

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Première session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 23-27 février 2004

QUESTIONS D'ORGANISATION ET DE PROCÉDURE

Point 10 de l'ordre du
jour

*Pour information**

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2004/10-B
12 février 2004
ORIGINAL: ANGLAIS

POLITIQUE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE EN MILIEU URBAIN: DIRECTIVES OPÉRATIONNELLES

* Conformément aux décisions relatives à la gouvernance que le Conseil d'administration a approuvées à sa session annuelle et à sa troisième session ordinaire de 2000, les documents soumis au Conseil pour information ne sont discutés que si un de ses membres le demande expressément, suffisamment avant la séance, et si la présidence décide de faire droit à cette demande, considérant qu'il s'agit d'une utilisation appropriée du temps du Conseil.

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 soumis au Conseil d'administration pour information.

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 stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes (PSP): M. J. Stanlake Samkange tél.: 066513-2767

Responsable, Unité chargée du VIH/SIDA, PSPP: Mme R. Jackson tél.: 066513-2562

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 rapport de politique générale intitulé "L'insécurité alimentaire en milieu urbain" (WFP/EB.A/2002/5-B) a été présenté et approuvé à la session annuelle de 2002 du Conseil d'administration. Il recommandait notamment l'établissement à l'intention des bureaux de pays de directives sur la programmation en milieu urbain. Le présent document propose les directives en question. Elles seront testées sur le terrain au cours des six prochains mois, modifiées selon les besoins et intégrées au *Manuel sur la conception des programmes*.

Les présentes directives pour les interventions alimentaires dans les secteurs urbains sont rendues nécessaires par l'extension mondiale de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans ces secteurs. On compte 1 milliard de pauvres dans les villes et les agglomérations d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine —et ce chiffre ne cesse d'augmenter.

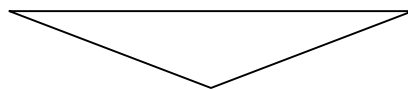
Les interventions alimentaires dans le contexte urbain doivent tenir compte de plusieurs facteurs particuliers. L'emploi et les revenus sont essentiels pour assurer la sécurité alimentaire des citoyens. La plupart d'entre eux n'ont pas d'appui familial, et leur accès aux services sociaux et sanitaires peut être limité par la pauvreté. Leurs besoins alimentaires sont assurés par des produits transformés et préparés qui sont relativement coûteux. Le VIH/SIDA a un impact important sur la sécurité alimentaire en secteur urbain: l'argent est dépensé en soins au lieu de l'être en nourriture, et les ménages perdent leur gagne-pain. De mauvaises conditions sanitaires et d'enlèvement des ordures jointes à un accès limité à de l'eau propre sont à l'origine de taux élevés de maladies chez les citoyens pauvres. L'éducation est associée à la prospérité, et elle est la première à être sacrifiée en période d'insécurité alimentaire; les interventions doivent prévoir des activités d'éducation informelle à l'intention des plus démunis. Des contraintes législatives et de politique générale entravent l'accès des citoyens pauvres à la terre, au logement et à l'emploi; ils subissent aussi le contrecoup des améliorations de l'infrastructure qui augmentent la valeur de l'immobilier. L'agriculture en secteur urbain peut pourvoir à certains besoins, mais ne contribue que marginalement à la réduction de l'insécurité alimentaire.

Le ciblage est difficile dans le contexte urbain dans lequel pauvres et nantis vivent dans une étroite proximité. Les résidents non immatriculés doivent être pris en compte et les services de protection sociale doivent suivre les fluctuations des besoins. Comme les interventions en secteur urbain atteignent de très nombreux bénéficiaires, les communautés et les organisations non gouvernementales doivent prêter leur concours à la mise en oeuvre; des partenariats réunissant les nombreuses parties prenantes devraient jouer un rôle important dans les interventions. Des critères de suivi prenant en compte les effets de différents aliments sur la sécurité alimentaire devront être établis.

Dans les économies essentiellement monétaires des secteurs urbains, les interventions peuvent faire appel à des activités vivres-contre-travail (VCT), à des mesures de lutte contre le VIH/SIDA, et à des programmes pour les femmes enceintes et les mères allaitantes ainsi qu'à l'alimentation scolaire. Il est essentiel d'éviter toute perturbation du marché alimentaire et de celui de l'emploi. Les opérations d'urgence seront particulièrement efficaces si elles prévoient des revenus d'appoint, des subventions alimentaires et des activités VCT.



PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note des informations contenues dans le document "Politique de sécurité alimentaire en milieu urbain: directives opérationnelles" (WFP/EB.1/2004/10-B).

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



INTRODUCTION

But des présentes directives

1. Les présentes directives se proposent de fournir aux bureaux du pays des indications conceptuelles et pratiques pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'aide alimentaire que le PAM pourrait être amené à entreprendre. Elles complètent les procédures décrites dans le *Manuel sur la conception des programmes* du PAM ainsi que dans d'autres directives du Programme sur l'utilisation de l'aide alimentaire, qui devraient être systématiquement consultés en liaison avec ce document.

Pourquoi le PAM devrait-il intervenir dans les secteurs urbains?

2. La plus grande partie des ressources du PAM va aux régions rurales dans lesquelles vivent la majorité des populations pauvres et exposées à l'insécurité alimentaire des pays en développement. La croissance des villes cependant donne à penser que la pauvreté deviendra dans les années à venir un phénomène de plus en plus urbain. L'urbanisation est peut-être le processus démographique le plus important des dernières décennies: la population urbaine des pays en développement a quintuplé au cours des 30 dernières années. Plus de 2 milliards de gens dans les pays à revenus faibles et moyens vivent dans les villes et la population urbaine du monde en développement devrait doubler au cours des 25 prochaines années. Elle représente déjà plus des trois quarts de la population en Amérique latine et en 2020 plus de la moitié des populations d'Afrique et d'Asie sera concentrée dans les agglomérations et les grandes villes.
3. L'aggravation de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition est allée de pair avec l'urbanisation. Au cours des 15 ou 20 dernières années, le nombre de citoyens pauvres et sous alimentés a augmenté à un rythme plus rapide que celui des ruraux. En Afrique, en Asie et en Amérique latine on estime à près de 1 milliard la population des taudis urbains. Dans ces bidonvilles souvent illégaux, l'infrastructure et les services de base sont très insuffisants ou inexistants. Les familles les plus pauvres vivent sur les terrains les plus impropres à l'habitat, au bord de ravins, sur des rives inondables et sur des pentes exposées à des coulées de boue ou susceptibles de s'effondrer. Elles sont donc très vulnérables aux catastrophes naturelles.
4. Dans certains pays en développement, la malnutrition dans les secteurs les plus pauvres des agglomérations et dans les zones périurbaines est déjà du même ordre que dans les régions rurales marginales. La population urbaine augmente trois fois plus vite que la population rurale; on pense qu'en 2015 le nombre des pauvres souffrant de malnutrition sera plus important dans les villes des pays en développement que dans les régions rurales.

Le PAM et la programmation dans les secteurs urbains

5. Comme la proportion de citoyens pauvres souffrant de malnutrition est en augmentation, il est important que les interventions de développement et de secours du PAM visent plus systématiquement l'insécurité alimentaire dans les villes. *Favoriser le développement* a souligné l'importance des futures interventions du PAM dans les secteurs urbains et périurbains où la malnutrition est fortement concentrée.



6. La vie en secteur urbain diffère de la vie en secteur rural de multiples manières. Ces différences ont un impact direct sur la sécurité alimentaire et sur l'état nutritionnel des citadins, notamment des femmes, des enfants et des personnes âgées. Elles ont aussi des implications directes pour la conception et la mise en œuvre des interventions visant à soulager la pauvreté et l'insécurité alimentaire.
7. Toutes les interventions d'aide alimentaire du PAM, en milieu rural comme en milieu urbain, doivent se conformer aux procédures de conception et d'exécution de programmes d'aide alimentaire décrites dans le *Manuel sur la conception des programmes*. Dans tous les cas le protocole est le même:
 - évaluation/analyse
 - conception et planification
 - exécution
 - suivi et évaluation
 - établissement du rapport
 - retrait/clôture
8. L'aide alimentaire dans les secteurs urbains cependant soulève des problèmes supplémentaires, très différents de ceux qui se posent dans les régions rurales. Ces problèmes et leurs implications pour les interventions d'aide alimentaire du PAM sont exposés ici. La plupart ont trait aux phases d'évaluation/analyse ainsi que de conception et de planification du cycle de programme. Les phases d'exécution, de suivi-évaluation, d'établissement du rapport et de retrait/clôture sont essentiellement les mêmes pour tous les projets, avec de légères différences dans le contexte urbain.
9. Les présentes directives portent donc sur les problèmes que posent l'évaluation et l'analyse de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans les secteurs urbains, ainsi que sur la conception et la planification des interventions d'aide alimentaire destinées à y remédier. Elles concluent par des exemples des différents types d'intervention d'aide alimentaire que le PAM pourrait mettre en œuvre dans les secteurs urbains.

