

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 11-14 octobre 2004

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 4 de l'ordre du
jour**

Pour approbation

F

Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2004/4-A

17 septembre 2004

ORIGINAL: ANGLAIS

LE PAM ET LES FILETS DE SÉCURITÉ APPUYÉS PAR UNE AIDE ALIMENTAIRE: CONCEPTS, EXPÉRIENCES ET PROGRAMMES POSSIBLES À L'AVENIR

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour approbation.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur de la Division des politiques, stratégies et appui aux programmes (PSP):	M. S. Samkange	tél.: 066513-2767
--	----------------	-------------------

Conseiller pour les politiques (PSPD):	M. P. Howe	tél.: 066513-2865
--	------------	-------------------

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



RESUME

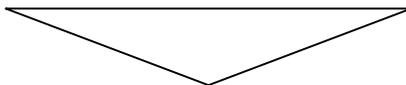
Le PAM intervient dans des régions d'une extrême pauvreté où la vie et les moyens de subsistance sont souvent très menacés. En servant de garantie en cas de choc, les filets de sécurité peuvent constituer un outil essentiel que les gouvernements, le PAM et d'autres partenaires nationaux et internationaux peuvent utiliser pour soutenir les moyens de subsistance et, en même temps, aider les populations démunies. Étant donné l'importance croissante des filets de sécurité dans les programmes d'aide, le présent document vise à fournir des orientations applicables à l'échelle de l'organisation quant à l'engagement du PAM à cet égard.

À partir de l'expérience du PAM, on peut établir trois modèles dans lesquels s'inscrivent les interventions du Programme en matière de filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire pour: (A) aider à poser les bases d'un futur système national de filets de sécurité; (B) participer à la conception et à la mise en œuvre de ce système; et (C) aider à améliorer le système existant. Dans les situations d'urgence, le PAM peut contribuer à renforcer et à compléter les actions menées dans le cadre des filets de sécurité ou, s'il n'en existe pas, à établir de tels filets dans le cadre d'une activité de suivi (modèle A et modèle B). Au cours des interventions de secours, de redressement et de développement, le PAM peut agir dans le cadre de l'un ou l'autre de ces modèles, en fonction de la situation du pays. Le PAM peut avoir parfois à modifier le calendrier et la durée de ses activités lorsqu'elles sont intégrées à un filet de sécurité national. Le financement des filets de sécurité implique une meilleure prévisibilité des ressources, notamment pendant les périodes de transition et les phases de développement.

Bien que toutes les interventions ne puissent pas être mises en œuvre dans le cadre de filets de sécurité, la participation du PAM peut servir à compléter les politiques en place, comme celle qui favorise le développement, et contribuer à faire en sorte que les efforts nationaux et internationaux se renforcent mutuellement au profit des moyens de subsistance des pauvres. Le présent document contient des recommandations sur la manière dont le PAM peut renforcer sa capacité de participer, s'il y a lieu, aux différentes étapes de la mise en place de filets de sécurité nationaux.



PROJET DE DECISION*



Le Conseil approuve le document intitulé "Le PAM et les filets de sécurité appuyés par l'aide alimentaire: concepts, expériences, programmes possibles à l'avenir" (WFP/EB-3/2004/4-A).

Le PAM renforcera son engagement aux différentes étapes de la mise en place des filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire, notamment: i) en aidant à poser les bases d'un futur système national; ii) en participant à la conception et à la mise en œuvre de ce système; et iii) en améliorant un système existant. Pour cela, il travaillera en relation étroite avec les gouvernements et les partenaires nationaux et internationaux et arrêtera des stratégies de sortie précises. À cette fin, il s'efforcera de renforcer les compétences techniques au sein de l'organisation, d'établir des directives appropriées, de diffuser largement les meilleures pratiques et de rechercher des mécanismes de financement.

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



I. INTRODUCTION

1. Le PAM intervient dans des régions extrêmement pauvres où la vie et les moyens de subsistance sont souvent très menacés. Dans certains cas, les retombées positives sur les moyens de subsistance d'un programme de développement méthodiquement établi peuvent être réduites à néant par une inondation, une crise économique ou l'escalade d'un conflit. Avant qu'une opération d'urgence puisse être mise en place, les moyens de subsistance risquent souvent d'être très compromis et leur reconstitution peut demander des années. Dans d'autres, ce n'est pas un événement catastrophique isolé, ce sont plutôt les effets cumulés de chocs successifs qui sapent les moyens de subsistance de certains groupes qui, plongés dans une "crise silencieuse", souffrent de malnutrition et d'un mauvais état de santé. Les filets de sécurité assurent la préservation et même le renforcement des moyens de subsistance tout en permettant d'aider ceux qui sont démunis. Ce sont des instruments que les gouvernements, le PAM et d'autres partenaires nationaux et internationaux peuvent utiliser pour préserver l'avenir et donner de l'espoir aux plus pauvres.
2. Un filet de sécurité bien conçu est formé d'un ensemble prévisible de mécanismes institutionnalisés visant à aider les ménages en détresse à faire face aux chocs et à pourvoir à l'essentiel de leur consommation. Les filets de sécurité sont coordonnés par les gouvernements et souvent mis en place en partenariat avec des organismes internationaux tels que la Banque mondiale, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organismes des Nations Unies dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté du pays. Auparavant, les filets de sécurité étaient vus comme de simples transferts de secours destinés à aider les pauvres à atténuer les pires effets des chocs, mais leurs avantages à long terme étaient limités et ils risquaient d'engendrer une dépendance. Aujourd'hui, grâce à une meilleure connaissance empirique des risques et de la vulnérabilité, on admet généralement que les filets de sécurité, s'il sont bien en place, peuvent non seulement protéger, mais aussi promouvoir notablement les moyens de subsistance des populations pauvres¹.
3. Pour le PAM, les filets de sécurité peuvent présenter d'importants avantages. Dans les régions exposées à des chocs, ils facilitent les interventions rapides et devraient limiter les demandes de secours d'urgence à répétition en cas de crises successives. Ils complètent les politiques en vigueur, comme la politique visant à favoriser le développement, en assurant la mise en place de dispositifs capables de préserver les moyens de subsistance en cas de crise à venir. En intégrant les activités d'aide à une stratégie nationale, ils contribuent aussi à éviter le chevauchement des efforts, tout en fournissant un cadre qui aide les gouvernements à établir des mécanismes d'aide alimentaire durables. Dans certaines circonstances cependant, ils ne représentent pas la meilleure option pour les interventions du PAM.
4. Compte tenu de la place des filets de sécurité dans les programmes d'aide et de leur importance pour le PAM, le présent document donne des orientations à appliquer dans l'organisation aux interventions du PAM en matière de filets de sécurité. Il décrit la façon

¹ Parmi les références importantes, on peut citer: Devereux, S. 2002. *Social Protection for the Poor: Lessons from Recent International Experience*, Institute of Development Studies, document de travail No 142. Brighton (Royaume-Uni); *Social Protection Sector Strategy*, Washington DC; Norton et al. 2000, *Social Protection Concepts and Approaches. Implications for Policy Practice in International Development*, document de travail No 143, Londres, Overseas Development Institute. Pour un examen complet de la littérature, voir PAM, 2004. *Vulnerability, Social Protection and Food-based Safety Nets. Theory, Evidence, and Policy Underpinnings*, Rome (miméo).



dont a évolué la conception des filets de sécurité et fournit une analyse des expériences du PAM en la matière et un examen des possibilités d'utilisation des filets de sécurité pour renforcer l'efficacité des programmes.

