

POINT SUR LA POLITIQUE DU PAM EN MATIERE DE FILETS DE SECURITE



Consultation informelle

19 mars 2012

Programme alimentaire mondial
Rome, Italie

I. OBJET

Introduction

1. En octobre 2004, le PAM a présenté sa politique générale sur les filets de sécurité en tant que sous-ensemble des interventions de protection sociale. Le document décrivait le rôle et l'expérience du PAM en matière de filets de sécurité fondés sur l'aide alimentaire et établissait les principes de son engagement dans ce domaine¹. Nombre d'éléments énoncés dans ce document n'ont rien perdu de leur pertinence, mais divers aspects nouveaux, tant à l'échelon mondial qu'interne, appellent à réexaminer le cadre de travail en vigueur.
2. Ainsi, de nouvelles sources de risques ont compliqué les schémas établis de longue date. Figurent au nombre de ces nouveaux risques la hausse et la volatilité des prix alimentaires, la fréquence et l'ampleur croissantes des catastrophes liées à la météorologie, les crises prolongées, l'urbanisation galopante, et les pressions exercées sur le tissu social par des pandémies comme le VIH/sida et par le creusement des inégalités. Les populations privées de toute forme de transferts publics sont particulièrement touchées par ces phénomènes, qui touchent près de 70 pour cent des ménages d'Asie du Sud et de 80 pour cent des ménages d'Afrique subsaharienne².
3. Face à ce bilan, plusieurs initiatives de haut niveau ont débouché sur des recommandations. Ainsi le Sommet de Cannes, dans sa déclaration finale, prônait le recours à des programmes centrés sur les filets de sécurité pour remédier à la faim et à la malnutrition, tandis que le Plan d'action de Séoul encourageait à "...aider les pays en développement à renforcer et à améliorer leurs programmes de protection sociale". Le Groupe de travail du G20 chargé du développement a appelé, à titre de priorité capitale, à "...mettre les populations vulnérables à l'abri des chocs grâce à des systèmes de protection sociale", tandis que le document final de Busan soulignait l'importance "... des systèmes de protection sociale pour les communautés à risque"³. Des mouvements d'ampleur continentale, comme l'Appel à l'action de Livingstone (Livingstone Call for Action), placé sous l'égide de l'Union africaine, ainsi que les déclarations subséquentes ont incité les gouvernements à multiplier les engagements financiers.

¹ Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire: concepts, expériences et programmes possibles à l'avenir (WFP/EB.3/2004/4-A).

² Banque mondiale. 2011. *Social Protection Atlas*. Washington.

³ *Déclaration finale du Sommet de Cannes*, 2011; *Consensus de Séoul sur le développement*, 2010, Annexe II; G20 France, 2011, *Rapport du Groupe de travail chargé du développement*; et Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, 2011, *Document final*.

4. Ces initiatives reposent sur de solides études empiriques⁴. Par exemple, un rapport détaillé établi par le Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale indiquait que les éléments d'appréciation dont on disposait sur les filets de sécurité étaient plus riches que pour la plupart des autres domaines d'application des politiques sociales et que chaque intervention en la matière avait un impact positif sur les objectifs des programmes tels que fixés initialement⁵. De ce fait, de nombreux pays à faible revenu ont récemment mis en place des filets de sécurité nationaux et développé ceux qui existaient. Les pays qui connaissent un essor économique s'emploient à améliorer leurs systèmes de protection sociale, en tirant souvent parti des enseignements dégagés de la première génération de programmes de transferts monétaires assortis de conditions. Des initiatives d'échange de données d'expérience et des plateformes de recherche Sud-Sud ont été lancées, comme la Plateforme africaine pour la protection sociale, le Centre de protection sociale, le Réseau interaméricain de protection sociale et le Centre d'excellence du PAM au Brésil.
5. Au cours des dernières décennies, la nature et le volume de ses opérations ont témoigné du rôle de premier plan que joue le PAM en tant que spécialiste mondial des filets de sécurité. Sa mutation stratégique en organisme d'assistance alimentaire a donné une nouvelle impulsion aux efforts qu'il déploie dans ce secteur. Comme le souligne le Plan stratégique du PAM pour 2008-2013, "en intégrant l'aide aux stratégies nationales de protection sociale, les filets de sécurité (...) aident les gouvernements à élaborer des systèmes d'assistance alimentaire durables"⁶. L'utilisation souple d'instruments multiples, dont les transferts sous forme de produits alimentaires, de bons d'alimentation et d'espèces, qui résulte d'une telle démarche ouvre de nouvelles possibilités de mettre en place des partenariats, des plateformes de réflexion et des activités de soutien technique. Les initiatives qui visent à améliorer la qualité de ses programmes en encourageant les solutions conçues et conduites par les pays et en renforçant les capacités ont conduit le PAM à appuyer les filets de sécurité.
6. Le présent document n'entend pas proposer une refonte majeure du cadre de travail du PAM. Il a plutôt pour objet de réexaminer l'approche du PAM en matière de filets de sécurité à la lumière des données d'expérience et des enseignements tirés de travaux d'analyse et de la pratique. On s'est essentiellement efforcé ici de préciser les concepts de filets de sécurité et de protection sociale, et de montrer comment ils se traduisent dans les activités du PAM, tout en précisant les rôles que celui-ci peut jouer, ainsi que les

⁴ Par exemple, *Journal of Nutrition* 140(1) et *Development Policy Review* 29(5).

⁵ Groupe indépendant d'évaluation. 2011. *Evidence and Lessons Learned from Impact Evaluations on Social Safety Nets*, Washington, Banque mondiale.

⁶ Plan stratégique du PAM pour 2008-2013, (WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1), par. 46.

possibilités qui s'offrent et les difficultés susceptibles de se présenter lorsqu'il s'agit d'appuyer et d'améliorer les systèmes nationaux de filets de sécurité.

Principes et enseignements dégagés

7. L'application de la politique du PAM adoptée en 2004 ainsi que l'expérience plus large acquise au niveau international ont permis de dégager divers enseignements. Les plus importants peuvent constituer un ensemble de principes directeurs propres à éclairer l'engagement du PAM en faveur des filets de sécurité axés sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Au nombre de ces enseignements et principes figurent les préceptes suivants:

- *Comprendre le contexte.* Les filets de sécurité doivent relever des autorités nationales et être adaptés aux divers contextes économiques et socioculturels ainsi qu'aux capacités des pays dans le domaine budgétaire, institutionnel, technique et administratif.
- *Évaluer ce qui existe et miser sur ce qui fonctionne bien.* Tout particulièrement dans les pays à faible revenu, il est important de mettre en place une base solide pour les filets de sécurité. Ce processus implique de recenser et d'évaluer les programmes en cours, puis d'en comparer la performance. Il s'agit là d'une étape essentielle pour mettre à profit les structures existantes et les meilleures pratiques plutôt que de créer des processus parallèles⁷.
- *Veiller à la coordination et à la prévisibilité.* Les filets de sécurité exigent un niveau de coordination institutionnelle élevé, particulièrement entre ministères, entre autorités centrales et locales, et entre gouvernements et partenaires internationaux. Les filets de sécurité devraient bénéficier d'un soutien prévisible pour pouvoir remédier aux problèmes à long terme et être suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution du contexte.
- *Centrer les efforts sur les plus vulnérables.* Les filets de sécurité constituent la composante de protection sociale qui est centrée sur les plus démunis. Toutefois il faudrait prêter attention au caractère multidimensionnel de la pauvreté, à sa relative "uniformité" dans de nombreux contextes, et au fait que l'exposition à un risque (comme la malnutrition) n'entraîne pas nécessairement une vulnérabilité dans d'autres domaines (comme la pauvreté de revenu).

⁷ Par exemple, les estimations indiquent que près de 45 pour cent des programmes de filets de sécurité en Afrique subsaharienne ne sont pas incorporés aux structures gouvernementales (Banque mondiale, 2011).

- *Privilégier les systèmes.* Un enseignement majeur concerne l'importance qu'il y a à mettre en place des filets de sécurité avant que des crises ne surviennent⁸. Il faut à cet effet élaborer des *systèmes* de filets de sécurité qui fonctionnent bien, de préférence à des projets isolés. Un système national implique l'intégration progressive de diverses activités (par exemple, évaluations, conception, mise en œuvre et suivi et évaluation) dans un cadre de politiques cohérentes comprenant des mécanismes institutionnels clairs, des formules de financement, de solides dispositifs de gestion de l'information, comme une base de données intégrée sur les bénéficiaires, et des liens avec d'autres initiatives. L'approche systémique a notamment pour avantages de:
 - ◆ *Réduire les risques de catastrophe et la nécessité de mener des interventions d'urgence.* Lorsque des systèmes de base sont en place, les pays sont en mesure de réduire les délais d'intervention et les ressources nécessaires en augmentant le volume des transferts en place, comme dans les cas du Brésil et du Mexique; en élargissant le rayon d'action des programmes existants, comme aux Philippines et au Malawi; ou en procédant à des transferts ponctuels en faveur de bénéficiaires enregistrés, comme au Chili. En d'autres termes, les filets de sécurité font actuellement office de plateformes ayant vocation à apporter une assistance ex-ante et sur une base pluriannuelle, par opposition aux interventions a posteriori. À ce titre, ils font partie intégrante des programmes de réduction des risques de catastrophe et de préparation aux crises, comme en témoigne le Programme de filets de sécurité fondé sur des activités productives en Éthiopie⁹.
 - ◆ *Renforcer l'efficacité et l'efficience des processus.* Un système institutionnalisé de ciblage, de mécanismes d'exécution, de bases de données intégrées sur les bénéficiaires et d'outils de suivi et d'évaluation facilite le repérage des carences dans la couverture, réduit les doublons et renforce la coordination¹⁰. Les efforts actuellement menés au Bangladesh et au Kenya pour améliorer les systèmes existants illustrent l'importance de cet élément.

⁸ Kanbur, R. 2010. *Protecting the Poor Against the Next Crisis*. Cornell University, Ithaca, New York.