ÉVALUATION/ANALYSE

10. L'évaluation/analyse implique la collecte d'informations. Pour l'évaluation et l'analyse des problèmes alimentaires et nutritionnels justifiant les interventions du PAM, on utilisera des procédures et des instruments semblables dans le contexte rural et urbain.
11. Dans le contexte du PAM, le terme "évaluation" est souvent utilisé en abrégiation d'"évaluation des besoins alimentaires", qui est le principal type d'évaluation effectué dans toutes les catégories de programme de l'Organisation. Le but est d'identifier où, quand et comment le manque de produits alimentaires, ou les difficultés d'accès à ceux-ci exposent la population à une crise ou à des privations durables. L'évaluation est le préalable à une décision prise en connaissance de cause et donc à une action plus efficace. Les décisions concernant le besoin d'aide alimentaire ainsi que le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires doivent être fondées sur des informations solides et sur une analyse critique.
12. L'évaluation/analyse doit aboutir à un consensus sur les points suivants:
 - groupes de population ne pouvant assurer leurs besoins alimentaires essentiels et causes de cette situation;



- ampleur des déficits alimentaires auxquels sont confrontés les différents groupes vulnérables à l'insécurité alimentaire, compte tenu des expédients qui leur permettraient de se procurer des aliments sans compromettre la sécurité alimentaire dans l'avenir;
 - délais et conditions dans lesquels les différents groupes pourront améliorer leur niveau d'autonomie;
 - ampleur et causes des maladies associées à la malnutrition protéino-énergétique et aux carences en micronutriments dans différents groupes et écarts par rapport aux normes saisonnières;
 - options envisageables pour aider les membres de différents groupes à faire face à leurs besoins alimentaires et à combattre la malnutrition, et avantages et inconvénients de chacune;
 - adéquation de l'aide alimentaire et, dans l'affirmative, rôle qu'elle devrait jouer; et
 - difficultés d'ordre institutionnel, matériel et logistique à surmonter pour organiser et mettre en œuvre une opération d'aide alimentaire.
13. Les sections qui suivent traitent des aspects de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire en milieu urbain qui doivent faire l'objet d'une attention spéciale au cours de la phase d'évaluation/analyse et qui ne sont pas abordés dans le *Manuel sur la conception des programmes*.

Revenu et emploi

14. La sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations urbaines dépend de leur accès à l'argent nécessaire pour acheter les produits. L'insécurité économique joue un rôle beaucoup plus grand dans l'insécurité alimentaire en ville qu'en secteur rural. Les citadins doivent payer de nombreux produits et services qui sont gratuits ou négociables en milieu rural, comme le logement, l'eau, l'assainissement et le transport.
15. En ville il faut un niveau de revenu élevé pour éviter la pauvreté. En Afrique subsaharienne par exemple, il faut trois fois plus d'argent pour subsister en ville que dans les secteurs ruraux. Une forte proportion de l'argent gagné en ville est dépensée en articles non alimentaires, comme le loyer, les transports publics, l'eau et le combustible, les droits de scolarité, les soins de santé et les médicaments. Des paiements informels pour empêcher par exemple la destruction du domicile ou du point de vente, peuvent absorber une proportion importante des revenus disponibles.
16. Il en résulte que la terre, le travail, le capital et l'entreprise, qui dans de nombreux secteurs ruraux s'insèrent dans un système de parentèle, se monnayent en secteurs urbains. Dans ces conditions, les ménages doivent constamment déboursier de l'argent, et les plus pauvres sont spécialement vulnérables aux aléas économiques internes et externes indépendants de leur volonté.
17. Les emplois appartiennent au secteur structuré, au secteur non structuré, ou tiennent des deux. Il est difficile d'obtenir des informations sur le travail dans le secteur non structuré, qui est souvent illégal, même s'il assure l'essentiel des ressources des ménages, et par suite de leur accès aux aliments.
18. De nombreuses personnes recherchent un emploi dans le secteur structuré, qui offre un meilleur statut et des salaires plus élevés; mais n'en reste pas moins précaire à cause des fluctuations de la situation économique nationale dues aux ajustements structurels ou au jeu des forces du marché.



19. Les gens pauvres travaillent souvent dans des secteurs où les salaires sont faibles et où l'insécurité d'emploi est la règle. Ils sont fréquemment au chômage ou sous-employés, ce qui a un impact direct sur leur revenu et leur bien-être, ainsi que ceux de leur ménage, et sur leur accès aux aliments.
20. Les pauvres ont généralement des emplois non qualifiés, irréguliers, et ce qu'ils gagnent varie souvent d'une saison à l'autre. Par exemple, les vendeurs de nourriture et les travailleurs du bâtiment voient souvent leurs revenus diminuer pendant la saison des pluies, quand les possibilités de travail sont moins nombreuses.
21. Les évaluations du PAM ne prennent habituellement pas en compte des facteurs extérieures tels que les fluctuations des taux de change ou les changements de la politique commerciale internationale. Or, ils peuvent avoir des implications importantes et rapides pour la situation alimentaire des citadins en causant des licenciements massifs dans les principaux secteurs d'emploi. Au Bangladesh, par exemple, les changements des termes de l'échange international ont provoqué le congédiement de milliers d'employées pauvres pour la plupart. Cela a eu un effet de contagion qui a sérieusement compromis la situation des ménages comptant sur ce revenu.
22. La dépendance quasi totale des ménages urbains à l'égard du travail rémunéré, jointe au niveau généralement faible des salaires, les expose à tomber rapidement de l'autosuffisance à l'insécurité alimentaire grave. La disponibilité de biens d'équipement n'est pas nécessairement un bon indicateur de la pauvreté, parce qu'en période de crise il n'y a souvent pas de débouché pour des produits tels que frigidaire, télévision, et appareil stéréo. Les ménages peuvent donc être propriétaires de nombreux produits d'équipement, mais n'avoir pas de nourriture à mettre sur la table.
23. À mesure que le PAM s'impliquera davantage dans la lutte contre l'insécurité alimentaire en milieu urbain, il devra adapter ses actuelles pratiques d'évaluation, afin de pouvoir réagir rapidement à des transformations économiques débouchant sur de graves problèmes de sécurité alimentaire dans les villes. Il aura là une tâche très difficile dans les prochaines années. Les techniques traditionnelles d'évaluation des aliments du PAM pourront devoir être associées à des analyses spécialisées des marchés du travail dans les secteurs structuré et non structuré, utilisant des indicateurs macro- et micro-économiques pour améliorer l'évaluation de la vulnérabilité des emplois. Il faudrait aussi évaluer la vulnérabilité aux changements extérieurs des principaux métiers proposés aux pauvres des villes. Des techniques d'évaluation non classiques devraient être envisagées, les gens pauvres étant très réticents à révéler des moyens de survie jugés illégaux par les autorités.

Achat des produits alimentaires nécessaires

24. À la différence des ruraux, les citadins achètent l'essentiel des aliments qu'ils consomment, principalement sur des marchés et à des vendeurs des rues. Les aliments constituent d'ordinaire le principal poste de dépense des ménages et peuvent représenter jusqu'à 80 pour cent des revenus mensuels. Étant donné la nécessité d'acheter les aliments, les citadins pauvres doivent impérativement trouver un emploi viable.
25. Comme les citadins doivent acheter les produits alimentaires sur les marchés, le niveau des prix peut sérieusement affecter la sécurité alimentaire des ménages. Cela rend les consommateurs très sensibles aux prix, et ils ont tendance à passer à des aliments de substitution plus facilement que les ruraux. Les prix alimentaires dépendent de nombreux facteurs parmi lesquels l'efficacité du système de commercialisation, l'accès des ménages à des subventions alimentaires ou à des programmes d'aide, et les politiques macro-économiques. Les secteurs urbains sont exposés à des fluctuations saisonnières des disponibilités alimentaires et du pouvoir d'achat semblables à celles de leurs contreparties



rurales. La disponibilité d'aliments en ville peut être calquée sur la situation rurale, surtout dans le cas de produits du pays. Les fruits frais sont donc très abondants pendant et après la récolte, ensuite les stocks s'épuisent.