II. LE CONTEXTE DES FILETS DE SECURITE

5. Au cours des années 80 et 90, de nombreux pays en développement ont cherché à éliminer la pauvreté en exécutant des programmes et en appliquant des politiques essentiellement axés sur la promotion de la croissance économique. Si cette stratégie garde toute son importance, il est cependant largement admis aujourd'hui que la croissance seule n'est pas un moteur suffisant. Il faut du temps pour que la croissance économique donne des résultats tangibles et, même quand elle en donne, ils sont souvent inégalement répartis, laissant de côté de nombreux pauvres qui ne sont pas en mesure de tirer parti des possibilités qu'elle offre. Les informations dont on dispose sur la vulnérabilité et les risques ont montré qu'il importait d'associer les stratégies de croissance économique et les mesures de protection sociale, telles que les filets de sécurité².
6. Les stratégies de protection sociale sont des systèmes intégrés de mesures nationales, institutionnalisées, qui peuvent englober les plans de retraite financés par des cotisations, les régimes d'assurance et les filets de sécurité. Les filets de sécurité constituent la composante protection sociale ciblée sur les groupes les plus vulnérables de la population. Auparavant, les pays en développement avaient souvent toute une panoplie de programmes gérés sans coordination par différents acteurs. À la différence des projets isolés, le filet de sécurité en tant que composante du système de protection sociale intègre de nombreuses activités dans un système institutionnalisé, prévisible, tenant compte de la vulnérabilité et des risques.
7. Le concept de vulnérabilité est fondamental si l'on veut comprendre comment les gens tombent dans la pauvreté et pourquoi ils n'en sortent pas.³ La vulnérabilité est fonction de la capacité des ménages à gérer les risques et l'exposition aux risques. La capacité de gestion des risques s'entend de l'aptitude du ménage à utiliser ses actifs humains, physiques, financiers, sociaux et environnementaux, ainsi que ses moyens de subsistance, pour faire face à la situation. L'exposition au risque est déterminée par l'environnement extérieur, y compris la situation économique générale, le contexte politique et le cadre législatif du pays et la probabilité de survenance de catastrophes naturelles et de conflits.
8. L'exposition aux risques et la concrétisation de certains d'entre eux sous forme de chocs⁴ peuvent sérieusement compromettre les moyens de subsistance⁵ des pauvres. En cas de choc, ceux-ci subissent de plein fouet les effets de la pauvreté et de la faim, ce qui diminue leur productivité et leur aptitude à gagner leur vie. Du fait de leur faible marge de survie,

² Holzmann, R. et al. 2003, *Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World*. Washington DC, Banque mondiale.

³ Alwang, J. et al. 2002, *Vulnerability: A View From different Disciplines*. Banque mondiale, Social Protection Discussion Paper No 0115, Washington DC; Webb, P. et Harinarayan, A. 1999. A Measure of Uncertainty: The Nature of Vulnerability and Its Relationship to Malnutrition. *Disasters* 23(4) 292-305.

⁴ Les chocs peuvent prendre différentes formes. Certains, comme les sécheresses, les moussons, les crises économiques, les conflits, les tremblements de terre et les inondations sont des événements de grande envergure qui affectent un large segment de la population. D'autres, comme l'infection par le VIH/SIDA, la perte du gagne-pain du ménage, la maladie ou l'invalidité sont plus individuels (ou "idiosyncrasiques") et touchent des ménages ou des groupes particuliers.

⁵ Toutes les références aux "moyens de subsistance" se rapportent aux ménages et non aux individus.



ils sont en même temps extrêmement vulnérables et n'ont pas les moyens de saisir les possibilités d'améliorer leurs moyens de subsistance, par exemple en investissant dans l'éducation ou en diversifiant les cultures.⁶ Chaque fois que survient une crise, ils sont forcés de recourir à des stratégies de survie qui ont des effets pervers, et peuvent les amener à réduire leur consommation alimentaire, à vendre des actifs productifs et à retirer leurs enfants de l'école. Ces mesures diminuent encore leurs actifs de base et les rendent plus vulnérables au choc suivant. C'est ce qu'on appelle souvent le "cercle vicieux" de la pauvreté.

9. Il est difficile aux familles pauvres de sortir du cercle vicieux de la pauvreté sans aide extérieure. Il leur faut une combinaison d'activités de développement complétées par des mesures de protection sociale, telles que des filets de sécurité. Pour comprendre comment fonctionnent les filets de sécurité, il faut d'abord savoir que les pauvres ne constituent pas un groupe homogène. Il y a ceux qui connaissent une "pauvreté temporaire", tombent dans la pauvreté et en sortent, et ceux qui vivent dans une "pauvreté chronique", en permanence en-deça du seuil de pauvreté. Quand survient un choc comme une sécheresse, une inondation ou la perte d'un emploi, il faut protéger et soutenir ceux du premier groupe pour les empêcher de tomber dans le cercle vicieux de la pauvreté⁷.
10. La pauvreté chronique a des racines plus profondes. Pour être efficace, l'aide doit associer des mesures de protection et de promotion des moyens de subsistance, complétées par des interventions visant à lever les contraintes structurelles⁸. La pauvreté chronique atteint deux groupes de personnes, selon qu'elles sont valides ou qu'elles sont dépendantes. Pour les premières, la protection assurée par le filet de sécurité les empêche de s'enfoncer davantage dans la pauvreté, tandis que les activités promotionnelles renforcent leurs moyens de subsistance et constituent le tremplin qui leur est nécessaire pour améliorer leur situation. Les pauvres dépendants sont les personnes âgées, handicapées, malades et celles qui souffrent de malnutrition auxquelles il faut assurer un appui au moins pendant un certain temps. Quand des filets de sécurité conçus pour lutter contre la pauvreté chronique sont associés à des activités de développement, les bénéficiaires peuvent améliorer notablement leur situation⁹.

III. LES FILETS DE SECURITE

Types de filets de sécurité

11. Les filets de sécurité ne sont pas réduits à une série limitée d'instruments; les spécialistes du développement en conçoivent en permanence de nouveaux. Cependant, une série

⁶ Barrett, C.B. *et al.* 2001. Income Diversification and Livelihoods in rural Africa: Cause and Consequence of Change. *Food Policy* 26(4), 315-333. Ellis, F. 2000. *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford (Royaume-Uni), OUP.

⁷ Des travaux empiriques récents suggèrent qu'en cas de forte mobilité de la pauvreté, on pourrait faire valoir qu'il serait plus avantageux d'aplanir les fluctuations et les incertitudes que de simplement chercher à réduire le pourcentage total des ménages qui vivent en-deça d'un seuil de pauvreté fixé (cf. Sinha, S. et Lipton, M. 1999) *Damaging Fluctuation, Risk and Poverty: A Review*, Brighton (Royaume-Uni), Université du Sussex.

⁸ Bird, K. *et al.* 2002. *Chronic Poverty and Remote Rural Areas*. Chronic Poverty Research Centre. Document de travail No 13, Manchester (Royaume-Uni).