⁹ Politique du PAM en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe: renforcer la sécurité alimentaire et la capacité de résistance (WFP/EB.2/2011/4-A). Voir aussi les recommandations sur les filets de sécurité établies par la Commission sur l'agriculture durable et le changement climatique. 2011. "Assurer la sécurité alimentaire dans le contexte du changement climatique".

¹⁰ Par exemple, le programme phare mexicain de transferts monétaires assortis de conditions, *Oportunidades*, a remplacé 15 programmes préexistants (Levy, S. 2007. *Progress Against Poverty Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*. Brookings Institution Press. Washington).

- ◆ *Intégrer les différentes composantes de la protection sociale.* Un système a pour avantage de permettre de corréliser les différentes composantes et de créer des articulations entre elles. Ainsi, des pays comme la Colombie se sont appuyés sur le ciblage du programme national de transferts monétaires assortis de conditions pour proposer une assurance maladie aux bénéficiaires. Au Pakistan, l'infrastructure mise en place pour les secours a été utilisée pour apporter aux ménages ciblés un appui en faveur du relèvement et de la reconstruction.
- *Assumer des responsabilités et être ouvert aux idées nouvelles.* Tout filet de sécurité devrait être constamment amélioré et affiné. Il faut pour cela établir des processus consultatifs, procéder systématiquement à des évaluations, utiliser les résultats pour améliorer l'exécution et générer des données ouvertes et accessibles afin de mieux rendre compte aux bénéficiaires, à la société civile, aux gouvernements et aux partenaires du développement.
- *Renforcer l'appropriation et les contrats sociaux.* La fragilité des contrats sociaux entre citoyens et États est souvent à l'origine d'émeutes et de périodes d'instabilité. Les filets de sécurité constituent une partie essentielle des contrats sociaux et devraient renforcer l'appropriation et l'alignement sur les priorités nationales¹¹. Un élément important de l'officialisation des contrats sociaux consiste à inscrire les engagements dans la loi. On peut en citer pour exemples le cadre juridique pour la protection sociale récemment adopté au Mozambique, ainsi que le programme Espèces contre travail mis en place au titre de la loi nationale Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi rural en Inde.
- *Promouvoir des modalités de développement sans exclusive.* Il est démontré que les filets de sécurité représentent un investissement dans la croissance économique¹² (encadré 1). Malgré les inconvénients qu'ils peuvent parfois comporter, ils offrent de multiples voies pour mettre à profit le potentiel productif et sont à l'origine d'un revirement majeur, qui consiste à admettre que les politiques économiques et les politiques sociales deviennent, avec le temps, étroitement liées et que les filets de sécurité sont au cœur de ces deux domaines.

¹¹ OCDE. 2009. "Instaurer une croissance économique plus favorable aux pauvres: le rôle de l'emploi et de la protection sociale". Dans OCDE, *Vers une croissance pro-pauvres: la protection sociale*. Paris, OCDE.

¹² Parfois, les filets de sécurité sont classés dans les catégories "productifs" et "sociaux". Il s'agit là d'une dichotomie qui peut paraître illusoire car tous les filets de sécurité peuvent être productifs, de différentes manières et selon différentes formes (voir encadré 1).

Encadré 1: Les filets de sécurité en tant qu'investissement dans la croissance économique

Il ressort d'études empiriques et d'évaluations d'impact* que les filets de sécurité, lorsqu'ils sont bien conçus, peuvent stimuler la croissance économique de diverses façons, notamment:

- *en développant le capital humain*, particulièrement au moyen d'investissements précoces visant à améliorer le développement cognitif, les résultats scolaires et la productivité du travail – facteurs qui lorsqu'ils sont conjugués se traduisent par des revenus plus élevés à l'âge adulte;
- *en protégeant le capital humain pendant les crises*, car les enfants nés en période de crise sont plus exposés que les enfants nés hors de ces périodes au risque de souffrir de malnutrition, ce qui peut entraîner des déficiences irréversibles nuisant durablement à leur potentiel socio-économique;
- *en améliorant la gestion des risques*, y compris au moyen de transferts prévisibles grâce auxquels les ménages peuvent se permettre de prendre des risques et de saisir des possibilités de relever leur niveau de vie, ce qui serait autrement hors de leur portée sur le plan économique;
- *en atténuant certaines défaillances du marché*, par la construction d'infrastructures propres à intégrer les marchés, par un soutien aux ménages les plus démunis n'ayant pas accès au crédit ou aux assurances, et par la création de multiplicateurs dans des économies sclérosées;
- *en renforçant l'équité*, car de fortes inégalités initiales étouffent la croissance à plus long terme et freinent la réduction de la pauvreté, d'où la nécessité d'interventions visant à "égaliser le terrain", renforcer la cohésion sociale et réduire l'inégalité des chances.

* Par exemple, Social Transfers and Growth: What Do We Know? What Do We Need to Find Out? World Development 40(1): 11–20 Alderman, H. & Hoddinott, J. 2009. Growth-Promoting Social Safety Nets. In von Braun, J., Vargas Hill, R. & Pandya-Lorch, R. (eds.) The Poorest and Hungry. Assessments, Analyses, and Action. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI). Washington.

Concepts et définitions

8. Les opinions sur la portée et la définition des filets de sécurité divergent largement. Les différences peuvent s'expliquer par le caractère flou et intersectoriel de ce sujet, par le foisonnement de terminologies parfois trompeuses et, dans une certaine mesure, par les opinions souvent contradictoires des différents acteurs concernant le rôle des gouvernements et des politiques publiques dans le développement (encadré 2). Toutefois, certains éléments communs se dégagent. Ainsi on s'accorde de plus en plus à définir les filets de sécurité comme *des transferts formels ou informels non contributifs destinés aux personnes vulnérables ou souffrant de pauvreté, de malnutrition et d'autres formes de privation*. Les filets de sécurité n'impliquent donc aucun paiement de la part des bénéficiaires (comme une prime à verser pour contracter une assurance) et peuvent être mis en place tant par le secteur public que privé¹³.

¹³ Les transferts publics sont effectués de manière formelle par les gouvernements ou les États et peuvent être financés en interne (par les recettes fiscales), ou en externe (par des donateurs et des organismes internationaux), ou encore en associant les deux formules. Les transferts privés peuvent être effectués de manière informelle (dans le cadre d'arrangements communautaires de partage ou d'envois de fonds, par exemple), ou de manière formelle dans le cadre de transactions commerciales (produits d'assurance maladie).

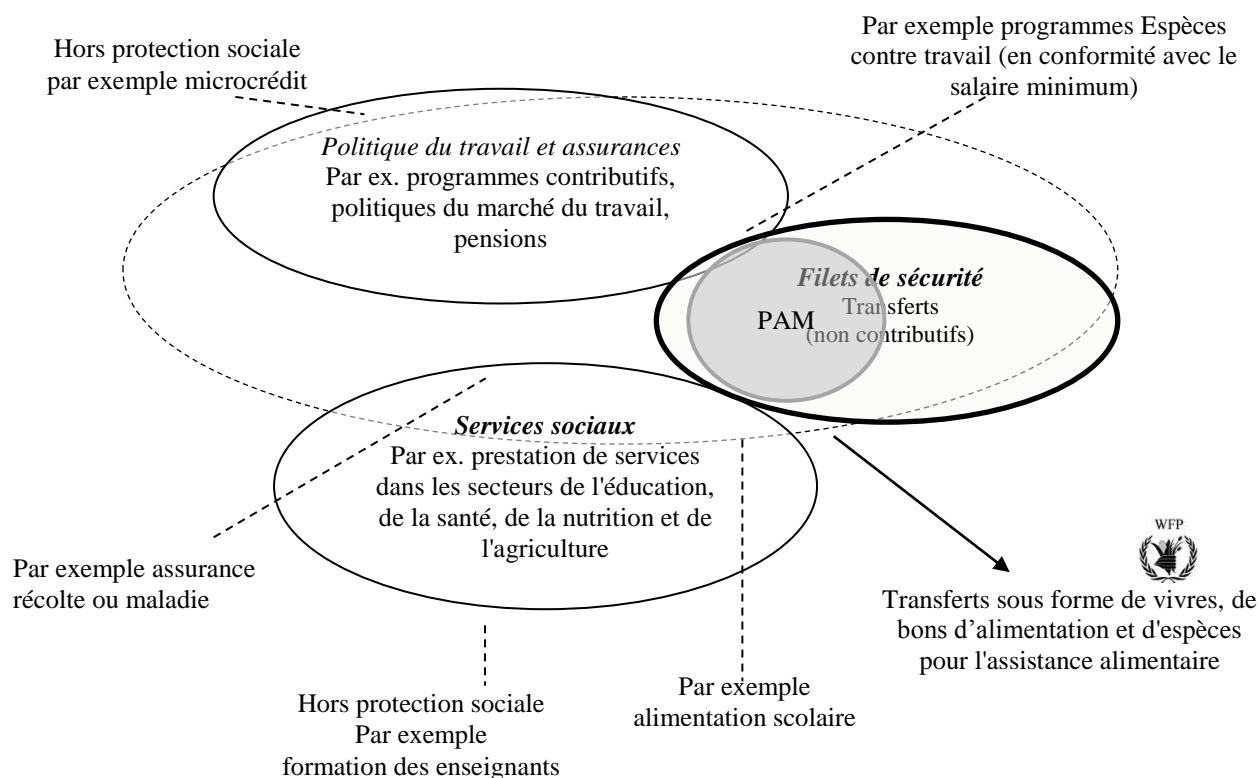
Encadré 2: Différents termes pour les mêmes instruments

Les expressions "filets de sécurité", "transferts sociaux" et "aide sociale" se réfèrent toutes à des transferts non contributifs. Cependant le terme "filet de sécurité" a une connotation parfois jugée dérangeante, imputable par exemple à la difficulté qu'il y a à traduire cette expression dans les langues nationales, ou au fait qu'il évoque l'image inquiétante de personnes qui sont rattrapées dans leur chute ou qu'on l'associe à des mesures compensatoires austères. Quel que soit le terme choisi par les intervenants, l'important est de savoir qu'il s'agit en substance de la même panoplie d'instruments de protection sociale.