26. L'évaluation de l'insécurité alimentaire dans les secteurs urbains doit donc porter essentiellement sur l'efficacité des marchés de produits alimentaires et la possibilité pour les citoyens pauvres de se procurer des aliments dans le commerce.

Consommation alimentaire

27. La pénurie et la difficulté d'accès ne sont pas les seuls problèmes qui affectent la sécurité alimentaire dans les villes. Un des avantages de la vie en ville est la grande variété des produits provenant des principales régions de culture du pays: les citoyens pauvres ont habituellement accès à toutes sortes de produits frais, traités et vendus dans les rues. L'alimentation peut donc être plus diversifiée que dans les régions rurales, mais elle peut aussi contenir des proportions plus élevées de graisses saturées, de glucides raffinés et de protéines animales. On tend à consommer davantage d'aliments transformés et préparés dont le prix tient compte du temps de préparation et de cuisson. Une alimentation riche en matières grasses, de mauvais choix alimentaires et le manque d'activité physique augmentent les risques d'obésité, de maladies cardiovasculaires et d'autres maladies chroniques parmi les citoyens.
28. De nombreuses enquêtes nutritionnelles menées parmi les enfants de moins de 5 ans vivant dans les villes montrent des taux élevés de malnutrition chronique. On peut en déduire que l'apport alimentaire est suffisant pour prévenir la malnutrition grave, mais n'assure pas tous les besoins nutritionnels des enfants —compte tenu notamment de la forte prévalence des maladies dues à la promiscuité et de la diminution de l'apport de nutriments qui en résulte.
29. Les vendeurs des rues fournissent une part non négligeable des aliments consommés par les habitants des villes. Les gens pauvres dépensent une forte proportion de leurs revenus en aliments vendus dans la rue, parce qu'ils sont souvent meilleur marché que les repas préparés à la maison si l'on tient compte du temps et du coût des transports, des courses et de la préparation. Les membres de la famille peuvent parcourir des distances considérables dans la ville, souvent à un coût élevé, à la recherche de travail pour la journée. Ils ne rentrent donc pas chez eux, et achètent de petites quantités de nourriture dans la rue, souvent plusieurs fois par jour. Les familles peu nombreuses font souvent davantage appel aux aliments vendus dans la rue, parce que les coûts des produits et du combustible par personne augmentent si l'on cuisine pour quelques personnes seulement. La consommation d'aliments vendus dans les rues cependant amène les usagers à absorber des aliments d'une moindre valeur nutritionnelle et les expose à un risque plus élevé de contamination alimentaire.
30. Les problèmes nutritionnels des citoyens pauvres peuvent donc tenir davantage aux types d'aliments qu'aux quantités de nourriture consommés. La correction des habitudes alimentaires pourrait par conséquent améliorer notablement la nutrition en milieu urbain.

Mécanismes de survie

31. Comme dans les régions rurales, les mécanismes de survie auxquels recourent les citoyens pauvres vont de mesures bénignes comme les modifications alimentaires, les achats différés de vêtements et d'autres articles ménagers et l'appel temporaire à des amis ou à la famille, à des mesures extrêmes comme le départ des enfants, la prostitution et le vol, en passant par des mesures intermédiaires comme le retrait temporaire des enfants de



l'école, la vente d'actifs ménagers et la mendicité. Même dans les cas de hausses mineures des prix et de chômage temporaire, il faut prendre des mesures rapidement pour assurer des rentrées d'argent. Les citoyens pauvres ont rarement des stocks de produits alimentaires chez eux et ne disposent donc pas du volant de sécurité qui leur permettrait de faire face en cas de perte brutale de revenu ou de diminution du pouvoir d'achat.

32. Dans les secteurs ruraux, les catastrophes naturelles frappent généralement la communauté toute entière, tandis que dans les secteurs urbains les personnes pauvres et vulnérables sont le plus souvent isolées et ne bénéficient pas du soutien de la communauté. La perte du gagne-pain principal ou d'actifs compromet la sécurité alimentaire du ménage, mais n'intéresse pas les ménages vivant à proximité. La pauvreté en ville tend à être plus isolée et souvent moins visible que dans les régions rurales.
33. Des pratiques et des usages comme le partage de la nourriture, les soins aux enfants, les prêts, l'appartenance à un groupe, la cohabitation, qui constituaient un réseau de protection informel, sont en net recul dans les villes du fait que les habitants viennent souvent de régions différentes du pays et que le sens de la communauté se perd. L'exode rural est un phénomène relativement récent; de nombreux citoyens représentent la première génération vivant en ville et n'ont pas nécessairement établi de liens avec leur nouvel environnement. La confiance en l'autre, la collaboration, la réciprocité et l'aide aux voisins font défaut dans les villes caractérisées par la mobilité ainsi que par l'hétérogénéité sociale et économique. Les citoyens de fraîche date rejettent souvent les mœurs et les valeurs traditionnelles qui lient les populations et les communautés rurales. Les citoyens pauvres sont moins enclins que leurs contreparties rurales à participer à des organisations communautaires et la montée de la violence sociale dans de nombreux secteurs urbains empêche le développement de liens communautaires étroits d'un grand secours en période de crise.
34. Dans beaucoup de quartiers urbains pauvres, les réseaux de protection et la cohésion familiale sont devenus si faibles que les enfants sont laissés à l'abandon ou quittent très tôt la maison à la recherche de travail. Des efforts spéciaux peuvent être nécessaires pour localiser et identifier ces groupes vulnérables —les enfants des rues échappent le plus souvent aux recherches des pouvoirs publics et des services communautaires formels.
35. D'un autre côté, les citoyens ont un meilleur accès aux services officiels de protection sociale, du fait que les pauvres sont plus facilement repérables par les pouvoirs publics et plus accessibles. Les plus démunis toutefois échappent souvent aux services sociaux pour des raisons de domiciliation: les habitants de bidonvilles par exemple, risquent de ne pas avoir accès à des programmes ou à des services de protection sociale, parce que les gouvernements ne veulent pas légitimer ces secteurs. Il en résulte que les plus défavorisés peuvent être écartés des distributions de produits alimentaires, des travaux publics et du système d'épargne et de crédit.
36. Dans de nombreux pays, les réseaux familiaux urbains/ruraux qui assuraient traditionnellement une certaine protection sociale se sont affaiblis, en particulier dans les régions où un conflit a déplacé des communautés rurales entières. Autrefois les citoyens pauvres pouvaient généralement pendant les périodes difficiles compter sur l'aide des membres de la famille restés au village. La parenté rurale assurait un refuge, une certaine sécurité alimentaire et un appui familial; par ailleurs, l'argent envoyé par les citoyens aidait les membres de la famille restés au village. La distance peut desserrer les liens sociaux entre les membres de la famille partis à la ville et ceux qui sont restés au village: les premiers expliquent par la double pression du temps et de l'argent pourquoi ils ne rendent pas visite aussi souvent qu'ils le voudraient aux membres de la famille restés au village.



37. Les citoyens pauvres manquent donc de mécanismes de survie efficaces. Quand une crise survient, ils risquent d'être confrontés brutalement à de graves problèmes alimentaires et ne peuvent généralement compter que sur eux mêmes.