⁹ Devereux, S. 2002. Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty? *Development Policy Review* 20(5), 657-675; Hulme, D. *et al.* 2001. *Chronic Poverty: Meanings and Analytical Frameworks*. Chronic Poverty Research Centre, Document de travail No 2, Manchester (Royaume-Uni).



d'instruments de base a été mise au point par la Banque mondiale et par d'autres institutions:

- *Les transferts inconditionnels* sont des transferts dictés par les besoins à des personnes qui ne sont pas autonomes et qui ne peuvent pas participer à d'autres programmes. C'est le cas des transferts aux personnes souffrant de malnutrition, aux malades et aux invalides.
- *Les transferts conditionnels* sont des transferts faits à des ménages ou à des individus à condition qu'ils adoptent le comportement souhaitable: par exemple, envoyer les enfants à l'école, se présenter aux services de soins prénatals ou postnatals et participer à des activités de formation.
- *Les travaux publics (ou communautaires)* sont des travaux à forte intensité de main-d'œuvre qui assurent des salaires aux personnes au chômage et créent des actifs au profit de la communauté ou de la population. Il peut s'agir de travaux d'infrastructure d'envergure ou de petites interventions communautaires.
- *Les subventions des prix, timbres et coupons* sont destinées aux produits ou services qui grèvent particulièrement le budget des ménages pauvres. Il s'agit notamment de subventions aux produits essentiellement consommés par les pauvres, comme les céréales de base.
- *Les exonérations de droits* aident les pauvres à bénéficier des services publics payants. C'est le cas pour les frais de scolarité et le coût des consultations dans les dispensaires.

Filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire

12. Un grand nombre des transferts effectués dans le cadre des filets de sécurité décrits ci-dessus peuvent être effectués en espèces ou en nature. Les transferts en nature les plus courants se font sous forme de vivres. Comme ces transferts occupent une place centrale dans les activités du PAM, ils seront examinés en détail dans la section suivante.
13. Les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire constituent une subdivision des programmes de filets de protection et ont ceci de particulier qu'ils permettent de fournir des vivres aux bénéficiaires, soit directement (en nature), soit indirectement (par le biais de timbres alimentaires, de bons et de coupons). Les filets de sécurité appuyés par une aide en espèces ou en nature opèrent un transfert de revenus qui élève le pouvoir d'achat des bénéficiaires; mais les seconds ont aussi pour objectif, par exemple, d'augmenter la consommation des ménages pour combattre la faim et la malnutrition ou de remédier aux carences en micronutriments. Hormis le fait que les vivres constituent la ressource utilisée, ces filets ne diffèrent pas beaucoup des types généraux de filets de sécurité décrits plus haut.
14. Au stade de la conception d'une intervention, il faut soigneusement analyser les avantages comparatifs de l'aide en espèces et en nature¹⁰ en fonction des conditions locales. Cette analyse portera notamment sur les facteurs suivants:
 - *Degré d'intégration du marché et approvisionnements alimentaires.* Dans de nombreux endroits reculés, l'infrastructure (routes, ponts et bâtiments) est limitée, ce

¹⁰ L'examen des "avantages comparatifs" repose sur les conclusions d'un certain nombre d'études, dont: Abdulai *et al.* 2004; Coady, 2004; Benzuneh *et al.* 2003; Haddad et Frankenberger, 2003; Smith et Subbarao, 2003; Webb et Rogers, 2003; Yamano *et al.*, 2003; Barrett, 2002; Coady *et al.*, 2002; Del Ninno et Dorosh, 2002; Dereveux, 2002; Rogers et Coates, 2002; Tabor, 2002; Hashemi, 2001; Castaneda, 1999; von Braun *et al.*, 1997; Sen et Dreze, 1989.



qui peut avoir empêché le marché de se développer. En pareil cas, distribuer de l'argent ne permettra pas nécessairement aux ménages de se procurer de quoi se nourrir en quantité suffisante. Il peut arriver aussi que les produits alimentaires soient absents du marché à cause des aléas de la production locale, et que l'insuffisance de l'infrastructure, ajoutée à la relative faiblesse de la demande effective, n'incite pas les commerçants à approvisionner la région. Là toutefois où les marchés et l'infrastructure sont suffisamment développés, l'aide matérielle peut être une bonne option parce que les transferts en espèces augmenteront probablement la demande locale, inciteront à accroître la production et stimuleront les marchés.

- *Niveau de l'infrastructure financière et de la capacité administrative.* Il peut être plus facile de gérer des vivres que des liquidités dans les pays dépourvus d'infrastructure financière. Lorsqu'il n'y a pas de banque locale ni d'autre institution financière, il peut être difficile aux gouvernements de transporter et de distribuer des montants importants dans des régions reculées. Cela est particulièrement vrai dans les situations de crise et d'après crise pendant lesquelles les risques de vol sont considérables. Les transferts de vivres peuvent aussi être plus faciles à contrôler et incitent moins à la corruption. Toutefois, là où il existe une infrastructure financière et un appareil administratif, les transferts de liquidités peuvent présenter un avantage en ce sens que leur gestion est souvent moins coûteuse que celle des vivres.
- *Effets inflationnistes.* Lorsque les marchés sont perturbés par un conflit ou par des catastrophes naturelles comme les inondations, ou ne sont pas pleinement intégrés, les vivres risquent moins que les liquidités d'être cause d'inflation.
- *Consommation alimentaire.* Si l'objectif d'un transfert est d'augmenter la consommation alimentaire des plus pauvres, les faits tendent à prouver que, dans certains cas, l'aide alimentaire est un meilleur moyen d'atteindre cet objectif. L'argent ouvre des choix aux ménages, mais peut aussi être plus facilement utilisé pour entreprendre des activités non productives. (À noter cependant que la vente ou l'échange de vivres peut parfois aussi détourner l'aide alimentaire de son objectif.)¹¹
- *Carences en micronutriments.* Les aliments peuvent être enrichis pour combattre les carences en micronutriments chez les bénéficiaires. Il est plus difficile de remédier à ces carences avec de l'argent car il peut ne pas y avoir d'aliments enrichis sur le marché local.
- *Ciblage.* La répartition des vivres peut s'effectuer, par auto-ciblage, à la fois entre les ménages et entre les membres du ménage. Les ménages aisés sont peut-être moins enclins que les ménages pauvres à participer aux programmes d'aide alimentaire. Ce sont généralement les femmes qui assurent le contrôle des ressources alimentaires du ménage et il est, de ce fait, plus probable que tous les membres en bénéficient¹².

¹¹ D'après Webb et Rogers (2003): "...s'il y a une abondance de faits qui prouvent que les bénéficiaires de l'aide alimentaire sont souvent obligés de vendre les produits alimentaires pour se procurer a) des produits préférés à ceux reçus au titre de l'aide, b) des condiments, c) des articles non alimentaires jugés essentiels à la survie, en revanche il y en a peu qui permettent d'établir que les produits de l'aide sont vendus parce qu'ils étaient inutiles ou qu'il y en avait trop. Il ne fait toutefois guère de doute que les ressources complémentaires de l'aide alimentaire (combustibles, vêtements et eau) deviennent de plus en plus importantes pour sauver des vies ou les protéger."

¹² Quisumbing, A.R. *et al.*, 1995. *Women: The Key to Food Security*. Washington DC, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI).