9. D'après les normes internationales¹⁴, les transferts au titre des filets de sécurité peuvent être classés en trois catégories principales:
- *Transferts assortis de conditions*. Ils sont accordés sous différentes formes aux bénéficiaires sous réserve que ceux-ci adoptent un comportement souhaitable (repas scolaires, rations à emporter, activités Vivres pour la formation, par exemple).
 - *Transferts non assortis de conditions*. Ils apportent aux personnes dans le besoin un appui direct, sans activités en échange (comme dans le cas des distributions générales de vivres).
 - *Travaux publics ou communautaires*. Ils sont d'un niveau de complexité technique variable allant de simples activités à forte intensité de main-d'œuvre portant sur les moyens de subsistance (comme l'entretien de routes de desserte) à des programmes plus sophistiqués de création d'emplois de qualité (comme ceux liés à la gestion des ressources naturelles).
10. Néanmoins les filets de sécurité ne sont qu'une composante de systèmes plus larges de protection sociale. La protection sociale comprend également des interventions relatives au travail et aux assurances (comme l'assurance maladie, les pensions et diverses politiques régissant le travail), ainsi que la prestation de services sociaux dans le cadre de politiques sectorielles portant, entre autres, sur l'éducation, la nutrition et la santé. Les objectifs et la portée des programmes concernant le travail, les assurances et les services sociaux débordent souvent du cadre de la protection sociale, du fait qu'ils comprennent des interventions consacrées au microcrédit ou à la formation des enseignants. Globalement, les trois grandes composantes de la protection sociale, à savoir les filets de sécurité, le travail/les assurances et les services sociaux, sont souvent étayées par des droits et une législation (par exemple, sur le salaire minimum). La figure 1 montre les composantes de la protection sociale ainsi que des exemples d'activités.

¹⁴ Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E. et Ouerghi, A. (2008) *Pour la protection et la promotion: conception et mise en œuvre de filets sociaux de sécurité efficaces*. Washington, Banque mondiale.

Figure 1: Composantes de la protection sociale



Source: adapté de Gentilini et Omamo (2011)¹⁵

11. Les interventions du PAM peuvent en grande partie être considérées comme des filets de sécurité. Le rôle important que les activités du PAM jouent pour ce qui est des filets de sécurité a été largement souligné dans les forums internationaux et les analyses (encadré 3). En fonction des objectifs et de la conception des programmes, certaines de ces activités peuvent se situer à la croisée de la sphère des filets de sécurité et de celle des services sociaux, comme représenté dans la figure 1 (par exemple, l'alimentation scolaire intégrée dans les politiques d'éducation nationale), ou à l'interface entre filets de sécurité et travail/assurance (par exemple, les activités de création d'emplois garantis). En 2010 les programmes de transferts assortis ou non de conditions et de travaux publics/communautaires représentaient près de 21, 59 et 20 pour cent respectivement du portefeuille d'activités du PAM¹⁶.

¹⁵ Gentilini, U. & Omamo, S.W. 2011. Social Protection 2.0: Exploring Issues, Evidence and Debates in a Globalizing World. *Food Policy*, 36 (3): 329-340.

¹⁶ Depuis 2005, première année d'application de la politique de 2004, les transferts non assortis de conditions ont progressé de près de 15 points de pourcentage dans le portefeuille du PAM, reflétant une baisse relative de 10 points de pourcentage pour les transferts assortis de conditions et de cinq points pour les travaux publics.

Encadré 3: Diverses initiatives liées aux filets de sécurité menées avec le concours du PAM

Ces dernières années, le PAM a été associé à diverses initiatives internationales portant sur les filets de sécurité et la protection sociale. Parmi celles-ci, figurent plusieurs plateformes annuelles comme le forum d'apprentissage Sud-Sud sur la protection sociale (2005-2011) appuyé par la Banque mondiale, et la série de séminaires interorganisations sur la protection sociale Show and Tell (2006-2011). À ceci s'ajoute la contribution à des initiatives conjointes, telles que l'initiative des Nations Unies pour un socle de protection sociale, la participation aux travaux du réseau Povnet du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la protection sociale ainsi qu'à ceux sur le même thème du groupe de travail du G20 chargé du développement. Le PAM a pris part à plus d'une douzaine de conférences internationales sur les filets de sécurité et à de nombreuses initiatives nationales. En outre, il a accueilli deux ateliers mondiaux sur les filets de sécurité en 2009 et 2011, auxquels ont participé des experts internationaux, des universitaires et des praticiens. Entre 2004 et 2011, une cinquantaine de fonctionnaires du PAM ont suivi la formation dispensée par la Banque mondiale sur les filets de sécurité. Les ouvrages ci-après représentent quelques exemples de publications et de documents institutionnels du PAM sur les filets de sécurité:

- PAM, 2011, "WFP and Safety Nets: A Policy Guidance Note"
- PAM & BCG, 2011, "Safety Nets Assessment: Benefit-Cost Analysis and Best Practices"
- PAM, 2010, "La dimension nutritionnelle des filets de sécurité sociale en Amérique centrale et en République dominicaine"
- PAM, 2009, "OMC Region-Wide Study on Food Subsidy and Safety Nets: Opportunities for Capacity Support"
- PAM, 2007, "Social Protection and Human Security for Chronically Food Insecure Populations in Countries with a High Prevalence of HIV and AIDS".

Parmi d'autres travaux analytiques figurent Gentilini, U. et Omamo, S.W. 2009. *Unveiling Social Safety Nets*. PAM, Hors-série No. 20; Bundy, D. Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. et Blake, L., 2009. *Repenser l'alimentation scolaire: filets de protection sociale, développement de l'enfant et éducation nationale*. Banque mondiale et PAM.

12. Cependant, comme il a été noté dans une récente évaluation stratégique, refondre tout simplement la gamme entière des activités du PAM sous la forme de filets de sécurité risque de ne pas être approprié¹⁷. Par exemple, les filets de sécurité ont souvent des objectifs plus larges que l'assistance alimentaire, et comprennent parfois des objectifs généraux de réduction de la pauvreté ou d'appui aux revenus. Par conséquent, les interventions du PAM sont loin d'englober la totalité du champ d'application des filets de sécurité, et n'en couvrent qu'une partie restreinte. Le PAM joue un rôle important dans la protection sociale par le biais des filets de sécurité dans la mesure où ceux-ci ont trait à l'assistance alimentaire ayant vocation à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
13. Sous un autre angle, certaines activités peuvent être classées comme des "instruments" ou des "transferts" au service des filets de sécurité (comme les activités Espèces/Vivres contre travail ou l'alimentation scolaire), et d'autres peuvent être considérées comme des "fonctions à l'appui" des filets de

¹⁷ L'évaluation a souligné que "... Se contenter de changer les intitulés des projets et des programmes afin de mentionner les filets de sécurité et la protection sociale aurait un effet préjudiciable sur la crédibilité du PAM". Rapport succinct de l'évaluation stratégique du rôle du PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité (WFP/EB.A/2011/7-B).

sécurité. On peut mettre dans cette dernière catégorie divers services intersectoriels comme l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité, la passation de marchés ou les activités logistiques, qui guident et appuient la mise en œuvre d'instruments. De même, les réserves alimentaires fournissent des denrées achetées localement aux programmes de filets de sécurité. Des initiatives telles que les Achats au service du progrès, lorsqu'elles sont bien intégrées dans les stratégies de protection sociale comme c'est le cas au Brésil, peuvent renforcer les systèmes de filets de sécurité.

14. Pour être crédible, l'engagement en faveur des filets de sécurité implique aussi d'envisager au stade initial d'apporter chaque fois que possible une assistance qui contribue à établir et appuyer les systèmes nationaux. Cette tâche peut être ardue, par exemple dans les contextes où les systèmes gouvernementaux formels font défaut ou dans la période qui suit immédiatement des chocs survenus brutalement. Dans de tels cas, il peut se révéler impossible de s'appuyer sur des structures institutionnelles en place pour apporter l'assistance (du fait par exemple qu'elles sont indisponibles, inadéquates ou désorganisées). Un appui peut alors être apporté à la faveur d'arrangements exceptionnels et temporaires, qui, tout en étant d'importance vitale, risquent d'offrir des possibilités très limitées de raccordement à des systèmes institutionnalisés plus durables de filets de sécurité¹⁸.

II. ROLES ET EXPERIENCES DU PAM

Rôles primordiaux et avantages comparatifs

15. Le PAM joue plusieurs rôles essentiels dans l'appui aux filets de sécurité nationaux. Ces rôles découlent de ses avantages comparatifs et consistent principalement à:
 - *Collecter, analyser et diffuser l'information et les données sur les risques, la vulnérabilité, la sécurité alimentaire et la nutrition.* Ces fonctions découlent de la capacité du PAM d'analyser les risques au niveau national et à celui des ménages, d'évaluer les situations d'urgence ou la sécurité alimentaire d'ensemble, d'établir une cartographie géospatiale, de mettre en place des systèmes d'alerte rapide et d'interpréter les données communiquées par ceux-ci et de procéder à des évaluations spécifiques des moyens de subsistance, des marchés et des approvisionnements. Par exemple, de 2008 à 2011, le PAM a

¹⁸ L'appui aux personnes déplacées dans le nord de l'Ouganda où sévissait la guerre civile en 2005 ou l'assistance aéroportée dans les zones de conflit sont des exemples de programmes ayant peu de possibilités de se rattacher à des filets de sécurité. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucune opération en faveur des personnes déplacées ne peut constituer un filet de sécurité. Ainsi, il a été possible d'adopter une approche différente dans les programmes relatifs aux personnes déplacées en Colombie, où les bénéficiaires ont reçu une assistance alimentaire et des informations sur leurs droits et sur les procédures d'inscription et d'insertion dans le système national, ce qui leur a permis d'accéder aux programmes de filets de sécurité.

conduit plus de 220 évaluations, dont 130 évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence, 60 études de marché et 30 analyses approfondies de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, pour guider la prise de décisions et la programmation. Ces activités sont souvent menées en partenariat avec les bureaux nationaux de la statistique et se sont révélées utiles pour éclairer les choix stratégiques dans le cadre de plusieurs programmes de filets de sécurité.