VIH/SIDA

38. La forte prévalence du VIH/SIDA dans les villes résulte de la combinaison de nombreux facteurs, notamment: i) importants mouvements de population mettant en contact étroit des gens venus de différentes parties du pays; ii) forte proportion d'hommes jeunes célibataires, ce qui accroît la demande de prostitution; iii) besoin d'argent et manque de moyens de s'en procurer, ce qui incite les jeunes femmes à se tourner vers la prostitution; iv) manque d'information des immigrants ruraux quant aux dangers du VIH/SIDA et aux moyens de prévenir sa propagation; et v) stigmatisation des victimes du VIH/SIDA dans de nombreux pays, ce qui incite les malades et leur famille à quitter les communautés rurales et à rechercher l'anonymat des villes.
39. Le VIH/SIDA fait de très nombreuses victimes dans la population pauvre des villes. Les coûts et la perte de revenu résultant de la maladie augmentent la vulnérabilité des familles. Cela est particulièrement vrai de celles qui vivent dans des bidonvilles, où l'accès à des moyens de subsistance sûrs, aux soins de santé et à l'information est très limité.
40. Le VIH/SIDA peut grever lourdement les moyens de subsistance en augmentant la proportion de personnes à charge et les dépenses en soins de santé. Les situations de conflit et les déplacements de population favorisent l'extension de la maladie et peuvent désorganiser les mesures de lutte. Les données indiquent aussi que la progression du VIH/SIDA peut connaître une accélération dramatique quand cesse l'isolement associé à une situation de conflit. Les migrations forcées déplacent aussi les populations des secteurs ruraux à la périphérie des agglomérations où le risque d'infection est accru. Il peut être difficile de s'attaquer aux causes essentielles de la maladie dans un contexte conflictuel.
41. Le VIH/SIDA a un impact important sur la nutrition au niveau des individus, des ménages et de la collectivité. Au niveau individuel, on observe souvent chez les gens atteints du VIH/SIDA un cycle de sous-nutrition et d'infection, chacun des deux éléments pouvant accentuer les effets pervers de l'autre et aggraver l'état du malade. Les personnes infectées par le VIH ont des besoins nutritionnels supérieurs à la normale, mais peuvent aussi perdre l'appétit et réduire leurs apports alimentaires. Chez les personnes positives qui sont bien nourries, on peut retarder le début de la maladie et même différer la mort; un régime très énergétique, riche en protéines et en micronutriments peut contribuer à renforcer la résistance aux infections opportunistes. Une nutrition améliorée permet donc aux personnes positives de rester plus longtemps un membre productif de la famille.
42. Au niveau des ménages et de la communauté, la nutrition a des effets indirects non négligeables. Ainsi, les personnes souffrant de malnutrition sont moins aptes à assurer les soins indispensables à elles-mêmes, aux jeunes enfants et aux membres de la famille atteints du VIH/SIDA. Dans de nombreux ménages pauvres, y compris ceux qui ne sont pas touchés par la pandémie, la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire à long terme peut amener à négliger les soins aux enfants dans le court terme.
43. Les femmes sont les principales victimes du VIH/SIDA et de la stigmatisation associée à la maladie. La stigmatisation est plus forte dans leur cas, ce qui limite leur accès aux systèmes d'aide sociale et économique. Les inégalités sociales, économiques et culturelles qui caractérisent la condition de la femme dans la société les exposent davantage que les hommes à l'infection par le VIH/SIDA. Le mariage précoce, la transmission des veuves par héritage, les mutilations sexuelles, les ablutions rituelles et d'autres traditions culturelles



accroissent la vulnérabilité des femmes; leur faible statut social les empêche d'adopter des pratiques de prévention, même avec leur mari. Particulièrement vulnérables sont les femmes mariées contaminées par leur mari.

44. Les femmes sont biologiquement plus vulnérables à l'infection par le VIH/SIDA. Elles risquent davantage que les hommes d'être infectées par des maladies à transmission sexuelle, mais sont plus réticentes à rechercher un traitement à cause de la stigmatisation associée à la maladie. Les mères peuvent aussi transmettre le VIH à l'enfant pendant la grossesse, pendant l'accouchement et par l'allaitement.
45. L'épidémie a alourdi les responsabilités économiques et sociales imposées aux femmes qui doivent dispenser les soins et assurer la subsistance et mis fin au stéréotype production/reproduction. Les contraintes de temps et d'argent imposent aux femmes des choix déterminants pour la sécurité alimentaire de la famille. Elles peuvent être contraintes de réduire le temps consacré au travail salarié et aux soins aux enfants, ce qui se répercute sur la consommation alimentaire du ménage et sur l'état nutritionnel des enfants. Dans certaines régions, de nombreux ménages sont dirigés par une grand-mère ou par des enfants plus âgés, habituellement des filles.
46. Dans les régions urbaines, le coût du VIH/SIDA ne se calcule pas seulement en vies humaines perdues et en souffrances accrues. L'augmentation de la demande de services de santé va de pair avec une diminution de l'aptitude à payer les services. La réduction des effectifs, des compétences et des recettes fiscales empêche les municipalités de poursuivre les objectifs du développement et menace la fourniture des services de base.

Vulnérabilité des femmes

47. Les femmes et les ménages dirigés par une femme sont pour différentes raisons plus vulnérables encore dans les secteurs urbains que dans les secteurs ruraux; ainsi davantage de femmes ont une activité salariée, dans le secteur non structuré surtout, et la proportion de ménages dirigés par une femme est souvent plus élevée dans les agglomérations que dans les secteurs ruraux, notamment en Afrique, où elle avoisine souvent les 50 pour cent.
48. Les caractéristiques du travail en ville y rendent difficiles les soins aux jeunes enfants. Les femmes sont absentes de chez elles pendant les longs horaires de travail et ne peuvent emmener leurs enfants. Le travail des mères est particulièrement préjudiciable à l'alimentation au sein: la durée moyenne de l'allaitement est beaucoup plus courte en secteur urbain qu'en secteur rural.
49. La représentation des femmes dans la main-d'œuvre urbaine a augmenté de manière spectaculaire au cours des dernières décennies. Les femmes cependant sont particulièrement vulnérables en période de crise et parmi les premières à perdre leur emploi en cas de difficultés financières. Les employeurs leur offrent des emplois peu qualifiés, mal payés et à temps partiel; on trouve surtout les femmes dans le petit commerce, les travaux domestiques et le secteur non structuré. Dans des cultures plus conservatrices, les femmes préfèrent souvent rester à la maison et vendre des aliments ou ouvrir de petits commerces sur le pas de leur porte. Ces activités leur permettent de s'occuper de leur famille, mais limitent leurs possibilités de travail rémunéré au voisinage immédiat. Elles procèdent souvent par imitation de voisines ou d'amies, ce qui conduit à une duplication des activités, à une concurrence accrue et à des revenus amoindris pour chacune.



50. La vente de nourriture dans les rues constitue l'une des principales activités rémunératrices auxquelles se livrent les femmes pauvres des villes. Elle peut pourvoir aux besoins de la famille, mais les femmes sont souvent en butte au harcèlement et les premières à être arrêtées par la police en cas d'urgence sanitaire.

Eau, assainissement et autres services

51. De nombreux centres urbains sont insalubres. Les niveaux élevés de pollution atmosphérique et de pollution de l'eau, l'insalubrité et l'accumulation des ordures, l'insuffisance des services publics et la surpopulation affectent la santé des citoyens. L'arrivée de nouveaux migrants dans des villes déjà surpeuplées déborde les services existants et peut avoir de graves répercussions sur la santé publique.
52. Les ménages pauvres subissent de plein fouet les conséquences d'un environnement insalubre. La plupart des citoyens les plus pauvres vivent dans la promiscuité; à Nairobi, par exemple, 60 pour cent de la population s'entassent dans des taudis ou des bidonvilles qui représentent seulement 5 pour cent de la superficie de la ville.
53. Les fortes densités de population urbaine sont à l'origine de la propagation rapide des maladies infectieuses dans les familles très nombreuses. Les nouveaux arrivants, dont beaucoup viennent de communautés rurales isolées, sont particulièrement vulnérables aux infections. Les quartiers urbains pauvres sont exposés à des épidémies récurrentes de choléra, de dysenterie et de maladies causées par la pollution industrielle. La situation est encore aggravée par l'inadéquation des équipements sanitaires, l'irrégularité des approvisionnements publics en eau, le mauvais écoulement des eaux usées et le caractère épisodique de l'enlèvement des ordures.
54. À l'échelle mondiale, moins de 20 pour cent des ménages pauvres des villes ont accès à un approvisionnement en eau adéquat. Une étude des changements intervenus sur trois décennies au niveau de l'utilisation de l'eau à des fins domestiques dans 16 grandes villes et agglomérations d'Afrique orientale a mis en évidence une diminution importante de la quantité d'eau disponible par habitant. Dans les secteurs urbains pauvres et densément peuplés, l'utilisation quotidienne d'eau par habitant, aux fins d'hygiène notamment, a diminué de 75 pour cent. Le coût, le manque de ressources et l'incapacité de l'infrastructure à faire face à la demande dans les secteurs où la population a augmenté de plus de 200 pour cent sont à l'origine de cette situation.
55. La plupart des ménages pauvres des villes n'ont pas accès à des services d'assainissement et d'enlèvement des ordures adéquats. Dans de nombreux quartiers de taudis il n'y a même pas de route d'accès permettant le passage de camions d'enlèvement des ordures. Ces mauvaises conditions sanitaires sont à l'origine de risques importants pour la santé et peuvent directement accroître la malnutrition.
56. En l'absence de services de base, il est particulièrement difficile aux familles pauvres de prévenir la contamination de l'eau et des aliments, de maintenir un niveau d'hygiène satisfaisant ou de combattre les vecteurs de maladies comme le paludisme. On constate par exemple que les maladies diarrhéiques transmises par l'eau sont plus fréquentes chez les citoyens pauvres que parmi leurs contreparties rurales. Les taux de maladies infectieuses sont élevés chez les adultes et les enfants des secteurs urbains. Nombre de nourrissons et de jeunes enfants meurent de maladies infectieuses associées à la pauvreté, au surpeuplement et à la contamination, comme la diarrhée, le paludisme, la rougeole et les infections respiratoires aiguës.