15. Souvent, il s'agira non pas de faire un choix entre l'aide sous forme de vivres et l'aide sous forme d'espèces, mais de déterminer comment combiner au mieux les deux formes d'aide pour obtenir les meilleurs résultats¹³. À cette fin, la mise en place à l'intention d'un groupe vulnérable d'un filet de sécurité appuyé par une aide alimentaire (par exemple, un programme de nutrition et de santé maternelle et infantile destiné aux femmes enceintes et aux mères allaitantes) peut être couplée à la mise en œuvre, à l'intention d'un autre groupe, d'un programme appuyé par une aide en espèces (par exemple, un projet espèces contre travail destiné aux chômeurs). Il est également possible de combiner les deux formes d'aide dans le même transfert. Dans les travaux publics par exemple, le salaire peut être payé en partie sous forme de vivres pour améliorer la consommation alimentaire des ménages et, en partie sous forme d'espèces pour couvrir les besoins non alimentaires.
16. Le passage de l'aide en nature à l'aide en espèces donne les meilleurs résultats lorsqu'il s'accompagne des interventions structurelles¹⁴ essentielles pour lever les contraintes qui caractérisent les situations difficiles et dangereuses dans lesquelles le PAM travaille souvent. Quand les contraintes sont levées, les avantages comparatifs de la première diminuent. La situation des approvisionnements, l'état de l'infrastructure de commercialisation des vivres et celui de l'infrastructure financière peuvent être des indicateurs déterminants du moment où il convient de passer d'une approche essentiellement fondée sur l'aide en nature à un système fondé sur l'aide en espèces.

Principes à appliquer à la conception des filets de sécurité

17. Six principes fondamentaux sont à respecter lors de la conception et de la programmation des filets de sécurité. Les filets de sécurité doivent être:
- i) *Intégrés à un contexte, à des politiques et à des programmes nationaux plus larges.* Les filets de sécurité doivent tenir compte des difficultés particulières auxquelles est exposée la population cible; ils doivent être intégrés à une stratégie nationale cohérente de croissance économique et de protection sociale et mis en place en partenariat avec les gouvernements et les donateurs.
 - ii) *Ciblés vers ceux qui ont le plus besoin d'une aide.* Les programmes du PAM sont tous ciblés sur les populations pauvres et vulnérables, mais l'objectif principal des filets de sécurité est d'atteindre les plus démunis. Il y a d'autres objectifs qui touchent à la promotion des moyens de subsistance qui sont certes importants, mais secondaires par rapport à celui qui est d'atteindre ceux qui ont le plus besoin.
 - iii) *Disponibles en période de manque.* Le transfert doit pouvoir se faire au moment où les bénéficiaires souffrent d'insécurité alimentaire. À cette fin, le filet de sécurité doit, soit être en place tout au long de l'année pour que les populations puissent en bénéficier et cesser d'en bénéficier en fonction de leurs besoins, soit être activé aux périodes pendant lesquelles les ménages souffrent le plus d'insécurité alimentaire.

¹³ Il importe également de ne pas perdre de vue le rôle essentiel joué par l'apport de ressources non alimentaires suffisantes pour compléter les programmes appuyés par une aide alimentaire et garantir les livraisons dans les régions les plus reculées.

¹⁴ Par "interventions structurelles", il faut entendre ici le renforcement de la capacité institutionnelle et administrative nationale, l'amélioration de la préparation aux catastrophes grâce à des systèmes de cartographie de la vulnérabilité et d'alerte précoce et les mesures d'incitation à la production, au commerce et au développement des marchés.

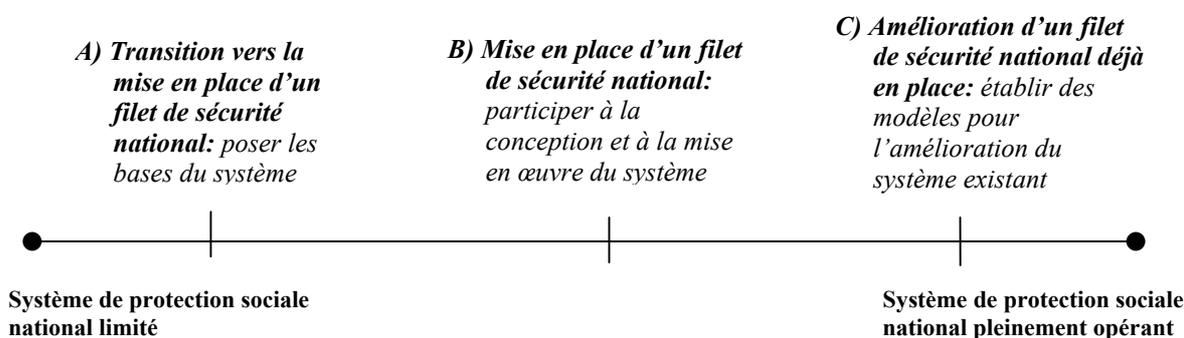


- iv) *Conçus dans une perspective à long terme.* Il faut faire des efforts soutenus si l'on veut que les filets de sécurité renforcent la résistance aux chocs et améliorent les moyens de subsistance des populations pauvres afin de leur permettre de faire face par eux-mêmes aux fluctuations saisonnières de la sécurité alimentaire. Des interventions saisonnières étalées sur plusieurs saisons ou des interventions ponctuelles reprises par les partenaires peuvent être nécessaires.
- v) *Aussi prévisibles que possible.* Si l'on veut obtenir les meilleurs résultats, il faut que les bénéficiaires potentiels sachent à l'avance qu'ils peuvent compter sur les filets de sécurité en cas de choc. Cela leur permet de prendre des risques calculés et de faire les investissements nécessaires pour diversifier et améliorer leurs moyens de subsistance.
- vi) *Aussi productifs que possible.* Les filets de sécurité doivent avoir des fonctions de protection, mais ils doivent autant que possible aussi être conçus de manière à promouvoir en même temps les moyens de subsistance et ainsi à contribuer à éliminer les causes profondes de la pauvreté.

IV. LES FILETS DE SECURITE APPUYES PAR UNE AIDE ALIMENTAIRE: EXPERIENCES DU PAM

18. Un certain nombre de bureaux de pays du PAM ont déjà inscrit les filets de sécurité dans leurs programmes de pays. L'expérience du PAM dans ce domaine montre que leur action se situe le long d'une échelle qui est fonction de toute une série de circonstances et de facteurs nationaux. À une extrémité de l'échelle se trouvent les pays qui n'ont aucun filet de sécurité ou système de protection sociale formel et, à l'autre extrémité, ceux qui au contraire ont des filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire, bien établis et pleinement opérants, dans le cadre d'un système de protection sociale intégrée.
19. Il est alors utile d'examiner, à partir de l'expérience des bureaux de pays, trois modèles d'interventions du PAM qui se situent le long de cette échelle¹⁵.

**Figure 1: Échelle sur laquelle se situent les activités du PAM
concernant les filets de sécurité**



¹⁵ Il ne faudrait pas faire de confusion entre l'échelle des filets de sécurité et le "continuum secours-développement". L'échelle se rapporte au degré de développement des systèmes nationaux de protection sociale. La position des modèles sur l'échelle ne correspond donc pas aux interventions de secours, de redressement/reconstruction ou de développement.