- *Concevoir des filets de sécurité qui apportent une assistance alimentaire axée sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle.* Les activités à cet effet recouvrent l'élaboration de méthodes de ciblage, la définition de critères applicables à la sélection des transferts, le choix de mécanismes d'exécution appropriés, la sensibilisation et la mobilisation des communautés dans le cadre d'approches participatives, et la mise en place de systèmes de suivi et de plans d'urgence.
- *Établir et mettre en œuvre les filets de sécurité.* Les activités à entreprendre concernent les achats, la logistique ainsi que la livraison et la distribution de vivres, d'espèces et de bons d'alimentation aux bénéficiaires ciblés. Avec près de 410 bureaux sur le terrain, la présence opérationnelle du PAM est inégale. Grâce à son rôle de chef de file du module de la logistique et à son réseau de plus de 3 500 organisations non gouvernementales (ONG) partenaires, le PAM effectue des transferts de denrées alimentaires, principalement achetées dans les pays en développement, au profit de quelque 90 millions de bénéficiaires en moyenne par an. Le PAM, dont les programmes approuvés représentaient environ 190 millions de dollars en 2011, insufflé à son portefeuille d'interventions appuyées par des transferts monétaires une impulsion au diapason de son initiative Aide monétaire au service du changement.
- *Évaluer les filets de sécurité et générer des données probantes.* Cet élément englobe des analyses de l'efficacité et de l'efficience des instruments d'assistance alimentaire sur le plan de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que des moyens de subsistance des ménages, y compris des évaluations de l'ensemble des processus (à savoir de l'analyse de la chaîne d'approvisionnement jusqu'au suivi de la "distribution" finale des transferts). Par exemple, en partenariat avec l'IFPRI, l'Institut sur les études du développement, la Banque mondiale et d'autres organismes, le PAM produit des données factuelles de premier ordre sur la performance des filets de sécurité fondés sur des transferts alimentaires et monétaires.
- *Conduire des activités techniques et analytiques intersectorielles.* Il s'agit d'une gamme de fonctions, notamment de renforcement des capacités, de plaidoyer et de conseil concernant toutes les autres activités (de

l'évaluation préliminaire au bilan), dont le but est de stimuler la prise en charge par les pays, renforcer la sensibilisation et infléchir les orientations concernant les filets de sécurité axés sur l'assistance alimentaire. Ainsi, à l'occasion de la formulation des 20 descriptifs de stratégie de pays établis en 2011, le PAM a forgé des partenariats plus solides avec les gouvernements et mis à profit les consultations pour améliorer l'harmonisation et la participation aux processus relatifs aux stratégies de réduction de la pauvreté et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

16. Toutefois, pour certaines activités et certains contextes, le PAM n'a pas toujours un avantage comparatif. Par exemple, il peut ne pas être le mieux placé pour concevoir des filets de sécurité aux fins d'hébergement, suivre les dépenses publiques relatives à des services sectoriels, élaborer des mécanismes de financement couvrant tous les aspects, ou procéder à des exercices de simulation sur les implications budgétaires de différents filets de sécurité. Divers partenaires peuvent être mieux à même de conduire ces activités et le PAM devrait s'attacher à compléter leur action en mettant à profit les rôles importants qu'il joue, son expérience et ses travaux.

Contextes et expériences

17. Le PAM opère dans un large éventail de contextes où les capacités nationales en matière de filets de sécurité diffèrent¹⁹. Il lui faut donc adapter spécifiquement son action aux divers contextes. À la lumière des résultats de travaux analytiques, on peut classer les pays selon cinq typologies allant du scénario A (faibles capacités en matière de filets de sécurité) au scénario E (capacités avancées).
18. Les cinq scénarios proposés s'inscrivent dans le prolongement du cadre en trois volets défini par la politique de 2004. Ce cadre a été affiné pour prendre plus pleinement en compte divers facteurs, dont certains aspects complexes d'ordre politique, qui viennent souvent s'ajouter aux considérations relatives aux capacités techniques. La typologie suggérée n'a pour objectif ni de compartimenter l'état fluctuant de la protection sociale des différents pays, ni de suggérer des voies linéaires pour élaborer des systèmes. L'intention est plutôt de faciliter le positionnement, l'illustration et l'articulation des éléments centraux qui apparaissent dans différents contextes.

Scénario A – Capacités réduites, contextes relativement instables

19. Ce scénario concerne les États fragiles, à faible revenu et sortant d'un conflit, où les besoins sont chroniques, où l'instabilité règne et vers lesquels

¹⁹ On entend ici par capacités nationales l'aptitude financière, institutionnelle, administrative et technique à mettre en place, élargir ou maintenir des systèmes appropriés de filets de sécurité. Voir, par exemple, Gentilini, U. et Omamo, S.W. (2011) Social Protection 2.0: Exploring Issues, Evidence and Debates in a Globalizing World. *Food Policy* 36(3): 329-340.

sont acheminés d'importants volumes de soutien international. Toutefois, les gouvernements et les partenaires ont commencé à y établir les fondements de la mise en place de filets de sécurité, souvent en réponse à des chocs récurrents. L'Afghanistan, le Soudan, Haïti, le Libéria, le Niger et le Yémen sont dans ce cas.

20. Selon ce scénario, le PAM est appelé à jouer plusieurs rôles essentiels en matière de filets de sécurité. Ces rôles portent notamment sur diverses fonctions d'appui (par exemple, évaluation préalable, conception, et suivi et évaluation) et englobent la conduite de la mise en œuvre de filets de sécurité de grande envergure axés sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Dans ce type de contexte, le PAM met à profit sa solide présence sur le terrain et sa vaste expérience pour préconiser des améliorations à apporter aux programmes concernant les filets de sécurité dans des pays comme le Niger et le Yémen (encadré 4).

Encadré 4: Le PAM et les filets de sécurité dans le cadre du scénario A

Concevoir des filets de sécurité au Niger: faciliter le passage des secours au relèvement et appliquer les leçons tirées de l'expérience

En 2011, le Gouvernement nigérien a lancé une Politique nationale de protection sociale (PNPS) dans laquelle les transferts alimentaires figurent en bonne place, mais qui privilégie également le recours aux programmes appuyés par des transferts monétaires. Le Ministère de la population et des réformes sociales est l'institution responsable de la mise en œuvre de la stratégie et il a établi à cet effet une unité chargée des filets de sécurité. Le PAM a accumulé une solide expérience des transferts monétaires, dans les situations tant d'urgence que de relèvement. Une partie du portefeuille d'activités du PAM comportant des transferts monétaires est appuyée par des cadres de suivi et d'évaluation de qualité élaborés en partenariat avec l'IFPRI. Le PAM a concouru à l'exécution de la PNPS de deux manières: i) comme le Cabinet du Premier Ministre assume la responsabilité institutionnelle des programmes axés sur les secours tandis que ceux consacrés à la protection sociale relèvent du Ministère de la population et des réformes sociales, le PAM a travaillé avec ces deux structures et contribué ainsi à améliorer les liaisons entre elles et les perspectives d'utiliser de concert les transferts monétaires; et ii) afin d'appuyer sur des bases solides les orientations détaillées concernant la programmation de l'emploi des filets de sécurité reposant sur les transferts monétaires dans le cadre de la PNPS, le PAM et ses partenaires ont constamment échangé des vues sur les questions techniques et les modalités de mise en œuvre avec l'unité chargée des filets de sécurité, y compris dans le cadre du forum local du Cash and Learning Partnership (partenariat d'apprentissage sur les transferts monétaires).

Améliorer les filets de sécurité dans les États fragiles: réflexions inspirées par le Yémen en proie à une situation de crise

Le Social Welfare Fund (SWF) (Fonds d'assistance sociale) est l'un des principaux filets de sécurité nationaux du Yémen. Placé sous l'autorité du Ministère des affaires sociales et du travail, il vient en aide à plus de 1 million de ménages au moyen de transferts monétaires d'un montant de 20 dollars É.-U. acheminés par le réseau postal national. En 2010, le PAM a lancé un filet de sécurité d'urgence saisonnier à travers lequel des transferts alimentaires - et en 2011 des transferts monétaires - ont été effectués au profit de ménages en situation d'insécurité alimentaire grave. Plutôt que de mettre en place un dispositif de filet de sécurité parallèle et distinct, le PAM a renforcé et complété le ciblage des bénéficiaires, le montant des transferts et les modalités de distribution du SWF. Par exemple, le ciblage au niveau des ménages s'est appuyé sur les listes de bénéficiaires établies par le SWF, auxquelles ont été ajoutés les nouveaux cas répertoriés dans le cadre d'une enquête de la Banque mondiale. Utilisant les listes fusionnées, les enquêteurs du PAM sur le terrain ont vérifié porte-à-porte l'identité des ménages et remis des cartes de ration du PAM aux personnes répondant aux critères d'admissibilité. La campagne de vérification a permis de confirmer environ 96 pour cent des ménages ciblés, ce qui témoigne du bien-fondé des listes du SWF. Il convient cependant de noter que cet exercice n'avait pas pour but de réévaluer si les ménages avaient été correctement classés. Le PAM a distribué les allocations en espèces au travers du même réseau postal que celui utilisé par le SWF, ce qui a encore renforcé la nature complémentaire de ses interventions. À mesure que le Gouvernement améliore ses capacités et commence à intégrer des indicateurs de sécurité alimentaire plus explicites dans les mécanismes de ciblage du SWF, il est prévu que le PAM réduise progressivement ses activités au titre du filet de sécurité d'urgence et en transfère la responsabilité au SWF.

21. Dans ces contextes, les capacités en matière de filets de sécurité demeurent encore relativement limitées, même si elles se sont sensiblement améliorées. Les filets sécurité sont en grande partie financés par des apports extérieurs, qui sont toutefois complétés par une part croissante de recettes publiques. D'autres composantes de la protection sociale, comme les assurances, commencent à être mises en place, aux côtés d'un nombre accru de filets de sécurité appuyés par des transferts monétaires. On peut citer en exemple le Bangladesh, le Cambodge, l'Éthiopie, le Kenya, le Mozambique, le Sénégal et l'Ouganda.
22. Nombre de pays relevant du scénario B ont fait des progrès notables dans le renforcement de la sécurité alimentaire et de la nutrition, mais les besoins et les défis demeurent importants. Tout en restant centré sur les questions opérationnelles, le PAM tend aussi à assumer différents rôles de conseil technique, à appuyer la formulation de stratégies nationales relatives aux filets de sécurité, comme au Cambodge et au Mozambique, à mettre en place et élargir certaines innovations, à renforcer la qualité des programmes et à encourager les processus décisionnels reposant sur des données factuelles, comme en Éthiopie. L'encadré 5 présente des études de cas s'appliquant au scénario B.

