommandations constitue un ajustement technique modeste et assez facilement assimilable dans le fonctionnement du PAM, plutôt qu'un changement majeur de direction. Cependant, pris ensemble, elles renforceront de manière significative la contribution du PAM à l'amélioration des perspectives de paix. Au-delà de ces éléments, une étude plus approfondie sur d'autres pays dans lesquels le PAM intervient et sur des secteurs d'activité spécifiques, tels que l'assistance alimentaire générale et les transferts monétaires, identifiera incontestablement de nouveaux défis.

Dans un environnement soumis au changement climatique, caractérisé par une instabilité politique et une insécurité humaine croissantes, le PAM devra résolument s'attacher aux trois piliers d'intervention : action humanitaire, paix et développement. Dans un monde en mutation, la manière de répondre aux besoins est également modifiée. Ce rapport présente quelques étapes initiales dans cette direction.

Annexe A. Théories du changement imputées aux quatre pays étudiés

Pays	Théories du changement
Investissements dans les moyens de subsistance	
Kirghizistan	<i>Si les populations pauvres et vulnérables acquièrent de nouvelles compétences, diversifient leurs moyens de subsistance et augmentent leurs revenus, elles peuvent alors répondre aux besoins essentiels des ménages restés sur place, réduisant ainsi la frustration et les griefs à l'égard de l'État.</i>
Mali	<i>Si les ressources naturelles sont valorisées et des accords équitables conclus pour leur exploitation, alors les conflits / tensions liés à leur accès entre les différents groupes d'utilisateurs seront réduits.</i> <i>Si les moyens de subsistance sont renforcés grâce à un processus participatif inclusif, alors la communauté travaillera de concert, signe d'un changement de circonstances positif, réduisant le sentiment de marginalisation et renforçant la résilience, et fournira un objectif et un emploi intéressant aux jeunes risquant d'être recrutés dans des groupes armés.</i>
Irak	<i>Si les moyens de subsistance sont améliorés dans les zones de retour et si les communautés prospèrent, alors les communautés rurales ne constitueront pas un environnement favorable pour les groupes radicaux.</i>
Salvador	<i>Si les jeunes citoyens menacés de stigmatisation, de violence et de déplacements ont des possibilités d'inclusion socio-économique et d'accès à des espaces sûrs, alors ils se connectent et s'épanouissent, deviennent des agents de changement dans leurs communautés et se soutiennent, ainsi que leur famille, sans être engouffrés dans la dynamique des conflits.</i> <i>Si les rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont accès à une assistance humanitaire transitoire liée à un ensemble complet de mesures de soutien, ils ont alors de meilleures possibilités durables de réintégration économique, sociale et psychosociale.</i>
Liens État-citoyen	
Kirghizistan	<i>Si le gouvernement met en place des institutions réactives, inclusives et responsables aux niveaux national et sous-national et améliore la prestation de services, les citoyens feront alors de plus en plus confiance à l'État.</i>
Mali	<i>Si le programme de repas scolaires est fourni efficacement et est reconnu en tant que service public, cela réduit alors le sentiment de négligence et de marginalisation et peut contribuer à restaurer la légitimité de l'État et à renforcer les relations État-citoyen.</i> <i>Si le gouvernement améliore et maintient ses performances en matière de fourniture de services sociaux de base, y compris d'éducation et de nutrition, cela témoigne alors de la volonté et de la capacité de l'État à répondre aux besoins de sa population et les citoyens lui feront confiance.</i> <i>Si les programmes de cantine scolaire contribuent au maintien des écoles, alors ils peuvent renforcer le rôle stabilisateur de l'enseignement dans les communautés affectées par la crise.</i>
Irak	<i>Si l'on considère que le gouvernement réduit la corruption et augmente l'efficacité du système de distribution publique, alors cela améliorera la légitimité des performances, renforçant la confiance des citoyens envers l'État.</i> <i>Si des solutions techniques sont fournies au gouvernement pour gérer plus efficacement le système de distribution publique, il sera alors disposé à passer d'une prestation générale à une prestation ciblée.</i>
Salvador	<i>Si les mécanismes permettant de relier les citoyens aux autorités locales sont renforcés et des recommandations formulées pour améliorer l'accès et la qualité de la prestation de services, cela contribue alors à renforcer la confiance entre l'État et les citoyens.</i>
Amélioration de l'accès aux ressources naturelles contestées et leur distribution	
Kirghizistan	<i>Si l'infrastructure des ressources naturelles est améliorée pour accroître l'efficacité et permettre un accès séparé à différents groupes ethniques, alors les tensions liées à la gestion des ressources naturelles seront atténuées.</i> <i>Si les risques liés au changement climatique sont atténués et les moyens de subsistance deviennent plus adaptables, diversifiés et résilients, alors le stress lié à l'accès aux ressources naturelles sera réduit, et les conflits futurs liés à la gestion des ressources naturelles seront évités.</i>