20. *Modèle A—Transition vers la mise en place d'un filet de sécurité national.* Certains pays qui sortent d'un conflit et/ou rétablissent une bonne gouvernance s'efforcent d'établir un système de protection sociale, avec filets de sécurité, dans le cadre de leur stratégie de lutte contre la pauvreté. À ce stade, le PAM peut jouer différents rôles très importants auprès des gouvernements ou des partenaires. Il peut notamment préconiser la mise en place de filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire, développer la capacité de gestion de ces filets et modéliser les types d'intervention possibles, jetant ainsi les bases des futurs filets de sécurité institutionnalisés du pays.
21. L'encadré ci-dessous donne des exemples de situations dans lesquelles le difficile processus de transition est engagé.

Encadré 1: Expériences du PAM avec le Modèle A—Transition vers la mise en place d'un filet de sécurité national

Sierra Leone: Poser les bases de filets de sécurité nationaux

La Sierra Leone sort de plus de dix années d'une guerre civile qui a fait de tels ravages dans le pays qu'il se trouve aujourd'hui, en fonction de l'indice du développement humain, le dernier de 177 pays. Le nouveau gouvernement s'est engagé à inscrire une stratégie de protection sociale dans le cadre de sa stratégie plus large de lutte contre la pauvreté. Le PAM a assumé trois rôles importants pour aider le gouvernement et la société civile dans cette phase de transition. Tout d'abord, il a participé, en tant que conseiller, à la mise au point de la stratégie de lutte contre la pauvreté et a préconisé la mise en place de filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire. Il a participé aussi à l'élaboration du premier document sur la stratégie nationale de sécurité alimentaire, qui souligne l'importance des filets de sécurité. Ensuite, il a appliqué la méthode d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) à une enquête nationale sur les ménages. L'utilisation de l'ACV par le gouvernement et par les partenaires internationaux renforce la capacité de ciblage pour le futur filet de sécurité national appuyé par une aide alimentaire. Enfin, il met en place un programme d'aide prévoyant des interventions en vue de la mise en place d'un filet de sécurité. Ces interventions exécutées en partenariat avec le gouvernement servent de modèles et renforcent le potentiel des futurs filets de sécurité institutionnalisés et visent à apporter une aide jusqu'à la mise en place du filet de sécurité par le gouvernement.

Afghanistan: Souligner le rôle des filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire

Après des décennies de guerre civile, le retour à la paix a permis d'opérer d'importantes améliorations dans le pays, y compris le rétablissement des services gouvernementaux dans certaines régions et le rapatriement des réfugiés. Dans le cadre de la transition, le gouvernement a défini, en collaboration avec des partenaires internationaux, des buts ambitieux en matière de protection sociale. Le bureau du PAM dans le pays aide le gouvernement à établir un filet de sécurité. Il travaille en collaboration étroite avec la Banque mondiale qui, comme le PAM, souhaite apporter un appui aux mesures de protection sociale dans le pays. Le PAM a en outre détaché auprès du Ministère de la reconstruction et du développement rural un conseiller qui aidera le gouvernement à élaborer une politique de sécurité alimentaire nationale. Le PAM est un membre dirigeant du processus Bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour le Groupe thématique 4 qui traite des problèmes de moyens de subsistance. Du fait de son engagement auprès du gouvernement, des partenaires nationaux et internationaux et de la société civile, le PAM a la possibilité de préconiser et de renforcer la capacité de mise en place de filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire.



22. *Modèle B—Mise en place d'un filet de sécurité national.* Plusieurs pays procèdent actuellement à l'élaboration de programmes de mise en place de filets de sécurité nationaux. À ce stade, le PAM peut participer au travail de conception et de mise en œuvre avec les gouvernements et d'autres partenaires. Les études de cas présentées ci-dessous montrent les difficultés et les avantages qu'il y a à intégrer dans un filet de sécurité national certaines activités que le PAM mène dans les pays.
23. L'encadré ci-dessous en donne des exemples.

Encadré 2: Expériences du PAM avec le Modèle B—Mise en place d'un filet de sécurité national

Éthiopie: Mise en place d'un filet de sécurité dynamique pluriannuel

Le Gouvernement éthiopien a décidé de revitaliser la politique de sécurité alimentaire du pays. Actuellement, la sécurité alimentaire est essentiellement assurée par des transferts à visée protectrice et non promotionnelle, tels que des distributions de secours alimentaires. Avec des partenaires multilatéraux et bilatéraux le gouvernement a maintenant constitué la Coalition pour la sécurité alimentaire qui a recommandé de passer progressivement de l'aide humanitaire à un système de filets de sécurité directs financés par des contributions pluriannuelles. Le but de ces réformes est de mobiliser le potentiel productif des importants flux financiers tout en continuant d'assurer à tous une protection contre la pauvreté et la famine. Il a parfois été difficile de parvenir à un consensus parce qu'il fallait tenir compte des vues et des méthodes des différentes parties prenantes. Fort de la vaste expérience qu'il a tirée de ses actions en faveur du développement et de ses interventions d'urgence, le PAM a apporté son concours à la mise en place du filet de sécurité national en donnant des avis à la coalition sur le rôle des vivres et de l'aide alimentaire et en planifiant une large gamme d'interventions destinées à lutter contre la vulnérabilité en Éthiopie. Les efforts de la coalition montrent que les filets de sécurité peuvent faciliter la transition entre la situation d'urgence et la phase de développement dans les régions très exposées à l'insécurité alimentaire et aux catastrophes.

Malawi: Interventions appuyées par une aide alimentaire dans le cadre d'une stratégie nationale de mise en place de filets de sécurité

Au Malawi, le bureau de pays du PAM a participé activement à la planification et à la mise en œuvre du programme national de mise en place de filets de sécurité. Devant l'aggravation de la situation économique et la forte prévalence du VIH/SIDA, il a aidé à établir un programme intégré de mise en place de filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire. Il a également pris une part active à la formation d'une coalition de ministères, donateurs et ONG en appuyant le programme et mettant au point nombre de ses composantes. Le programme en est aujourd'hui à ses débuts. Le PAM a entrepris plusieurs activités dans le cadre du programme, dont une intervention nutritionnelle ciblée. L'engagement du PAM au Malawi offre un bon exemple de la manière dont des interventions appuyées par une aide alimentaire peuvent être intégrées à des stratégies nationales cohérentes de protection et de promotion des moyens de subsistance.

24. *Modèle C—Amélioration d'un filet de sécurité national établi.* Certains pays ont des moyens importants et des programmes nationaux de protection appuyés par une aide alimentaire qui sont en place depuis longtemps. Dans ces pays, le rôle du PAM est différent, mais non négligeable. Au lieu d'essayer de fournir un volume d'aide important, il peut combler les lacunes, proposer des modèles pour améliorer le système national et se faire le défenseur des pauvres qui sont passés à travers les mailles du filet. À cet égard, nombre d'activités entrent directement dans le cadre de la priorité stratégique (PS) 5 et renforcent les capacités de mise en œuvre des programmes nationaux d'aide alimentaire.