Encadré 5: Le PAM et les filets de sécurité dans le cadre du scénario B

Appuyer la formulation de stratégies nationales de protection sociale au Cambodge et au Mozambique

En 2011, le Gouvernement royal du Cambodge a avalisé sa Stratégie nationale de protection sociale pour les pauvres et les personnes vulnérables pour 2011-2015. Les efforts nationaux ont été conduits par le Conseil du Gouvernement pour le développement agricole et rural avec l'appui de la Banque asiatique de développement, l'Agence australienne pour le développement international (AusAID), l'Agence allemande de coopération technique (GTZ), l'Organisation internationale du Travail (OIT), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le PAM et la Banque mondiale. Un cadre stratégique a été élaboré au terme d'un processus de deux ans qui s'est inspiré d'analyses, d'examen et de travaux de recherche portant sur la disponibilité, les objectifs, la performance et les possibilités de réforme de différents instruments d'assurance sociale et de filets de sécurité. Les versions préliminaires et les premiers résultats ont été débattus et diffusés à l'occasion de consultations nationales. Ces initiatives ont été conduites sous les auspices d'un groupe de travail technique sur la sécurité alimentaire et la nutrition dont les travaux ont été facilités par le PAM et au sein duquel ont été constitués un groupe de travail provisoire et une cellule sur la protection sociale exerçant des fonctions consultatives.

Au Mozambique, une réglementation sur la protection sociale de base a été récemment transformée en législation (Décret 85/2009), et une stratégie nationale de protection sociale de base pour 2010-2014 a été approuvée en 2010 et placée sous la responsabilité du Ministère de la femme et des affaires sociales. Outre le PAM, les principaux acteurs étaient l'OIT, l'UNICEF, la Banque mondiale, le Ministère britannique du développement international (DFID), les Pays-Bas et la société civile. Le PAM a facilité la formulation de la stratégie en apportant un soutien et des conseils techniques concernant le ciblage, la sélection du type de transfert, la coordination institutionnelle, la gradation, les liens avec d'autres interventions telles que le programme *Cesta Basica* de bons d'alimentation électroniques non assortis de conditions, ainsi que pour l'harmonisation avec les priorités en matière de réduction des risques liés au changement climatique et aux catastrophes. Pour leur permettre de s'inspirer des expériences et pratiques d'autres pays, le PAM a organisé à l'intention des fonctionnaires du Mozambique un voyage d'études portant sur les programmes de filets de sécurité en Éthiopie.

L'évolution du cadre programmatique et institutionnel des filets de sécurité en Éthiopie

Lancé en 2005, le Programme de filets de sécurité fondé sur des activités productives (PFSAP) est coordonné par la Direction de la coordination de la sécurité alimentaire et a bénéficié d'un soutien pluriannuel de la part d'une coalition d'intervenants dont l'Agence canadienne de développement international, le DFID, la Commission européenne, Irish Aid, les Pays-Bas, l'Agence suédoise de coopération au développement international, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), le PAM et la Banque mondiale. Ce programme fournit en moyenne chaque année des transferts monétaires ou alimentaires à environ 7 millions de bénéficiaires en situation d'insécurité alimentaire chronique, dont 80 pour cent participent à des travaux publics tandis que 20 pour cent reçoivent un appui non assorti de conditions. Bien que reposant sur le principe de la primauté des espèces, il adopte une approche pragmatique pour la sélection des transferts monétaires et alimentaires, basée sur le degré de fonctionnement des marchés, les capacités administratives locales et les préférences des communautés. En moyenne, le PAM a appuyé près de 30 pour cent des bénéficiaires annuels du PFSAP. Avec le temps, la ponctualité des transferts tant monétaires qu'alimentaires -- aspect particulièrement important pour des programmes axés sur des allocations comme le PFSAP -- s'est sensiblement améliorée, et les niveaux ainsi que la composition des transferts ont été ajustés en fonction du prix des denrées alimentaires. On s'est aussi attaché à améliorer la qualité des avoirs créés. Le PAM a joué un rôle important dans l'élaboration de recommandations techniques sur les travaux publics, lesquelles ont été incorporées aux directives du Gouvernement concernant l'aménagement participatif des bassins versants par les communautés. L'institutionnalisation des mécanismes de financement du risque, notamment pour ce qui est de l'analyse, de l'estimation, de l'établissement des coûts et du financement de besoins additionnels temporaires, a été un élément déterminant de l'évolution du PFSAP, qui a été facilitée par le projet PAM/Banque mondiale sur les moyens de subsistance, l'évaluation rapide et la protection (projet LEAP). Le potentiel de gradation a été renforcé en corrélant le PFSAP à d'autres initiatives (prudentes) de prise de risque, telles que le programme de création d'avoirs pour les ménages, et plus récemment les interventions pilotes comme l'initiative R4 PAM-Oxfam sur la résilience rurale. Il reste encore beaucoup à faire, mais il est largement reconnu que le PFSAP a joué un rôle instrumental dans la stabilisation et la protection de la consommation et des avoirs des ménages vivant dans la pauvreté, et dans la promotion d'une approche prospective des filets de sécurité.

Scénario C – Capacités moyennes, contextes relativement instables

23. Ces contextes caractérisent des pays dotés de capacités moyennes mais qui sont confrontés à des difficultés politiques persistantes ou à des situations complexes, comme l'Iraq et le Territoire palestinien occupé, ou qui ont récemment connu de graves crises, comme l'Égypte et la Géorgie. Dans ces contextes, la mise en place de systèmes de protection sociale – et de filets de sécurité en tant que composante de ces systèmes – représente une priorité nationale d'importance croissante pour rétablir les contrats sociaux à mesure que la situation se stabilise et s'améliore.
24. Dans ce type de scénario, le PAM associe souvent des activités de conseil à des activités d'exécution. Des possibilités de transfert des responsabilités apparaissent, mais en raison des chocs récurrents et des crises prolongées le PAM demeure un important partenaire dans la mise en place des filets de sécurité, tout particulièrement lorsqu'ils font partie des priorités de la transition. Les activités peuvent inclure un appui à la gestion des filières d'approvisionnement, la fourniture de services spécialisés et de méthodes pour l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité ainsi que pour le ciblage, le lancement et l'institutionnalisation d'innovations, et la prise en compte de considérations touchant la sécurité alimentaire et la nutrition dans les priorités nationales. L'encadré 6 ci-après présente des exemples d'initiatives menées en Géorgie et en Égypte.

Encadré 6: Le PAM et les filets de sécurité dans le scénario C

Élaborer des filets de sécurité conjoints dans des situations de conflit: la plateforme des Nations Unies en Géorgie

En 2008, le conflit entre la Géorgie et la Fédération de Russie a entraîné le déplacement de près de 140 000 bénéficiaires. Suite aux évaluations et aux analyses des besoins, le PAM a inclus dans son intervention d'urgence une composante de transferts monétaires destinée à apporter une assistance alimentaire aux personnes déplacées. L'initiative a bénéficié de l'expérience accumulée par le PAM sur plusieurs années à la faveur de l'exécution de programmes appuyés par les transferts monétaires en Géorgie ainsi que des partenariats qu'il avait déjà établis avec la Banque populaire de Géorgie, qui est chargée de la distribution de divers instruments de protection sociale financés par l'État, tels que pensions et allocations de pauvreté. Dans le même temps, l'UNICEF et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) envisageaient de recourir à des transferts monétaires pour fournir des vêtements aux divers groupes cibles, mais les trois programmes avaient été formulés séparément. Par le biais des mécanismes de coordination de l'action humanitaire des Nations Unies, le PAM, l'UNICEF et le HCR sont convenus d'unifier les approches appliquées respectivement à la sécurité alimentaire, la nutrition et l'hébergement dans le cadre d'un programme conjoint appuyé par des transferts monétaires au profit des personnes déplacées. Des accords ont été signés entre les organismes et le Ministère des réfugiés et du logement, et le Bureau de l'état civil. Ces accords détaillaient le processus opérationnel (en grande partie conduit par le PAM), à suivre pour déterminer les critères d'identification des bénéficiaires, le ciblage, le volume des transferts, l'ouverture des comptes bancaires et la distribution de cartes à puce par la Banque populaire de Géorgie. Cette plateforme conjointe basée sur le principe d'une carte unique servant aux prestations des différents programmes a été par la suite intégrée au système gouvernemental de protection sociale.

Mettre à profit le potentiel nutritionnel des filets de sécurité en Égypte

Le système public de subventions et de distribution de denrées alimentaires est l'un des principaux filets de sécurité nationaux de l'Égypte. Le PAM a fait appel à son expertise en matière d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité pour renforcer l'efficacité du ciblage dans le système, y compris en réalisant deux études publiées en 2005 et 2009. Le PAM a aussi apporté un soutien technique pour élargir la place faite à la nutrition dans le système. Suite à une initiative à l'échelle nationale d'enrichissement de la farine, le Gouvernement a demandé au PAM de l'aider à enrichir de l'huile végétale subventionnée dans l'objectif de réduire les carences en vitamines et en fer. Le PAM a fait réaliser une étude pour évaluer les perspectives en matière d'enrichissement des aliments à la vitamine A. Celle-ci a conclu que l'enrichissement de l'huile, en partenariat avec le Ministère de l'approvisionnement et du commerce intérieur, offrait un bon rapport coût-efficacité. Cette option a été ultérieurement intégrée à la stratégie nationale sur la nutrition. C'est ainsi que des unités d'enrichissement ont été installées dans 10 des 22 usines fournissant de l'huile au Gouvernement et qu'un manuel de contrôle de la qualité a été publié. Le PAM a appuyé la mise en place d'un système d'information en ligne dans lequel les huileries publiques et privées peuvent enregistrer quotidiennement les données concernant la production et la qualité. Le PAM a aussi mis sur pied un laboratoire au sein du Ministère de l'approvisionnement et du commerce intérieur et dispensé une formation adéquate pour analyser la teneur en fer de la farine et du pain fournis au titre du filet de sécurité. À la suite de la révolution de janvier 2011, le PAM a signé un accord avec le Centre d'information et d'appui à la prise de décisions (IDSC) du Cabinet pour la création d'un système de surveillance des marchés. Ce dispositif renforcera la capacité du Gouvernement de gérer et maintenir les systèmes de suivi alimentaire et lui permettra de prendre des décisions stratégiques sur l'adaptation et l'amplification de ses filets de sécurité. Les informations issues de cette initiative paraissent dans une publication mensuelle conjointe IDSC-PAM (*Egyptian Food Observatory: Food Monitoring and Evaluation System*).