57. Les bidonvilles et les taudis sont souvent situés dans des sites très précaires au bord des fleuves, sur des terrains en contrebas exposés aux inondations, sur des terrains en pente vulnérables aux coulées de boue et à l'érosion, sur des emplacements de dépôt d'ordures, dans des bassins intercotidaux et dans des plaines d'inondation. Le besoin de terre amène les gens à s'établir dans des secteurs à haut risque de catastrophe naturelle et eux-mêmes accroissent encore les risques en augmentant la pression sur un terrain déjà instable.
58. Les taux de blessures et de mortalité par accidents du travail, accidents de la circulation, violence familiale et crime de la rue sont en augmentation dans les villes.
59. Les services de santé, plus nombreux dans les villes que dans les secteurs ruraux, sont de qualité médiocre et les pauvres y ont rarement accès en raison des honoraires élevés, du coût des transports et du temps de déplacement.
60. L'insuffisance des services de santé et d'assainissement peut donc être une cause de malnutrition plus importante dans les agglomérations urbaines que la disponibilité de produits alimentaires.

Services d'enseignement

61. La pauvreté est étroitement liée au niveau d'éducation. Les constatations faites au Malawi démontrent que les ménages dirigés par une personne qui a accédé à un bon niveau d'étude s'en sortent mieux. Les gens ont toujours intérêt à savoir lire, écrire, compter et à connaître leurs droits. L'amélioration de l'enseignement dispensé aux pauvres peut donc constituer l'outil de choix pour améliorer leur situation.
62. En période d'insécurité alimentaire, les familles peuvent être amenées à réduire les dépenses consacrées aux collations scolaires, à envoyer les enfants chez des parents en région rurale, ou à les retirer de l'école. Les enfants des ménages les plus pauvres ont le plus de chance d'être mis au travail; les filles sont souvent les premières à être retirées de l'école.
63. Les contributions des enfants aux revenus du ménage diffèrent selon qu'il s'agit de garçons ou de filles. Les garçons gagnent de l'argent en tenant un petit commerce. Les filles assurent les soins aux enfants et effectuent diverses tâches domestiques, ce qui soulage d'autres membres du ménage —en particulier les femmes— et leur permet de travailler à l'extérieur. Les femmes des villes cependant, n'ont pas toujours les mêmes possibilités d'études et de formation que les hommes, ce qui limite souvent leur accès au marché du travail.
64. Les enfants qui travaillent n'abandonnent pas toujours l'école. De nombreux ménages urbains voient dans l'éducation un moyen de réduire la vulnérabilité et prennent les mesures nécessaires pour assurer la scolarisation de leurs enfants. Dans certains quartiers, des rotations sont organisées: les enfants vont à l'école le matin et exercent des activités rémunératrices l'après-midi. Dans d'autres cas, les enfants d'une même famille vont à l'école à tour de rôle, chacun d'eux étant absent une semaine par mois. L'essentiel est de trouver un aménagement souple maintenant les enfants à l'école tout en leur permettant d'apporter leur contribution à la sécurité alimentaire du ménage.
65. Les activités d'éducation en direction des citoyens pauvres doivent appliquer des méthodes novatrices et tenir compte des réalités de la pauvreté urbaine. Des initiatives d'éducation informelle peuvent être plus efficaces que l'appui de structures d'éducation formelle qui ne sont pas toujours accessibles aux citoyens pauvres.



Politiques et réglementations

66. Des mesures législatives et réglementaires peuvent constituer l'un des moyens les plus efficaces de promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle des citoyens pauvres. Ceux-ci sont souvent confrontés à des difficultés juridiques importantes quand ils essaient d'accéder à un emploi, à un abri, à de la terre. Les nouveaux arrivants vivent souvent dans des taudis illégaux ou à la périphérie de la ville où leurs droits d'occupation ne sont pas protégés. L'absence de droits clairement définis peut rendre les gens extrêmement vulnérables: par exemple, des parcelles agricoles en secteur urbain peuvent être confisquées, le logement peut être enlevé ou détruit, et il peut être mis fin à des activités commerciales informelles.
67. La plupart des pauvres des villes, en particulier ceux qui vivent dans des bidonvilles, louent leur logement. Les loyers sont faibles —et donc accessibles— parce que les services de base manquent. Les opérations d'aménagement de l'infrastructure urbaine ont souvent pour effet d'augmenter la valeur locative et pour conséquence non voulue de chasser les familles pauvres qui ne peuvent plus payer les loyers. Les améliorations de l'infrastructure profitent donc aux propriétaires en justifiant les augmentations de loyer.
68. Comme l'insécurité alimentaire en région urbaine est essentiellement liée à la possibilité de trouver un emploi salarié, il peut être préférable de promouvoir l'emploi plutôt que d'améliorer l'infrastructure, parce que les familles pauvres acquièrent ainsi les moyens de louer ou de construire un logement de meilleure qualité dans le quartier de leur choix.

Production alimentaire en milieu urbain

69. La production d'aliments en milieu urbain est souvent considérée comme un moyen efficace de faire face aux problèmes alimentaires et nutritionnels. La pratique de l'agriculture urbaine varie beaucoup en fonction de la disponibilité de terre et des restrictions légales. Le recours à cette formule pour diversifier les revenus et assurer la sécurité alimentaire dans les régions urbaines a été particulièrement important en Amérique latine et dans certaines régions d'Afrique. Selon différentes études, jusqu'à 40 pour cent des citoyens d'Afrique et 50 pour cent des citoyens d'Amérique latine pratiquent l'agriculture urbaine. À Kampala, on a constaté une amélioration des taux de malnutrition chez les enfants des ménages pratiquant ce type d'agriculture.
70. Bien que certains ménages pourvoient ainsi à une bonne partie de leurs besoins, l'agriculture urbaine ne représente habituellement qu'un faible pourcentage des aliments consommés par les ménages. Un des principaux obstacles à la culture en milieu urbain tient à ce que l'accès à la terre est habituellement informel et aléatoire. La terre atteint une grande valeur dans les secteurs urbains et il est donc peu probable que les groupes y pratiquant l'agriculture soient les plus pauvres.
71. Les évaluations devraient se garder d'exagérer le rôle que peut jouer l'agriculture en secteur urbain face aux besoins des populations urbaines pauvres.

CONCEPTION ET PLANIFICATION D'OPERATIONS D'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM EN SECTEURS URBAINS

72. La conception des programmes est essentiellement la même pour les secteurs urbains et ruraux. On se reportera au *Manuel sur la conception des programmes* pour mettre au point toute intervention d'aide alimentaire en secteur urbain, qu'il s'agisse d'une opération de secours ou de développement.



73. Il faut néanmoins tenir compte au stade de la conception des variations de contexte urbain. Dans les cas où les citoyens pauvres jouissent d'une grande mobilité, n'ont guère accès à des ressources non monétaires comme de la terre agricole ou des matériaux de construction, et où la cohésion sociale est faible, le mieux est sans doute d'augmenter les revenus et d'améliorer les moyens de subsistance.