25. L'encadré 3 décrit quelques expériences faites par le PAM à ce stade.

Encadré 3: Expériences du PAM avec le Modèle C— Amélioration d'un programme national de filets de sécurité déjà en place

Indonésie: Comblant les lacunes des programmes nationaux de filets de sécurité

Face aux crises qui se sont succédées en 1997–1998 — sécheresse, effondrement financier et guerre civile— le Gouvernement indonésien a mis sur pied différents programmes de filets de sécurité pour atténuer l'impact des crises sur les populations pauvres. Bien que beaucoup des programmes entrepris au départ aient pris fin, le programme *Raskin* continue d'assurer la fourniture de riz subventionné à de nombreux pauvres de tout le pays. Toutefois, le programme national n'atteint pas certains des plus démunis dans les taudis de Jakarta et d'autres centres urbains. Le bureau du PAM en Indonésie a lancé le programme *Operasi Pasar Swadaya Masyarakat* (OPSM) pour combler les lacunes du programme national. À l'aide de l'ACV, le PAM a établi une méthode plus précise de ciblage et un système plus transparent de distribution. Le programme du PAM a ceci de novateur qu'il permet de financer des activités de développement communautaire avec le produit de la vente du riz. Il dispose donc d'un fonds de roulement grâce auquel les retombées du programme de riz subventionné sur la protection sont combinées à des activités de promotion des moyens de subsistance. Le PAM encourage le gouvernement à poursuivre le programme qui est en phase de retrait.

Inde: Le rôle de la modélisation et des activités de plaidoyer

L'Inde a des excédents alimentaires et un système bien développé de filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire. Ce système est conçu en principe pour assurer une protection tout au long de la vie: aide aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, suivie de l'alimentation scolaire et ensuite de projets de travaux publics saisonniers et d'un mécanisme de distributions publiques aux adultes dans le besoin. Dans un système d'une telle ampleur, la contribution alimentaire du PAM est négligeable, mais le bureau de pays a joué un rôle essentiel dans deux autres domaines. Tout d'abord il dirige et conçoit des programmes plus efficaces d'amélioration des filets de sécurité existants. Dans le programme pour les jeunes enfants et les mères, le PAM a montré comment les repas peuvent permettre de faire passer d'importants messages d'éducation nutritionnelle et sanitaire. Dans le cadre de l'alimentation scolaire, il veille à l'incorporation d'aliments enrichis en micronutriments dans les collations du milieu de la matinée. Cela peut servir d'exemple dans d'autres régions du pays. Par ailleurs, il a assumé vigoureusement le rôle de défenseur des pauvres qui, plongés dans une "crise silencieuse", souffrent de la faim et d'un mauvais état de santé. Plusieurs publications qui ne sont pas passées inaperçues — *Food Insecurity Atlas of Urban India*, *Food Insecurity Atlas of Rural India* et *Towards Hunger-Free India*— ont contribué à créer une prise de conscience du problème et de ce qui peut être fait pour y remédier.

Équateur: Identification des lacunes du système national de filets de sécurité

Au cours de la dernière décennie, la croissance économique du pays a été lente et une bonne partie de la population n'a pas pu sortir de la pauvreté. Pour lutter contre l'insécurité alimentaire, parmi les groupes marginalisés notamment, le gouvernement a établi un vaste système de filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire dans le cadre duquel les activités vont de l'appui aux femmes enceintes à l'alimentation scolaire. Dans le passé, les ministères mettaient en œuvre les différentes activités isolément. Mais le gouvernement a récemment mis en place un réseau national appelé *Frente Social* regroupant les ministères qui s'occupent des questions sociales. Dans le cadre de cette initiative élargie, le PAM a pris les rênes en proposant une approche appelée la *Cadena de Vulnerabilidad Alimentaria* (chaîne de la vulnérabilité alimentaire). Les plus vulnérables à la malnutrition étant les femmes enceintes et les enfants de moins de 14 ans, cette approche a pour objectif de mettre en place des filets de sécurité correspondant à ces périodes de la vie. Elle permet d'identifier et de combler les lacunes, d'éviter le chevauchement des efforts et d'assurer la complémentarité des programmes d'aide alimentaire.



26. Dans des régions comme le Kosovo, le PAM a utilisé chacun de ces modèles à différentes périodes et a ensuite opéré un désengagement réussi. Le tableau ci-dessous résume, pour chaque modèle, certains des rôles que le PAM a joués et indique les priorités stratégiques auxquelles ils se rapportent.

RÔLES JOUÉS PAR LE PAM EN CE QUI CONCERNE LES FILETS DE SÉCURITÉ			
Modèle	A: Transition	B: Mise en place	C: Amélioration
Rôles du PAM	<ul style="list-style-type: none"> – conseiller les gouvernements sur les problèmes de sécurité alimentaire (PS5) – préconiser la mise en place de filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire (PS5) – établir des partenariats (PS5) – faire la démonstration d'interventions et de techniques de ciblage, comme l'ACV, pour les filets de sécurité (PS2 et PS5) 	<ul style="list-style-type: none"> – participer à la conception de filets de sécurité (PS2 et PS5) – participer à la mise en place de filets de sécurité par le biais de différentes activités (PS2) 	<ul style="list-style-type: none"> – combler les lacunes des filets de sécurité (PS2) – modéliser et diriger l'amélioration des interventions (PS2 et PS5) – plaider la cause des pauvres qui ont faim (PS5)

V. INCIDENCES SUR LES PROGRAMMES

27. Les filets de sécurité devraient être considérés comme des instruments distincts mais complémentaires des programmes favorisant le développement. Alors que ces programmes visent à améliorer directement les moyens de subsistance des populations pauvres, les filets de sécurité ont pour but de protéger et de consolider les acquis en cas de recul dû à une crise. Un grand nombre des programmes et des activités du PAM reprennent certains éléments des filets de sécurité et en ont souvent les mêmes objectifs. Il ne faut pas en déduire pour autant que toutes les activités du PAM sont assimilables aux filets de sécurité ou doivent déboucher sur ceux-ci. Dans bien des cas, les programmes et les activités du PAM ont d'autres objectifs essentiels, par exemple sauver des vies ou promouvoir l'éducation. Dans d'autres cas, il peut ne pas y avoir de mécanisme national de protection sociale efficace auquel le PAM puisse contribuer, ce qui lui laisse seulement la possibilité d'intervenir ponctuellement ou à court terme. La section suivante est consacrée aux incidences des filets de sécurité sur les programmes et les opérations du PAM.

Incidences sur les opérations d'urgence

28. Dans de nombreux pays où surviennent des situations d'urgence, il n'y a pas de filet de sécurité, ni guère de perspective de mettre en place dans l'immédiat des systèmes de protection sociale à cause de conflits ou pour d'autres raisons. Dans ce cas, les activités du PAM ont pour l'essentiel les mêmes objectifs que les filets de sécurité et visent notamment à lutter contre les stratégies de survie à effets pervers et à préserver les actifs, comme le montre la politique concernant les moyens de subsistance qu'il applique pendant les



situations d'urgence. Il est possible parfois d'entreprendre à bref délai des activités de protection des moyens de subsistance et de distribution de secours alimentaires qui sauvent des vies et empêchent dans l'immédiat de recourir à ces stratégies de survie, mais ces activités n'offrent ni la prévisibilité ni la perspective à long terme qui sont nécessaires pour protéger et promouvoir les moyens de subsistance dans un cadre institutionnalisé. Ces activités ne correspondent donc pas à des filets de sécurité.