Scénario D – Capacités moyennes, contextes relativement stables

25. Dans ce scénario, les systèmes de protection sociale sont parvenus à une certaine maturité. Ils sont généralement financés en interne, les régimes contributifs sont en expansion, l'assurance fondée sur le marché est en progression et, dans certains cas, les allocations sont imposées par la loi. Toutefois, on relève encore des secteurs dans lesquels les besoins perdurent, les inégalités se creusent, la couverture présente des lacunes et où l'exposition aux catastrophes naturelles est marquée. La Colombie, l'Équateur, El Salvador, l'Inde, l'Indonésie, la Namibie et les Philippines sont des exemples de ce contexte.
26. Dans ce type de contexte, le PAM s'engage plus largement dans des activités de soutien technique et de renforcement des capacités. Les

programmes que le PAM exécute sont mis en œuvre dans le cadre de la gamme complète des systèmes institutionnels et des structures mises en place par les gouvernements. Les programmes tendent à compléter et élargir des initiatives existantes, y compris en respectant certaines normes spécifiques de programmation, notamment en ce qui concerne le ciblage et la taille des transferts. Même si en général des capacités sont disponibles, il y a souvent lieu d'améliorer la qualité des filets de sécurité existants, de les axer davantage sur la sécurité alimentaire et la nutrition, d'élargir leur portée, d'expérimenter de nouvelles méthodes et techniques d'exécution et d'affiner les liens institutionnels entre filets de sécurité et mécanismes liés aux situations de crise. Il peut aussi être utile dans un tel contexte d'encourager l'adoption de modalités non traditionnelles, par le biais d'un dialogue sur les politiques à suivre, de fonds d'affectation spéciale et d'approches sectorielles, entre autres. L'encadré 7 donne un aperçu des expériences menées dans trois pays relevant du scénario D.

Encadré 7: Le PAM et les filets de sécurité dans le cadre du scénario D

Innover et compléter un filet de sécurité national déjà en place: réflexions inspirées par le cas de l'Inde

Le système public de distribution ciblée (TPDS) est un modèle phare de filet de sécurité appuyé par des transferts alimentaires en Inde. Avec un budget annuel de plus de 10 milliards de dollars et près de 300 millions de bénéficiaires, la performance de ce dispositif est fragilisée par des détournements et des faiblesses dans le ciblage. Avec le soutien d'AusAID, d'Adobe et du Gouvernement, le PAM a mis en place un ensemble de solutions technologiques pour rationaliser le TPDS dans l'État de l'Orissa. Dans le cadre de la phase pilote, les données biométriques des bénéficiaires – empreintes digitales et images de l'iris – ont été enregistrées et des cartes biométriques d'allocation alimentaire ont été distribuées à environ 1 million de ménages. Cette méthode a sensiblement réduit les erreurs d'inclusion et d'exclusion, les distributions frauduleuses de vivres et les duplications dans le système. Cette initiative va dans le sens du projet mis en route par le Gouvernement indien, qui envisage de créer pour chaque citoyen une identité infalsifiable. Le Gouvernement prévoit actuellement d'en lancer la phase expérimentale dans l'ensemble du pays.

Institutionnalisation progressive des filets de sécurité en Équateur et en El Salvador

En 1987, le PAM a commencé à assurer des services d'alimentation scolaire en Équateur; deux ans plus tard, le Gouvernement a établi une unité opérationnelle pour institutionnaliser le projet sous la responsabilité du Ministère de l'éducation. En 1999, 667 000 enfants d'âge scolaire bénéficiaient de repas dans 3 000 écoles situées dans des zones rurales pauvres; le Gouvernement prenait en charge 80 pour cent du financement. À compter de 2004, les programmes d'alimentation scolaire du pays étaient intégralement financés par le Gouvernement. Du fait que la capacité d'exécution du pays était encore limitée, le PAM a géré pendant 10 ans un fonds d'affectation spéciale pour le compte du Gouvernement, au moyen duquel il a assuré des services en matière d'achats et de logistique. En 2008, le PAM a officiellement transféré la totalité des responsabilités au Gouvernement, après une année consacrée au renforcement intensif des capacités dans tous les aspects de l'exécution.

En El Salvador, le programme d'alimentation scolaire a démarré pendant la crise qui a frappé le pays en 1984, couvrant 300 000 élèves, soit 90 pour cent des enfants d'âge scolaire en milieu rural. Dans les premiers temps, la majeure partie du financement destiné aux programmes gouvernementaux provenait d'un fonds d'affectation spéciale alimenté par une initiative nationale de privatisation. En 1997, six ans après la signature des accords de paix, le Gouvernement a commencé à prendre en charge la gestion du programme, tandis que le PAM se retirait de tous les départements sauf des plus exposés à l'insécurité alimentaire. Plus tard, le programme national d'alimentation scolaire a été financé par des allocations gouvernementales de plus en plus régulières. Il a été intégré au programme national plus large de santé scolaire, filet de sécurité national d'importance majeure. En 2006, les allocations gouvernementales se montaient à 10 millions de dollars, au profit de près de 650 000 enfants dans 3 500 écoles. En 2008, après 24 ans de partenariat avec le PAM, le Gouvernement est parvenu à couvrir intégralement les écoles et le programme d'alimentation scolaire a été pleinement institutionnalisé. À l'heure actuelle, le PAM expérimente, dans le cadre de son initiative Achats au service du progrès, des innovations en matière d'achats qui visent à lier les achats locaux au programme d'alimentation scolaire.

Scénario E – Contextes caractérisés par un niveau de capacité élevé

27. Ce cas de figure correspond aux pays à revenu intermédiaire et aux pays en essor, comme le Brésil, la Chine et le Mexique, qui jouent des rôles importants dans les initiatives de transfert de savoirs. Ces pays s'emploient à tirer parti de leur expérience riche de plusieurs années d'exécution de programmes de grande envergure, reposant notamment sur des transferts monétaires assortis de conditions, pour mettre sur pied des systèmes complets de protection sociale adaptés aux transformations structurelles économiques et sociales en cours. Pour ce faire, ils s'appuient sur des évaluations de qualité systématiques et sur les contrats sociaux établis au fur et à mesure de l'institutionnalisation des initiatives²⁰.
28. La collaboration Sud-Sud joue un rôle primordial dans le renforcement des systèmes de filet de sécurité dans différents contextes. Bien que le PAM n'ait pas de présence opérationnelle dans les pays relevant du scénario E, il peut jouer un rôle central pour ce qui est de déterminer quels enseignements pertinents sont susceptibles d'être transposables ailleurs. C'est dans cette perspective qu'ont été lancées des initiatives telles que le Centre d'excellence établi par le PAM au Brésil, qui a vocation de promouvoir la coopération Sud-Sud au profit d'instruments tels que l'alimentation scolaire, entre autres. Le centre a été conçu pour aider les pays à améliorer les filets de sécurité nationaux en leur permettant de bénéficier des enseignements, des compétences techniques et de l'expérience du Brésil dans la mise en place de systèmes intégrés de protection sociale.

III. ASPECTS NOUVEAUX

29. Divers éléments intersectoriels ont une incidence sur les possibilités et la capacité d'intervention du PAM en matière de filets de sécurité. Certains sont liés à des facteurs de portée plus large, comme les débats à caractère institutionnel, tandis que d'autres sont plus spécifiques au PAM, comme les questions relatives à la programmation, aux partenariats et aux politiques.

Choix programmatiques

Ciblage

30. Le choix des méthodes de ciblage applicables aux filets de sécurité a suscité des débats animés. Les controverses deviennent plus vives à mesure que les ressources s'amenuisent, que les besoins augmentent et que les distinctions entre les différents niveaux de vulnérabilité des ménages s'estompent ("tout le monde est également pauvre"). En Afrique australe par exemple,

²⁰ Les systèmes existants dans les économies avancées et à revenus élevés pourraient constituer un sixième scénario F.

certaines approches proposaient d'apporter une assistance aux 10 pour cent les plus pauvres dans les communautés ou de faire davantage appel aux méthodes d'examen direct ou indirect des ressources. Dans d'autres cas, on a utilisé des méthodes de ciblage géographique, d'autociblage ou de ciblage par la communauté²¹.

31. Le choix de la bonne méthode ou de la bonne combinaison de méthodes de ciblage repose sur de multiples facteurs et ne saurait être prédéterminé. Il implique diverses étapes allant des évaluations à la conception, ce qui en fait un processus intrinsèquement dynamique et itératif. Les principaux éléments à prendre en considération pour la sélection optimale des critères de ciblage peuvent comprendre:

- le contexte (par exemple, zones périurbaines ou hautes terres rurales);
- les types de chocs possibles (comme une catastrophe naturelle survenant brutalement);
- la vulnérabilité et les besoins déjà recensés (comme une carence en micronutriments);
- les moyens de subsistance, les profils saisonniers et culturels (par exemple, pastoralisme);
- les capacités institutionnelles et celles des partenaires (par exemple, infrastructure, champ d'action et compétences);
- le cadre juridique et politique national (par exemple, respect de normes spécifiques et salaire minimum).