Ciblage

74. Le ciblage peut être particulièrement difficile dans les secteurs urbains. Les interventions d'aide alimentaire du PAM devraient cibler la vulnérabilité et pas seulement la pauvreté structurelle. On peut inclure dans les groupes vulnérables les personnes que la crise économique a récemment privé de leur emploi.
75. L'hétérogénéité des quartiers rend très difficile le ciblage des ménages urbains pauvres. Le ciblage axé sur la communauté risque d'être inefficace parce que la pauvreté et la malnutrition sont très dispersées à travers la ville et que les gens déménagent fréquemment et bien souvent ne travaillent pas dans le quartier dans lequel ils habitent.
76. Dans certaines villes les familles pauvres vivent à côté des familles riches, ce qui entremêle richesse et vulnérabilité d'une manière difficilement saisissable au niveau du traitement des données. Les quartiers urbains réunissent souvent des ménages ayant des niveaux de revenus très disparates, des moyens de survie très diversifiés et des compositions très hétérogènes. La plupart du temps le ciblage fondé sur le domicile n'est donc pas viable, la pauvreté urbaine n'étant pas nécessairement concentrée dans des quartiers bien délimités.
77. Les populations urbaines sont plus mobiles que les populations rurales, ce qui rend difficile de définir ce qu'on entend par "communauté" et de suivre les ménages dans le temps. De nombreux locataires et des personnes n'appartenant pas à la famille peuvent résider dans un ménage pendant de courtes périodes; la location de pièces aide souvent à survivre des ménages qui ont connu des temps meilleurs. Des résidents saisonniers venus souvent des régions rurales peuvent habiter chez des membres de la famille élargie pendant un certain temps. Tous les membres d'un ménage ne sont pas également dans le besoin, ce qui complique beaucoup le ciblage.
78. La présence de nombreuses personnes sans domicile crée une difficulté supplémentaire, parce que ces gens sont difficiles à repérer et sont mal représentés dans les programmes de protection sociale.
79. Il arrive souvent que les gouvernements ne veuillent pas reconnaître malgré leur importance l'existence de certaines populations vulnérables. Il en résulte que les programmes officiels de sécurité sociale n'atteignent pas les ménages et les individus non immatriculés, pourtant particulièrement vulnérables. Il est important que les stratégies de ciblage du PAM tiennent compte des groupes cibles ne figurant pas sur les registres.

Le ciblage en secteurs urbains: enseignements tirés

80. Les études de cas conduites en Éthiopie, en Indonésie, au Mozambique et en Zambie ont fourni un certain nombre d'enseignements sur le ciblage en secteur urbain, à savoir:
- La plupart des programmes de protection sociale ne couvrent pas les populations vulnérables non immatriculées. Il est donc important que les stratégies de ciblage du PAM prennent en compte ces populations.



- Les fluctuations macro-économiques entraînent des changements au niveau de la vulnérabilité; les programmes de protection sociale devraient étendre ou restreindre leur couverture en conséquence. Les groupes vulnérables peuvent inclure ceux qui ont récemment perdu leur emploi du fait de la crise économique. Une proportion importante de la population étant salariée, la disparition des emplois crée une forte concurrence dans le secteur informel.
 - Les programmes en secteur urbain peuvent être justifiés par des considérations d'échelle et d'efficacité. La programmation urbaine présente l'avantage d'atteindre des effectifs importants de personnes dans le besoin dans des secteurs où l'accès aux ressources et le contrôle de celles-ci sont relativement faciles à gérer.
 - Le PAM peut jouer un rôle utile en évaluant les procédures de ciblage adoptées par différents partenaires et en identifiant celles qui peuvent être recommandées à toutes les organisations travaillant avec des groupes cibles analogues.
 - Il faut veiller à ce que ne soient pas exclus des groupes isolés de personnes démunies. Les stratégies de ciblage axées sur la communauté peuvent aider à atteindre les ménages vulnérables en distribuant des aliments sur les lieux de concentration des plus dépourvus.
81. Les méthodes de ciblage varient en fonction des types d'intervention. Celles qui concernent l'infrastructure par exemple sont utilisées dans des unités administratives données; les messages concernant la santé et les activités génératrices de revenu peuvent cibler des groupes vulnérables particuliers dans des secteurs plus vastes. Les programmes exécutés au niveau des unités administratives et des comités de développement locaux peuvent aider à identifier les groupes vulnérables; mais il faudra veiller à ce que certains ne soient pas exclus. De nombreux ménages pauvres par exemple ne recherchent des services médicaux que dans des cas très graves. Les femmes enceintes font souvent exclusivement appel aux guérisseurs traditionnels ou aux membres de la famille pour les soins prénatals et ne fréquentent pas les services de santé publique. Certains ménages vulnérables ne peuvent être atteints que par des stratégies axées sur la communauté, comme les distributions d'aliments dans des lieux à fortes concentrations de pauvres. Ces lieux varient d'une ville à l'autre, mais il peut s'agir de lavoirs communautaires, de points de distribution d'eau et de sites d'embauche dans le secteur non structuré.
82. Il n'y a donc pas une méthode unique de ciblage valable partout. Dans un contexte urbain complexe le ciblage peut être particulièrement difficile et fait appel à une combinaison de méthodes. Les décisions dans ce domaine doivent tenir compte des objectifs du programme, du contexte local, y compris des facteurs sociaux, politiques et culturels et des ressources disponibles au plan des produits alimentaires, du nombre et des qualifications du personnel, des moyens financiers et du temps disponible.

Partenariats

83. Les secteurs urbains sont caractérisés par la multiplicité des parties prenantes: administration locale, entrepreneurs, organisations non gouvernementales (ONG), organisations et responsables communautaires, citoyens pauvres, organisations professionnelles, partis politiques, donateurs internationaux et chercheurs. La plupart ont à cœur de réduire la pauvreté dans les villes; d'autres s'intéressent, pour des raisons diverses, au sort des pauvres; il s'agit notamment des prêteurs d'argent, des propriétaires et des collecteurs de loyers. Les intérêts de ces parties prenantes apparemment très diverses coïncident souvent: de nombreuses personnes et organisations peuvent assurer des services aux citoyens sans savoir ce que font les autres. Dans les pays en développement, l'administration locale peut être le maillon le plus faible.



84. Les parties prenantes poursuivent des objectifs multiples, dont beaucoup peuvent être complémentaires ou conflictuels, ce qui a de sérieuses implications au plan de la politique adoptée et de la programmation. Il faut aussi tenir compte de la présence dans les villes d'individus et de groupes qui profitent des communautés pauvres. Toutes les parties prenantes n'ont pas la même éthique, les mêmes valeurs et les mêmes normes.
85. L'accès aux communautés urbaines doit souvent être facilité par un dirigeant politique local ou par un groupe connu. Le partenariat avec des organisations locales reconnues peut aider le PAM à se faire accepter par la communauté et à obtenir les réponses appropriées des participants; il peut aussi permettre au Programme et aux dites organisations d'observer le potentiel de chacun dans l'optique d'un futur partenariat. Les organisations communautaires locales et les représentants du gouvernement peuvent identifier des groupes invisibles particulièrement vulnérables, comme les enfants sans foyer et les enfants des rues, et peuvent faire en sorte qu'un échantillon représentatif de la communauté assiste aux entretiens et garantisse la sécurité du personnel du PAM au cours de l'évaluation et de la mise en oeuvre.
86. Le rôle de l'administration locale dans la lutte contre la pauvreté rurale est particulièrement important pour:
- aider les groupes défavorisés à obtenir un terrain pour se loger ou à accéder à des droits d'occupation;
 - fournir et maintenir une infrastructure de base et les services indispensables pour améliorer le logement et les moyens de subsistance;
 - intégrer les approches et les activités en faveur des pauvres à l'appui de la croissance macro-économique;
 - améliorer la prise de conscience et l'accès à la justice des groupes les plus pauvres; et
 - établir et maintenir des systèmes politiques et administratifs locaux auxquels les pauvres et autres groupes désavantagés puissent avoir accès et sur lesquels ils puissent exercer une influence.
87. Le PAM a un rôle important à jouer en faisant pression sur l'administration locale pour qu'elle traite ces problèmes de la manière appropriée.

Importance des initiatives communautaires

88. Un des principaux enseignements tirés d'une enquête sur les projets urbains est que les interventions les plus réussies sont axées sur la communauté. La plupart des communautés urbaines ont une forme ou une autre d'organisation, mais il faut du temps pour les comprendre et gagner leur confiance. Le recueil d'informations au sein de la communauté fournit la base du dialogue sur ses problèmes, les moyens dont elle dispose et les obstacles rencontrés. De nombreux projets couronnés de succès ont consacré des années à l'étude des communautés et à l'obtention de leur confiance. Les réalisations de la communauté et ses projets constituent un bon point de départ. Après quoi, il faut l'associer à toutes les activités et faire en sorte de résoudre les problèmes de toutes les parties prenantes.
89. Il est généralement nécessaire de renforcer l'infrastructure communautaire et d'introduire d'autres améliorations. Les adductions d'eau et les mesures d'assainissement ont donné d'excellents résultats et font l'unanimité; il en est de même de l'accès à des soins de santé de meilleure qualité. Il faut renforcer les réseaux de proximité pour aider les ménages vulnérables. Il faut également renforcer la représentation des communautés auprès des municipalités, des services gouvernementaux et des donateurs afin de les mettre en mesure d'engager des négociations en vue de promouvoir leur développement et leur bien-être.