29. Si l'urgence risque de se reproduire, le travail pourrait au départ se faire en prolongement des activités de secours et de redressement en vue de transformer l'intervention d'urgence en filet de sécurité direct (modèle A et modèle B), en collaboration avec le gouvernement.. Cela permettrait de continuer à protéger les moyens de subsistance et de commencer à renforcer la résistance aux chocs à venir, comme indiqué dans le modèle A et le modèle B.
30. Quand surviennent des situations d'urgence dans des endroits où il existe déjà des filets de sécurité, les activités du PAM devraient contribuer à renforcer et à compléter les interventions menées dans le cadre de ces filets. À cette fin, le PAM pourrait soit appuyer les interventions pour lesquelles les ressources sont insuffisantes, soit combler les lacunes du système.

Incidences sur les interventions de secours, de redressement et de développement

31. Pendant la phase de redressement qui suit une crise, les populations pauvres sont particulièrement vulnérables parce que la crise s'est répercutée sur leur santé, leur nutrition et leurs actifs de base; si elles sont exposées à de nouveaux chocs, elles risquent d'en souffrir encore davantage. En pareilles situations, les filets de sécurité sont particulièrement importants. Dans un contexte de développement, il y a souvent des poches de population très vulnérables qui, affaiblies par la faim et la pauvreté, ne sont pas en mesure de s'intégrer dans le processus de développement. En cas de choc, il est également important de protéger et de renforcer l'acquis de ceux qui ont pu améliorer leurs moyens de subsistance.
32. Après une crise, s'il n'existe pas de filet de sécurité national et si la situation du pays le permet, le PAM pourrait contribuer à jeter les bases d'un futur système (modèle A) en veillant à ce que des vivres et une aide alimentaire soient prévus dans les stratégies nationales de protection sociale, y compris les filets de sécurité et la lutte contre la pauvreté, par exemple la stratégie de lutte contre la pauvreté. À cette fin, il devrait participer plus activement, avec les gouvernements et les autres donateurs, aux discussions plus vastes sur les stratégies politiques nationales; il pourrait ainsi plaider en faveur des pauvres qui ont faim, appeler l'attention sur l'importance de l'aide alimentaire pour faire face aux risques et à la vulnérabilité et enfin renforcer la capacité des gouvernements de planifier et de mettre en œuvre des interventions appuyées par une aide alimentaire.
33. Dans le cas des pays prêts à mettre en œuvre des stratégies de protection sociale, le PAM peut participer à la mise en place d'un nouveau filet de sécurité (modèle B). Les gouvernements devraient mettre au point en coopération avec tous les acteurs concernés un programme national de protection sociale complet et pluriannuel qui constituerait un système fiable et éviterait les chevauchements d'efforts. Après avoir identifié les secteurs vulnérables et à risque et évalué les différentes interventions possibles, il faudrait combiner celles qui donnent les meilleurs résultats dans un système unique. Le PAM pourrait alors mettre en œuvre certaines des activités de ses programmes dans le cadre d'un système de protection sociale national complet.



34. Dans de nombreux contextes de développement, les pays ont déjà des systèmes de protection sociale, qui peuvent inclure des filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire. En pareil cas, ainsi que pendant de nombreuses interventions de secours et de redressement, les activités du PAM concernant les filets de sécurité peuvent viser essentiellement à combler les lacunes, à établir des modèles et à mener des actions de plaidoyer (modèle C). Par exemple, le PAM peut apprendre qu'il y a des groupes marginalisés qui sont exclus du système national. Dans ce cas, il peut combler les lacunes des filets de sécurité tout en oeuvrant auprès du gouvernement, s'il le peut, pour que ces groupes soient inclus dans le système national. Le PAM peut aussi trouver des moyens d'améliorer les interventions en cours et d'appliquer ces améliorations en un premier temps dans certaines communautés pour ensuite les faire adopter au niveau national. Il peut également se faire l'avocat des pauvres qui ont passé à travers les mailles du filet de sécurité ou qui bénéficieraient d'un renforcement des filets de sécurité.
35. Bien que les principes de base régissant les filets de sécurité soient déjà dans une certaine mesure intégrés aux activités du PAM, celles-ci peuvent devoir être modifiées quand elles sont intégrées à un filet de sécurité national (modèle B). Le PAM a toujours centré son action sur les transferts conditionnels, c'est-à-dire les transferts subordonnés à la participation des bénéficiaires à certaines activités dans les domaines de la création d'actifs, de la formation professionnelle, de l'éducation et de la santé, ainsi que de la nutrition.
36. *Vivres pour la création d'actifs.* Les travaux publics et communautaires peuvent jouer le rôle de filets de sécurité en fournissant des emplois salariés aux groupes vulnérables qui ont de la main-d'œuvre excédentaire tout en créant des actifs au profit des ménages et des communautés. Les programmes vivres pour la création d'actifs ont toutes les chances d'être particulièrement efficaces, en tant que filets de sécurité, dans les cas où il y a un chômage élevé et où il est nécessaire d'entreprendre des travaux exigeants en main-d'œuvre et de disposer de la capacité de superviser la conception et la mise en œuvre.
37. Comme le veut la politique visant à favoriser le développement, les programmes vivres pour la création d'actifs du PAM sont des interventions communautaires pour lesquelles les stratégies de sortie sont précises et qui bénéficient à la fois à la communauté locale et aux ménages. Toutefois, dans le contexte d'un filet de sécurité, il peut être opportun dans certains cas d'apporter un appui à des projets d'infrastructure plus importants parce qu'ils se prêtent mieux à l'emploi d'un grand nombre de participants et laissent plus de latitude pour augmenter ou réduire les effectifs en fonction des besoins.
38. *Vivres pour la formation.* En ce qui concerne leur planification et leur mise en œuvre, les activités vivres pour la formation (VPF) entreprises dans le contexte d'un filet de sécurité ne diffèrent pas des autres activités VPF du PAM. Toutefois, elles doivent durer assez longtemps pour pouvoir remédier aux insuffisances de la consommation alimentaire des ménages et faire acquérir les compétences nécessaires aux bénéficiaires. Des programmes de formation pouvant s'étaler sur toute la saison, voire plus longtemps, comme des cours d'alphabétisation, pourraient être organisés. Sinon, des rations supplémentaires pourraient être distribuées pendant le temps nécessaire aux participants à des programmes de formation de plus courte durée. Étant donné le caractère intégré des filets de sécurité, il devrait être possible de lier les programmes de formation à des activités complémentaires, comme des systèmes de micro-crédit, pour que les bénéficiaires puissent utiliser les qualifications qu'ils ont acquises.