Conditions

32. Le caractère approprié des conditions (telles que définies au paragraphe 9), particulièrement dans les scénarios A et B, fait l'objet d'un vif débat. Une fois que le bien-fondé d'un transfert a été établi²², les plus récents travaux de recherche stipulent que le choix entre les programmes qui sont assortis de conditions et ceux qui ne le sont pas doit être guidé par l'examen de trois grandes catégories de facteurs:

- *Approche et aspects culturels.* Le débat philosophique autour des conditions n'est toujours pas tranché. Dans certains contextes, elles sont interprétées comme une imposition coercitive sur les bénéficiaires; dans d'autres cas, elles sont acceptées comme une

²¹ AusAid. 2011. *Targeting the Poorest: An Assessment of the Proxy Means Test Methodology*. Canberra; Schubert, B. et Huijbregts, M. 2006. The Malawi Social Cash Transfer Pilot Scheme: Preliminary lessons learned. Document présenté à la conférence sur les initiatives de protection sociale pour les enfants, les femmes et les familles (New York, 30-31 octobre 2006).

²² Par exemple, les mauvais résultats en matière d'éducation pourraient résulter de carences des programmes scolaires, de l'absence d'enseignants ou d'autres facteurs liés à l'offre que la mise en place de transferts, qu'ils soient assortis de conditions ou non, pourrait ne pas améliorer (Pritchett, L. 2012. *Seeing A Child Like A State: Holding the Poor Accountable for Bad Schools*. Banque mondiale, *Development Impact*: guest blog post, 3 janvier).

manière de promouvoir la coresponsabilité entre gouvernements et citoyens.

- *Faisabilité et efficacité.* Cela suppose de déterminer la gamme complète des coûts à court et long terme afin d'assurer la capacité administrative nécessaire à la gestion des programmes et, dans le cas des transferts assortis de conditions, de contrôler le respect des conditions.
- *Efficacité attendue.* Il n'est pas toujours facile de déterminer si les effets directs ou les impacts des programmes sont imputables aux services complémentaires (liés aux conditions) ou uniquement aux transferts. Les éléments de comparaison causale donnent des résultats contrastés qui sont fonction des contextes et des indicateurs²³.

Sélection des types de transfert

33. La sélection des formules à adopter pour les filets de sécurité (produits alimentaires, espèces ou bons d'alimentation) devrait reposer sur une approche équilibrée, pragmatique et fondée sur des données factuelles. Il s'agit d'un élément important car les termes "protection sociale" et "transferts monétaires" sont parfois considérés comme étant presque synonymes. Comme exposé dans les documents du PAM relatifs aux politiques et aux programmes²⁴, le caractère approprié d'autres types de transfert repose sur divers paramètres contextuels tels que:
- les objectifs des programmes (par exemple, offrir des possibilités d'emplois rémunérés ou remédier à des carences en micronutriments);
 - le fonctionnement des marchés (tel que déterminé par une analyse des filières d'approvisionnement);
 - les capacités d'exécution (par exemple, infrastructure, partenaires et mécanismes d'exécution);
 - la performance sur le plan de l'efficacité (coûts, temps) et de l'efficacité (effets directs, impacts et effet multiplicateur);
 - les conditions de sécurité, y compris l'analyse des risques et la planification des interventions d'urgence;
 - les préférences des bénéficiaires et les effets sur les rapports sociaux;
 - les approches et les positions politiques du gouvernement.
34. Dans le cadre du débat sur les transferts, il est souvent présumé que l'emploi des technologies de l'information (TI) ne concerne que les filets de sécurité appuyés par des transferts monétaires. À l'origine, c'est l'aide en

²³ Ozler et Ferreira. 2011. *Conditions Work! But Are They Good Thing?* Washington. Banque mondiale; Fiszbein, A. et Schady, N. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, Banque mondiale.

²⁴ PAM. 2011. "Cash and Voucher Programming", Directive OD2011/004; PAM. 2011. Point sur la mise en œuvre de la politique du PAM en matière de bons d'alimentation et de transferts monétaires (WFP/EB.A/2011/5-A).

espèces qui en a stimulé l'usage, mais les innovations dans le domaine des TI offrent de nouvelles possibilités de renforcer la coordination et la transparence des transferts en espèces, bons et denrées alimentaires. Par exemple, les systèmes de vérification électronique, les bases de données communes sur les bénéficiaires et les cartes électroniques de ration/allocation facilitent toutes les formes de transfert. Les programmes appuyés par des transferts monétaires exigent souvent la possession de cartes nationales d'identité, tout particulièrement lorsqu'ils sont exécutés en partenariat avec des banques commerciales. Ces cartes peuvent être connectées à des bases de données nationales sur les bénéficiaires, lesquelles relaient les informations sur ceux-ci aux programmes auxquels ils sont inscrits. Mais il ne faut pas en conclure que les transferts monétaires sont nécessairement plus faciles à institutionnaliser que les instruments reposant sur des produits alimentaires (encadré 8).

Encadré 8: Institutionnalisation et transfert de la responsabilité des programmes: les filets de sécurité appuyés par des transferts monétaires sont-ils différents?

Le PAM a montré qu'il avait une grande expérience du transfert réussi aux gouvernements de la responsabilité des programmes appuyés par une aide alimentaire. Les programmes d'alimentation scolaire en El Salvador, au Pérou et au Cap-Vert en sont de récents exemples. Pourtant on prétend souvent que le transfert de la responsabilité de programmes à composante monétaire ainsi que leur intégration dans les systèmes nationaux de filets de sécurité sont plus faciles, et les gouvernements mettent de plus en plus sur pied des filets de sécurité de longue durée reposant sur des transferts monétaires. En Asie, par exemple, le programme pakistanais Benazir de soutien aux revenus couvre près de 5 millions de ménages; au Bangladesh, diverses sortes de programmes à composante monétaire s'adressent à environ 11 millions de personnes; et les programmes nationaux de transferts monétaires non assortis de conditions en Indonésie et aux Philippines (le programme Keluarga Harapan et le programme Pantawid Pamilyang Pilipino respectivement) ont été récemment dotés de ressources internes représentant près de 230 millions de dollars. Il est sans doute plus aisé pour les gouvernements d'institutionnaliser des programmes qui sont issus de partenariats entre différents acteurs que d'intégrer des projets dispersés. À cet égard, les programmes à composante monétaire peuvent présenter l'avantage d'offrir un dénominateur commun – par exemple des systèmes communs d'exécution, comme en Géorgie (encadré 5) – aux agences dispensant une assistance à diverses fins. Toutefois il convient de souligner que la viabilité du processus de passation des responsabilités est également liée au développement d'infrastructures, telles que systèmes de vérification et protocoles opérationnels communs, qui appuient également des programmes à caractère alimentaire, comme en Inde (encadré 6), ainsi qu'à la promotion d'approches nationales qui pourraient par exemple générer des effets multiplicateurs locaux. Ces considérations donnent à penser que la transmission de la responsabilité des programmes pourrait dépendre moins du type de transfert opéré et plus de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience de l'initiative, qu'elle soit à composante alimentaire ou monétaire.

Suivi et évaluation

35. L'importance de programmer des interventions viables, d'un bon rapport coût-efficacité et efficaces a renforcé le rôle de l'obligation redditionnelle et des données factuelles. Les méthodes d'évaluation applicables aux filets

de sécurité deviennent de plus en plus sophistiquées et font sans cesse davantage appel à des techniques expérimentales ou à des essais comparatifs randomisés ²⁵ (ECR), parallèlement à des pratiques plus traditionnelles. Largement adoptés en sciences médicales, les ECR ont été mis en place dans le cadre de l'évaluation des transferts monétaires assortis de conditions opérés dans les pays relevant du scénario E et sont de plus en plus appliqués à d'autres contextes (comme le Bangladesh, l'Éthiopie et l'Ouganda).

36. La méthode ECR consiste à allouer un transfert à certains bénéficiaires admissibles choisis de manière aléatoire, le "groupe traité", et à évaluer les effets du transfert en comparant ce groupe à un "groupe témoin" composé de personnes qui n'ont pas participé au programme mais ont des caractéristiques similaires. L'expérience du PAM et de ses partenaires montre que si les ECR ont effectivement amélioré la qualité et la rigueur des données factuelles, ils présentent aussi de sérieuses limitations (tableau 1). Il convient donc de prendre en compte les avantages et les inconvénients des ECR et d'autres méthodes lors de la sélection de la technique ou de la combinaison de techniques d'évaluation la plus appropriée.

TABLEAU 1: AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES ÉVALUATIONS EXPÉRIMENTALES/RANDOMISÉES	
Avantages	Inconvénients
Peuvent déterminer statistiquement la causalité des impacts	Impliquent des coûts et des moyens administratifs élevés
Outils puissants pour évaluer des programmes aux contextes ou échelles similaires ("validité interne")	Enseignements limités pour des programmes à échelles ou contextes différents ("validité externe")
Outils importants pour tester des approches nouvelles et novatrices	Difficiles à institutionnaliser (exigent de hautes qualifications)
Valorisent une approche scientifique de la prise de décision	Posent éventuellement des problèmes éthiques (les groupes témoins peuvent ne pas recevoir de transfert)

37. La mise en place de mécanismes de suivi efficaces est également cruciale. Ces mécanismes peuvent comprendre la détermination systématique de valeurs de référence avant le démarrage des programmes; l'établissement de systèmes de surveillance pour suivre la performance des programmes par rapport aux objectifs et procéder aux ajustements nécessaires à mesure de l'évolution de la situation; et la tenue de bases de données intégrées fournissant des informations fiables et à jour sur les bénéficiaires et les programmes, comme les innovations en Inde et en Géorgie. Ces mécanismes, outre qu'ils sont essentiels aux fins de la programmation,

²⁵ Barrett, C. et Carter, M. (2010) The Power and Pitfalls of Experiments in Development Economics: Some Non-Random Reflections. *Applied Economic Perspectives and Policy* 32(4): 515-548.

donnent aussi des éléments permettant d'éclairer des questions plus vastes touchant la coordination et les institutions, comme on le verra dans les paragraphes suivants.

Coordination et flexibilité institutionnelles

38. Une difficulté majeure pour les plateformes relatives aux filets de sécurité est de trouver l'équilibre entre le principe de la prévisibilité du soutien et la flexibilité institutionnelle. Cela implique de répondre aux besoins prévus et d'établir des mécanismes coordonnés et dynamiques pour faire face aux situations d'urgence, promouvoir la sortie des ménages de la précarité et encourager la prise en charge par les communautés et les approches participatives.