Produits

90. Les caractéristiques des populations urbaines ont des implications pour les types de produits alimentaires distribués par le PAM dans le cadre de ses programmes urbains. La plupart des ménages urbains ne peuvent cuisiner des aliments qui ne sont pas transformés: par exemple, peu de ménages ont accès à une meunerie ou possèdent l'équipement approprié. Par ailleurs, ils manquent de combustible, qui est coûteux, et par conséquent n'ont pas l'emploi de produits exigeant une longue préparation et beaucoup de cuisson. Le PAM devrait donc distribuer davantage d'aliments transformés dans le cadre des interventions urbaines: farine de maïs plutôt que maïs et viande ou poisson en boîte, pois cassés plutôt que haricots secs.
91. Par ailleurs, les citoyens sont plus sophistiqués et plus enclins à demander des produits coûteux comme le sucre, le thé et le lait en boîte qui ne cadrent pas avec la politique du PAM en matière d'aliments et de nutrition, laquelle vise à fournir des produits alimentaires de base répondant aux besoins nutritionnels. Le PAM ne veut pas faire de discrimination en fournissant des produits plus coûteux et plus désirables aux populations urbaines qu'aux populations rurales.
92. Cela dit, lors de la conception des interventions du PAM dans les secteurs urbains et du choix des produits, il faudra inévitablement faire des compromis entre ce que désirent les populations urbaines et ce qui cadre le mieux avec les politiques et les pratiques du PAM.

Programmation des opérations d'urgence en secteur urbain

93. Les effets d'une opération d'urgence sont beaucoup plus visibles en secteur rural qu'en secteur urbain; il y a d'ailleurs eu relativement peu d'opérations d'urgence dans les seconds. Elles ont privilégié l'aide directe aux revenus, essentiellement sous la forme d'aide alimentaire, les subventions aux achats de produits alimentaires pour pallier les augmentations de prix et les réductions et pertes de revenus, des dispositions post-catastrophes pour faire face aux besoins immédiats et à court terme, enfin des activités VCT pour assurer promptement des revenus aux familles.
94. Le PAM a exécuté très peu d'interventions de redressement et de restauration en secteur urbain, mais la nécessité de ces activités est évidente surtout dans les situations post-catastrophe ou post-conflit. Des chocs économiques ou matériels même mineurs peuvent avoir un impact important sur des citoyens pauvres, qui ont peu de moyens de faire face, en termes notamment de capital social. Les efforts du PAM dans ce contexte porteront essentiellement sur les transferts en nature, l'appui aux systèmes de protection sociale de l'administration locale, des transferts monétaires ou un crédit pour la reconstitution des actifs, des subventions alimentaires, l'appui à la stabilisation du marché et l'aide au revenu, ou bien des activités VCT pour réparer l'infrastructure et assurer un revenu. Ces interventions ciblent habituellement des groupes spécifiques et peuvent être directes via les programmes de protection sociale existants, ou indirectes, par l'intermédiaire des marchés.
95. Les récentes opérations d'urgence ont développé les livraisons de produits alimentaires aux populations urbaines. Celle qui a été conduite en Indonésie en 2001 a souligné la nécessité d'examiner et de bien cerner les besoins des populations urbaines en période de crise. Le PAM doit notamment identifier:
 - les impacts sur la sécurité alimentaire urbaine de différents types de situations d'urgence;



- les critères permettant de suivre les changements intervenant au niveau de la sécurité alimentaire en ville et signalant la nécessité de passer à tel ou tel type de programmation, par exemple du développement à l'urgence;
 - les activités autres que la fourniture de produits alimentaires qui sont de la compétence du PAM et qui aideraient les autorités locales en période de crise; et
 - les possibilités d'associer plus étroitement les donateurs et les organisations partenaires à la planification des programmes en milieu urbain, notamment des opérations d'urgence.
96. De récents événements tels que les deux cyclones qui ont frappé l'État indien de l'Orissa en 1999, les inondations au Mozambique en 2000 et le tremblement de terre en El Salvador en janvier 2001 sont autant d'illustrations des risques auxquels sont confrontés les citoyens pauvres. Ils ont des conséquences directes pour la sécurité alimentaire de la population. Les catastrophes de grande envergure qui se sont succédé depuis 1999 montrent bien ce qui se passe lorsqu'une urbanisation sauvage, très rapide ne tient pas compte des risques naturels. Les stratégies d'urbanisation prennent rarement en considération les catastrophes, et les plans de gestion des catastrophes passent souvent sous silence les établissements urbains. L'expérience récente a montré la corrélation entre urbanisation accélérée et risque accru d'inondation, de glissements de terrain, de cyclones et de tremblements de terre. La croissance sauvage tient rarement compte des risques de catastrophe naturelle.

TYPES D'INTERVENTIONS

97. Les caractéristiques particulières de l'environnement urbain ont des implications pour les types d'interventions d'aide alimentaire ayant les meilleures chances d'atteindre les objectifs du PAM.

VCT

98. Les interventions VCT soulèvent un certain nombre d'objections dans les secteurs urbains. Elles ont peu de chances d'attirer les citoyens pauvres même si le besoin d'emploi est patent.
99. Les citoyens vivent dans une économie monétaire: ils veulent donc travailler pour de l'argent plutôt que pour des produits alimentaires, parce que la nourriture ne constitue pas leur seul poste de dépense. Quand des citoyens acceptent de travailler pour des produits alimentaires, ils exigent presque toujours des taux de rémunération plus élevés, en partie parce qu'ils comparent leur rémunération au salaire des employés; ils veulent aussi avoir des produits excédentaires qu'ils pourront vendre pour faire face à leurs besoins non alimentaires. Or, le paiement de taux de rémunération plus élevés va à l'encontre de l'objectif du PAM qui est de faire face à la pénurie alimentaire et pourrait amener à penser que ses maigres ressources pourraient être mieux utilisées dans les régions rurales, où davantage de gens peuvent être aidés avec la même quantité de produits.
100. Il est particulièrement difficile de trouver des activités VCT bénéficiant directement aux participants dans les secteurs urbains, qui ont peu d'équipements communautaires dont l'amélioration profiterait à toute la communauté. Comme il a été noté plus haut, l'amélioration de l'infrastructure urbaine peut aggraver la situation des pauvres en poussant les loyers à la hausse.



Vivres pour l'éducation/vivres pour la formation

101. Les activités vivres pour l'éducation et vivres pour la formation (VPPF) peuvent être justifiées en secteur urbain, parce qu'elles améliorent les chances d'emploi, par suite le revenu des ménages. Ces avantages toutefois se situent dans le long terme plutôt que dans l'immédiat.
102. L'appui du PAM à l'éducation en secteur urbain poursuit les mêmes objectifs qu'ailleurs, à savoir:
 - fournir des compléments nutritionnels aux écoliers de ménages appartenant aux groupes ciblés; et
 - encourager les familles à scolariser durablement leurs enfants.
103. Les actuelles directives du PAM en matière d'alimentation scolaire sont peu favorables à l'appui des écoles primaires dans les villes; il appartient au bureau de pays de justifier ces interventions au cas par cas.
104. Il faut veiller à ce que l'aide à l'éducation couvre les enfants pauvres qui ne sont pas immatriculés auprès des autorités locales, y compris ceux des bidonvilles. Le ciblage d'individus ou de groupes sociaux dans les écoles est déconseillé, en revanche les programmes d'alimentation scolaire peuvent cibler les écoles des quartiers défavorisés.
105. Il pourrait être nécessaire de revoir la conception des programmes d'alimentation scolaire du PAM pour mieux tenir compte de la manière dont l'éducation est perçue dans les familles pauvres urbaines. Il pourrait y avoir lieu d'aménager les horaires de l'alimentation scolaire pour prendre en compte les classes alternées ou la contribution importante que le travail des enfants apporte aux revenus du ménage.
106. L'activité vivres pour la formation professionnelle et l'appui à l'éducation non formelle, à l'intention des jeunes femmes notamment, pourraient être particulièrement appropriés dans les secteurs urbains. Ces interventions devraient tenir le plus grand compte des problèmes auxquels sont confrontées les jeunes femmes; il faudrait notamment faire en sorte que les classes soient d'accès facile et assurer la sécurité individuelle.