39. *Vivres pour l'éducation (alimentation scolaire)*. Même s'ils sont essentiellement axés sur l'éducation et l'apprentissage, les programmes traditionnels d'alimentation scolaire, qui permettent de fournir un ou plusieurs repas à l'école, partagent de nombreuses caractéristiques fondamentales avec les filets de sécurité, surtout quand ils sont entrepris dans les situations d'urgence. Leur composante filet de sécurité est renforcée en dehors des situations d'urgence quand des rations à emporter à la maison sont distribuées aux familles vulnérables ciblées en complément des repas scolaires. Moyennant un ciblage affiné dans les programmes de filets de sécurité, des rations alimentaires peuvent être distribuées directement aux ménages dont la consommation est très déficitaire ou qui souffrent d'une sérieuse malnutrition, et qui ont aussi des enfants non scolarisés ou qui risquent de quitter l'école
40. *Vivres pour la santé et la nutrition*. Les transferts conditionnels nets opérés au titre de la sécurité alimentaire peuvent inciter les bénéficiaires à profiter des services de santé et de nutrition. La plupart des programmes de santé maternelle et infantile et de nutrition dans le cadre desquels il est procédé à des transferts alimentaires au bénéfice des mères et des enfants pourraient jouer le rôle de filets de sécurité, puisqu'ils visent à compenser les déficits alimentaires d'un groupe vulnérable particulier. La conception de ces interventions dans le cadre d'un programme de filets de sécurité plus large ne différerait pas beaucoup de celle de toute autre activité touchant à la santé maternelle et infantile et à la nutrition.
41. *Distributions inconditionnelles de rations alimentaires ciblées*. Ce type d'activité interviendra normalement pour aider des groupes particulièrement vulnérables comme les personnes âgées, les invalides, les malades et les personnes souffrant de malnutrition qui ne peuvent subvenir à leurs besoins. L'appui nutritionnel aux personnes atteintes du VIH/SIDA et aux personnes à leur charge ne cesse de gagner de l'importance au PAM. Quand elles sont associées à la distribution de médicaments anti-rétroviraux, les interventions alimentaires ciblées peuvent permettre aux gens de reprendre des forces et une activité génératrice de revenus. L'aide aux personnes à charge permet à celles-ci de contribuer aux moyens de subsistance du ménage.
42. Toutefois, la plus grande prudence est de rigueur lorsqu'il s'agit d'appuyer des activités comportant un risque important de dépendance institutionnelle et budgétaire. Il ne faut y recourir qu'en dernier ressort lorsque d'autres solutions sont jugées impossibles. L'appui du PAM doit être limité à une période de transition, lorsqu'une aide temporaire est nécessaire dans l'attente d'autres solutions. Le PAM doit avoir une stratégie de sortie claire pour mettre fin aux programmes dans des délais raisonnables et transférer l'entière responsabilité de la prise en charge des bénéficiaires au gouvernement, à la famille ou à la communauté.
43. *Questions intersectorielles*. Un certain nombre de considérations valent pour toutes les activités du PAM, mais certaines prennent une importance toute particulière dans le contexte des filets de sécurité. Il en est ainsi par exemple de la participation des bénéficiaires et de la problématique hommes-femmes.
44. Il est essentiel que les bénéficiaires participent à la conception et à la mise en œuvre pour faire en sorte que les transferts (taille et calendrier) se fassent dans les meilleures conditions et que les effets directs tiennent compte des besoins et des priorités des bénéficiaires. Cette participation permet aussi de s'assurer que les interventions ne sont pas préjudiciables aux filets de sécurité informels, mais au contraire les renforcent.



45. Conformément aux Engagements renforcés en faveur des femmes du PAM, la problématique hommes-femmes devrait être prise en compte dans la conception des programmes de filets de sécurité. Il y a sans commune mesure beaucoup plus de femmes que d'hommes dans les groupes vulnérables; par ailleurs, les hommes et les femmes peuvent être exposés à des types de risques différents, ce qui exige des interventions différentes. Les programmes des filets de sécurité peuvent être conçus de manière à cibler les femmes ou à faire en sorte qu'elles bénéficient des transferts au même titre que les hommes, comme le veut l'Engagement renforcé III.
46. *Stratégie de sortie.* S'agissant de la participation du PAM aux filets de sécurité, il est très important de faire en sorte qu'une stratégie de sortie soit clairement énoncée. Il est certainement de l'intérêt du PAM et de ses bénéficiaires de mettre en place des filets de sécurité prévisibles et durables, mais le PAM n'a pas à assumer indéfiniment le fonctionnement d'un filet de sécurité national. Il faut donc mettre en place des stratégies de sortie clairement énoncées, surtout quand le PAM participe directement au fonctionnement quotidien des filets de sécurité grâce à ses activités et à ses ressources. Le maintien de la participation du PAM devrait être évaluée au moment du renouvellement des stratégies des pays.

VI. INCIDENCES SUR LA DOTATION EN RESSOURCES

47. L'intégration de certaines activités du PAM aux filets de sécurité nationaux peut aussi avoir des incidences sur la dotation en ressources des programmes. Pour être efficace, la mise en œuvre des filets de sécurité exige prévisibilité et engagement à long terme. Elle exige aussi que l'accent soit mis à la fois sur les causes et sur les symptômes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Ces exigences sont plus difficiles à remplir avec les ressources des situations d'urgence qui ne sont pas prévisibles et ne s'inscrivent pas dans le long terme. Pour bénéficier de conditions optimales, l'introduction d'un filet de sécurité dans les opérations du PAM exige donc un plus grand degré de prévisibilité des contributions et de l'engagement des donateurs, surtout pour les activités de transition et de développement. Cela n'impliquerait pas nécessairement des coûts globaux plus élevés. En revanche, l'investissement dans des filets de sécurité réduira les besoins de secours du fait que les efforts cumulés dans le temps pour renforcer les moyens de subsistance des pauvres amélioreront leur résistance aux chocs, réduisant d'autant les besoins globaux de secours.

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

48. Les filets de sécurité constituent un instrument d'élimination de la pauvreté qui, utilisé dans le cadre de stratégies nationales de protection sociale, peut être très efficace pour compléter des programmes plus larges de développement et de sécurité alimentaire. Le PAM a une vaste expérience en ce qui concerne les activités d'aide alimentaire qui ont les mêmes caractéristiques de base que les programmes de filets de sécurité. Dans le présent document, on a examiné les rôles que pourrait jouer le PAM dans le cadre de programmes de filets de sécurité nationaux à différentes étapes de leur mise en place.



49. Pour permettre au PAM de participer activement avec les gouvernements et d'autres partenaires à chacune de ces étapes, il est recommandé que:
- Le PAM renforce ses moyens de donner des conseils en connaissance de cause et de bien faire valoir les avantages des filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire lors de la formulation des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Les mesures concernant la formation et la dotation en personnel devraient permettre aux bureaux de pays, avec l'appui des bureaux régionaux et du siège, de disposer sur place de compétences techniques suffisantes.
 - Le PAM établit des directives sur les meilleures méthodes de conception et de mise en place des filets de sécurité. Une attention particulière devrait être portée: aux modalités les plus efficaces de mise en place des filets de sécurité en fonction des circonstances locales; à la combinaison optimale des transferts en nature et en espèces; aux possibilités qu'offrent les filets de sécurité de faire la transition entre les activités de secours et celles de redressement et de développement; et à la conception d'activités spécifiques des filets de sécurité.
 - Le PAM renforce les moyens dont il dispose pour améliorer les programmes nationaux de filet de sécurité qui existent. Les meilleures pratiques découlant de l'expérience du PAM en matière de filets de sécurité devraient être portées à la connaissance des bureaux régionaux et des bureaux de pays dans le cadre d'un système plus vaste d'échange de connaissances et d'informations au sein de l'organisation. Le PAM devrait également s'employer, en collaboration avec ses partenaires —gouvernement nationaux, Banque mondiale, ONG et autres organismes des Nations Unies— à identifier les meilleures pratiques des institutions en matière de filets de sécurité.
 - Le PAM recherche des mécanismes de financement appropriés en vue de sa participation aux filets de sécurité. Il pourrait notamment élargir sa base de donateurs et examiner les problèmes spécifiques des filets de sécurité, tels que le financement pluriannuel.
50. Prises ensemble, ces mesures serviront de base à une meilleure intégration des filets de sécurité dans les programmes du PAM.