Pays	Théories du changement
Salvador	<i>Si</i> les communautés rurales vulnérables au changement climatique et à la violence ont accès : a) aux opportunités de participation au sein de la communauté; b) à des sources de revenus diversifiées ; c) à des connaissances accrues ; et d) à une meilleure gestion des ressources naturelles, il y aura <i>alors</i> une cohésion sociale accrue et une plus grande résilience à la dynamique des conflits contextuels.
Approche participative basée sur la communauté	
Kirghizistan	<i>Si</i> les parents s'engagent activement dans les comités scolaires pour superviser le programme de repas scolaires gratuits, <i>alors</i> ils nouent des relations réciproques.
Mali	<i>Si</i> les communautés locales se mobilisent pour gérer le programme de cantine scolaire par le biais, par exemple, de comités de gestion scolaire, <i>alors</i> elles mettront en place une bonne gouvernance au niveau local et renforceront les valeurs partagées, la coopération et la confiance entre les membres de la communauté.
	<i>Si</i> les communautés renforcent les mécanismes de médiation des conflits et que les moyens de subsistance locaux sont améliorés grâce à des stratégies de génération de revenus, <i>alors</i> les communautés seront plus résilientes aux conflits violents liés à la gestion des ressources naturelles et la confiance intracommunautaire et intercommunautaire sera renforcée.
Irak	<i>Si</i> les communautés travaillent ensemble pour identifier les besoins communs et répondent collectivement à ces besoins, des relations seront <i>alors</i> favorisées au-delà des divisions ethniques / sectaires / tribales / autres.
Aide alimentaire générale et stabilisation	
Mali	<i>Si</i> les distributions atteignent les communautés en période d'insécurité alimentaire extrême, elles peuvent <i>alors</i> aider les communautés à mieux réagir aux crises et leur permettre de rester sur leur lieu d'origine, évitant ainsi les tensions entre les communautés d'accueil et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.
	<i>Si</i> des distributions sont fournies à la fois aux communautés d'accueil et aux personnes déplacées, <i>alors</i> cela peut éviter les tensions sur l'accès aux ressources.
Irak	<i>Si</i> un soutien est apporté aux personnes déplacées les plus démunies et marginalisées (y compris celles accusées d'association avec l'État islamique), <i>alors</i> cela réaffirmera leur humanité et contribuera à prévenir la radicalisation parmi ces individus.
	<i>Si</i> le gouvernement apporte un soutien (système de distribution public et ministère du Travail et des Affaires sociales) aux personnes déplacées les plus démunies et marginalisées (y compris les personnes accusées d'association avec l'État islamique), <i>alors</i> ces personnes augmenteront leur confiance dans l'État, ce qui empêchera la radicalisation chez ces individus.

À propos des auteurs

Caroline Delgado (Suède) est chercheuse au SIPRI dans le cadre du programme Paix et développement. Ses recherches actuelles portent sur la paix durable, notamment par l'exploitation des technologies des systèmes d'information géographique (SIG) comme moyen d'examen de la dynamique complexe des conflits. Caroline a mené des recherches universitaires et des études axées sur les politiques, en se spécialisant dans la compréhension, la mise en pratique et la concrétisation de la sécurité dans des contextes de transition et de conflit. Elle a obtenu son doctorat dans les domaines de l'aide humanitaire et de l'intervention en cas de conflit auprès de l'Université de Manchester.

Suyoun Jang (Corée du Sud) est chercheuse au SIPRI dans le cadre du programme Paix et développement. Ses recherches actuelles portent sur la fragilité des États, la fragilité humaine, la sécurité alimentaire et la paix, le triple lien et l'aide extérieure au développement de la Corée et de la Suède dans les États fragiles touchés par des conflits. Suyoun a été détachée auprès du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en tant que conseillère technique afin de soutenir le groupe PRAIA sur les statistiques de la gouvernance à Praia, au Cap-Vert, du 1er novembre 2016 au 31 mars 2017. Suyoun a obtenu son doctorat en études internationales (coopération au développement) auprès de l'Université pour femmes Ewha.

Gary Milante (États-Unis) est directeur des études sur la paix et le développement au SIPRI. Tout au long de sa carrière de chercheur et de conseiller en politiques, ses recherches ont porté sur l'intersection de la sécurité et du développement socio-économique. Avant de rejoindre le SIPRI, Gary était économiste principal à la Banque mondiale et travaillait dans les domaines de la fragilité, des conflits et de la violence. Il a été l'économiste principal du *Rapport sur le développement dans le monde 2011: conflit, sécurité et développement*. Gary a obtenu son doctorat en économie à l'Université de Californie à Irvine.

Dan Smith (Royaume-Uni) est le directeur du SIPRI. Il est l'auteur de nombreuses recherches et publications sur un large éventail de questions relatives aux conflits et à la paix, notamment la relation entre le changement climatique et l'insécurité, la paix et la sécurité au Moyen-Orient, la consolidation de la paix, l'éthique des interventions dans les conflits par la force, les aspects sexospécifiques des conflits et de la consolidation de la paix, et les tendances mondiales en matière de conflits. Dan a travaillé pendant quatre ans au sein du groupe consultatif du Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix, dont deux ans (2010-2011) en tant que président.



**STOCKHOLM INTERNATIONAL
PEACE RESEARCH INSTITUTE**

Signalistgatan 9
SE-169 72 Solna, Sweden
Telephone: +46 8 655 97 00
Email: sipri@sipri.org
Internet: www.sipri.org