Appui aux programmes de lutte contre le VIH/SIDA

107. Comme il a été noté plus haut, l'urbanisation tend à favoriser la propagation du VIH/SIDA. La maladie a notamment pour effet d'augmenter le nombre de personnes à charge et les dépenses en soins de santé.
108. L'appui du PAM aux programmes de lutte contre le VIH/SIDA revêt essentiellement la forme d'activités palliatives. La fourniture de produits alimentaires permet aux ménages victimes du VIH/SIDA de mettre de côté une partie des ressources qui autrement iraient à l'achat d'aliments et de médicaments et d'entreprendre des activités renforçant la sécurité alimentaire à terme. Elle peut aussi aider les familles d'accueil à préserver leur sécurité alimentaire et nutritionnelle tout en s'occupant des orphelins. Le PAM pourrait appuyer différents types d'activités, parmi lesquelles:
 - vivres pour la formation professionnelle à l'intention des enfants des rues et des orphelins;
 - alimentation scolaire avec rations à emporter à la maison pour les familles s'occupant d'orphelins;



- programmes VPF à l'intention notamment des femmes —promouvant des activités génératrices de revenus et associés à des services de crédit à petite échelle octroyé aux femmes et aux orphelins d'un certain âge;
 - Programmes VPF appuyant la production familiale, par exemple le jardinage pour diversifier l'alimentation et améliorer les apports en micronutriments, l'élevage sur une petite échelle pour fournir une alimentation plus énergétique/riche en protéines et constituer un capital pouvant augmenter avec le temps.
109. Le critère de ciblage est l'insécurité alimentaire, non la contamination par le VIH/SIDA. Du fait de la stigmatisation associée au VIH/SIDA, le ciblage des personnes positives pourrait leur porter préjudice ainsi qu'à leur famille. C'est ce qui a amené le PAM à cibler les communautés particulièrement touchées par la pandémie, dont la sécurité alimentaire est menacée par le VIH/SIDA. Les orphelins et les enfants privés d'appui parental bénéficieraient d'une aide nutritionnelle et d'une formation professionnelle destinées à les préserver du risque de contracter ultérieurement le VIH/SIDA. Les enfants des rues sont particulièrement vulnérables.
110. Le PAM établit une hiérarchie des priorités entre les emplacements géographiques de ses interventions de lutte contre le VIH/SIDA en fonction des critères suivants.
- La priorité numéro un va aux secteurs cumulant insécurité alimentaire et taux élevés de prévalence du VIH/SIDA. Il arrive souvent que les secteurs où les taux d'infection sont très élevés —secteurs urbains— ne soient pas particulièrement exposés à l'insécurité alimentaire, à l'exception toutefois de certains segments de population.
 - La priorité suivante est affectée aux secteurs qui sont considérés comme étant exposés —mais pas nécessairement comme les plus exposés— à l'insécurité alimentaire et qui ont des taux élevés de prévalence du VIH/SIDA. Ces secteurs justifient l'intervention du PAM, et les communautés exposées à l'insécurité alimentaire qui sont touchées par l'épidémie sont plus faciles à localiser.
 - La dernière priorité est accordée aux secteurs qui d'une manière générale ne sont pas considérés comme exposés à l'insécurité alimentaire, mais où la prévalence du VIH/SIDA est élevée. Il est probable qu'un grand nombre de ménages de ces secteurs sont ou seront prochainement exposés à l'insécurité alimentaire du fait du VIH/SIDA. Le problème pour le PAM est qu'il est difficile de cibler et d'aider ces ménages s'il n'existe pas un réseau solide d'ONG travaillant avec les communautés victimes du VIH/SIDA qui puisse identifier les ménages cibles dans des conditions de rapport coût-efficacité satisfaisantes.
111. Lors de la planification des assortiments alimentaires destinés aux populations positives pour le VIH, il faut prendre en compte les besoins en nutriments, aussi bien que les besoins protéiques et énergétiques.

Alimentation complémentaire des mères et des enfants

112. Pour déterminer si une alimentation complémentaire est justifiée, il faut évaluer dans quelle mesure la malnutrition est associée dans chaque cas à un apport alimentaire insuffisant. L'alimentation complémentaire ne se justifie en tant qu'intervention de sécurité alimentaire au niveau des ménages que si l'on peut montrer que son efficacité est supérieure à celle d'autres options.



113. Dans les cas où la disponibilité d'aliments et l'accès aux aliments au niveau des ménages ne sont pas en cause, il faut rechercher l'origine de la malnutrition dans des facteurs sanitaires et dans les conditions de soins. La mise en place d'approvisionnements en eau et d'équipements d'assainissement et la réfection de ceux qui existent peuvent être plus efficaces pour améliorer la nutrition d'une manière générale que des projets de santé proprement dits. La mise en place de nouvelles conduites par exemple peut réduire l'engorgement et l'accumulation des déchets, assainissant les communautés et améliorant la santé. Dans ce contexte, l'appui du PAM aux programmes d'alimentation devrait être lié à la lutte contre les conditions d'insalubrité dans lesquelles vivent de nombreux citoyens pauvres.
114. L'alimentation complémentaire se justifie dans les cas où la fourniture des aliments nécessaires au niveau du ménage est coûteuse en termes de ressources humaines et économiques, en particulier pour la mère. En pareil cas, des rations complémentaires peuvent réduire le temps que la mère est contrainte de passer hors de chez elle pour travailler; elle peut consacrer le temps ainsi gagné à assurer de meilleurs soins à l'enfant et à le nourrir plus fréquemment et plus régulièrement. Il est cependant essentiel que l'alimentation complémentaire soit liée aux efforts d'amélioration des soins aux enfants et de la situation sanitaire en général, faute de quoi le cercle vicieux mauvaise santé/malnutrition se perpétuera.

Utilisation des marchés pour attaquer le problème

115. Dans les secteurs urbains, il est normal d'utiliser les marchés pour cibler les interventions d'aide alimentaire, puisque la plupart des ménages se rendent quotidiennement au marché pour pourvoir à leurs besoins alimentaires. Des interventions sur le marché peuvent être conçues spécifiquement pour les citoyens pauvres.
116. Des interventions du PAM sont difficilement envisageables, mais dans les cas où une amélioration de la situation alimentaire des citoyens pauvres pourrait en être attendue; d'autres donateurs pourraient entrer en jeu.
117. Les principaux types d'intervention sur le marché sont les suivants:
- **Aide alimentaire monétaire.** La vente d'aide alimentaire importée peut aider à abaisser les prix globaux des aliments pendant les situations de crise, ce qui permet à un plus grand nombre de citoyens pauvres de pourvoir à leurs besoins alimentaires par les voies commerciales habituelles. Les ventes d'aide alimentaire importée ne devraient pas interférer avec la production locale, si elles sont limitées aux périodes de crise et s'il y est mis un terme dès que la crise a pris fin. Les produits vendus devraient être ceux qui ont les meilleures chances d'être consommés par la population pauvre —par exemple, de la farine de maïs plutôt que de la farine de blé en Afrique subsaharienne— pour faire en sorte que l'aide alimentaire monétaire bénéficie aux ménages les plus déshérités.
 - **Débloccage des stocks de céréales.** Le débloccage en temps voulu des stocks de céréales peut stabiliser les prix des produits importants. Cela peut être particulièrement utile dans le cas de catastrophes à évolution lente qui exigent des rentrées de produits bien synchronisées par les canaux commerciaux privés habituels, par des canaux parrainés par les gouvernements ou par l'aide alimentaire programmée. Le PAM pourrait garantir le remplacement des stocks stratégiques de céréales par une aide alimentaire.



- **Prix subventionnés.** La mesure peut préserver le pouvoir d'achat de la population pauvre et alléger le poids des dépenses alimentaires, protégeant ainsi l'état nutritionnel et assurant aux ménages un apport calorique adéquat; elle peut aussi aider à redistribuer les revenus au profit des plus pauvres. La réduction du coût des produits alimentaires laisse aux familles davantage de revenu pour faire face aux urgences ou pour rétablir la situation après une urgence, ou bien pour pourvoir aux dépenses de santé, d'éducation et de logement. Normalement les produits subventionnés sont ceux qui sont surtout consommés par les populations défavorisés. Dans l'idéal, ils devraient conserver leurs propriétés nutritionnelles, quelles que soient leur valeur intrinsèque, ou leur qualité ou leur commodité perçue —par exemple, telles variétés ou qualités de riz consommées par les pauvres mais refusées par les groupes nantis. Les programmes de subvention des prix sont normalement mis en oeuvre par les gouvernements, mais le PAM peut jouer un rôle de plaidoyer utile en donnant l'assurance que les subventions sont correctement centrées sur les besoins des plus pauvres et à la disposition de tous ceux qui ont besoin d'une aide pour faire face aux besoins alimentaires de leur ménage.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ONG	Organisation non gouvernementale
VCT	Vivres-contre-travail
VPF	Vivres pour la formation professionnelle