Préparation aux situations d'urgence et interventions en cas de crise

39. Bien qu'ils soient souvent prévus pour des fins à long terme, les filets de sécurité devraient également être conçus pour permettre de faire face à des chocs imprévisibles. Toutefois, même si certains filets de sécurité ont été complétés par des mécanismes de gestion des risques (comme en Éthiopie, encadré 5), dans d'autres cas les liens institutionnels et programmatiques entre les filets de sécurité et la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de crise restent ténus. Les ministères chargés de la gestion des catastrophes ou de fonctions similaires sont souvent moins impliqués dans la planification des filets de sécurité que, par exemple, les ministères des affaires sociales. De ce fait, quand des chocs imprévisibles se produisent, les interventions sont généralement mises en œuvre par différents acteurs institutionnels. Il est donc nécessaire que les mécanismes de préparation aux situations d'urgence et d'intervention soient mieux coordonnés et intégrés aux plateformes de filets de sécurité.

Sortie de la précarité

40. L'expression "sortie de la précarité" fait référence à l'état qu'ont atteint les personnes lorsqu'elles n'ont plus besoin des filets de sécurité et peuvent s'engager sur la voie de l'autonomie. Il s'agit d'un élément qui a gagné en importance en raison de l'inquiétude suscitée par l'idée persistante que les filets de sécurité peuvent encourager la "dépendance", c'est-à-dire freiner les tentatives d'autonomie ou empêcher que soient prévues des stratégies de sortie. Il y a peu d'indices démontrant que les filets de sécurité peuvent générer des conséquences négatives indésirables, comme la dépendance parmi des populations aptes au travail, mais il faut davantage de données pour comprendre comment aider les bénéficiaires ciblés à ne plus avoir besoin des filets de sécurité.

41. Un facteur important, mentionné au paragraphe 7, est l'élaboration de systèmes de filets de sécurité. Les liens entre différents programmes de protection sociale, et entre ceux-ci et d'autres créneaux de développement constituent un élément central de la sortie de la précarité. Or, en pratique, les interventions relatives aux filets de sécurité sont souvent réparties entre différents ministères et secteurs. Par exemple, les programmes de création d'emplois peuvent être placés sous la responsabilité du Ministère de l'agriculture, tandis que l'alimentation scolaire relève du secteur de l'éducation et les transferts monétaires assortis de conditions de celui la santé. La mise en place de mécanismes de gouvernance pour la coordination intersectorielle est donc indispensable à l'instauration de filets de sécurité qui soient viables et compatibles avec les mesures d'incitation.

Décentralisation et approches participatives

42. La plupart des débats autour des filets de sécurité partent du postulat que les transferts sont effectués par les gouvernements. Or, les communautés et les ménages recourent aussi à une riche panoplie de mécanismes traditionnels ou informels d'entraide (comme le *hawala* dans les pays musulmans), dont les prêts, les arrangements de partage des risques et les envois de fonds. Ces filets de sécurité informels sont souvent mis à rude épreuve, particulièrement à la suite de divers chocs. En général, les filets de sécurité publics devraient être conçus de manière à compléter et promouvoir ces initiatives. Toutefois, certains programmes publics renforcent les approches directives qui laissent peu de place à l'implication des bénéficiaires. Il est donc capital d'établir des synergies entre soutien public formel et mécanismes informels pour promouvoir un environnement propice à la prise en main des opérations et à la responsabilisation, tout particulièrement au niveau des communautés.

Engagement politique

43. Certains pays ont récemment élaboré des cadres stratégiques nationaux spécifiquement conçus pour les filets de sécurité et la protection sociale, y compris dans des contextes où opère le PAM (tableau 2). Ces initiatives établissent la discipline pertinente applicable à divers aspects touchant la sécurité alimentaire et la nutrition qui sont au cœur du travail du PAM. Le travail politique "en amont" façonne en grande partie les modalités de mise en œuvre "en aval", pour ce qui est à la fois des choix conceptuels (ciblage ou choix du type de transfert notamment) et de l'attribution des responsabilités institutionnelles en matière de coordination et d'exécution.

TABLEAU 2: EXEMPLES DE CADRES NATIONAUX DE POLITIQUES DE PROTECTION SOCIALE ET DE FILETS DE SÉCURITÉ

Pays	Nom de la politique	Année de promulgation
Afghanistan	"Protection sociale", dans la stratégie nationale de développement	2008
Bangladesh	"Stratégie nationale globale de protection sociale"	En cours
Cambodge	"Stratégie nationale de protection sociale pour les pauvres et les personnes vulnérables"	2011
Éthiopie	"Programme de filets de sécurité fondé sur des activités productives"	2005
Ghana	"Stratégie nationale de protection sociale: investir dans la population"	2008
Kenya	"Politique nationale de protection sociale"	En cours
Libéria	"Politique d'action sociale"	2009
Malawi	"Protection sociale et gestion des catastrophes", dans la stratégie de croissance et de développement	2006
Mozambique	"Stratégie nationale de protection sociale de base"	2010
Nicaragua	"Réseau de protection sociale"	2000
Niger	"Politique nationale de protection sociale"	2011
Pakistan	"Politique nationale de protection sociale"	En cours
Rwanda	"Stratégie nationale de protection sociale"	2011
Swaziland	"Protection sociale", dans la stratégie pour la réduction de la pauvreté et le plan d'action	2007
République-Unie de Tanzanie	"Cadre national de protection sociale"	2008
Zambie	"Politique nationale d'action sociale"	2008

44. Le PAM a contribué à l'élaboration de plusieurs de ces cadres, mais ce travail d'aide à la formulation de politiques nationales relatives aux filets de sécurité, qui implique de collaborer avec un large éventail d'acteurs appartenant à des consortiums de protection sociale, exige souvent d'importants moyens. Par exemple, de récentes évaluations ont signalé les contraintes qu'imposait au personnel du PAM la gestion sur le long terme de relations de travail sur les politiques²⁶. Tandis que d'autres partenaires bénéficient de conseillers sur le terrain qui sont spécialisés en politiques de protection sociale, l'orientation du PAM en matière d'exécution constitue un obstacle à une participation systématique aux plateformes nationales sur les politiques.
45. L'expérience au Cambodge et en Éthiopie, par exemple, montre qu'un engagement fructueux suppose des approches holistiques et consensuelles, par opposition à la démarche du PAM, très axée sur lui-même. Le travail sur les filets de sécurité exige une vision à long terme, une prise de risque prudente, une bonne connaissance des processus politiques, des talents de

²⁶ Rapport succinct de l'évaluation stratégique du travail mené en partenariat dans le cadre de la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire (WFP/EB.1/2012/6-A).

négociations, des pratiques et des données bien documentées, et du personnel spécialisé ayant des compétences techniques.

46. Surtout pour les petits bureaux de pays, engager des travaux sur les politiques relatives aux filets de sécurité peut contraindre à opérer des arbitrages entre priorités concurrentes, y compris entre d'autres questions d'ordre politique (comme les filets de sécurité, la nutrition et l'agriculture/Achats au service du progrès), ou à choisir entre centrage sur les politiques ou sur la programmation. Les interventions de renforcement des capacités stratégiques devraient être conçues à la lumière de ces dilemmes, et prendre en compte des éléments tels qu'effectifs, changement culturel et gestion des savoirs, qui contribuent à atténuer certaines des tensions.

Partenariats

47. Comme souligné dans la première section du présent document, les filets de sécurité sont en passe de prendre une place centrale dans les débats tenus au sein de forums mondiaux comme le G20 ou d'organismes régionaux comme l'Union africaine. Ils constituent aussi un principe essentiel de la collaboration des Nations Unies, comme en témoigne le Socle pour la protection sociale. Le PAM a apporté une contribution notable à ces plateformes et il a également forgé des partenariats fructueux, notamment avec la Banque mondiale. Toutes ces initiatives soulignent le rôle crucial des partenariats dans l'orientation des politiques relatives aux filets de sécurité et des efforts en matière de programmation et de plaidoyer.
48. Les partenariats sur les filets de sécurité noués avec les gouvernements sont clairement corrélés aux initiatives de renforcement des capacités. L'action du PAM à cet égard devrait toujours être adaptée au contexte local et répondre à une demande d'aide émanant du gouvernement. Dans certains cas, comme celui de plusieurs pays relevant des scénarios A et B, le renforcement des capacités gouvernementales dans le domaine des filets de sécurité peut impliquer de la part du PAM des activités de transfert d'outils et d'approches (formation à l'analyse et à la cartographie de la vulnérabilité ou à la gestion de filières d'approvisionnement, par exemple). Dans d'autres cas, comme dans certains pays relevant des scénarios C et D, il peut arriver que les gouvernements demandent au PAM de renforcer leurs propres structures et systèmes. Ce type de soutien n'entre généralement pas dans le cadre des programmes que le PAM appuie et relève souvent d'une approche plus technique et plus axée sur la résolution de problèmes, qui fait appel à son expertise (prendre mieux en compte la nutrition dans les filets de sécurité ou améliorer le ciblage d'un programme national de transferts monétaires, par exemple).
49. L'expérience montre que les partenariats posent également des problèmes opérationnels spécifiques au niveau des pays. Par exemple, il a été noté lors de récentes évaluations que la brève durée du cycle des projets du PAM

faisait obstacle à une approche à long terme, et que ses partenaires, du fait de la structure de financement du PAM, doutaient de sa capacité de tenir ses engagements sur le long terme²⁶. Les partenariats nécessitent souvent plus de temps, de prévisibilité et de soutien durable que ne le permet le cycle des projets du PAM. Entre autres obstacles figurent également les modalités générales d'aide dans un pays donné. Ainsi, dans un contexte où il est largement fait recours au soutien budgétaire, les filets de sécurité sont évoqués entre organisations partenaires ayant des modalités similaires de distribution de l'aide.

50. Le PAM a pris plusieurs mesures novatrices visant à éliminer ces obstacles. En ce qui concerne les modèles de fonctionnement, l'examen du cadre de financement, le Compte d'intervention immédiate et le mécanisme de financement anticipé ont amélioré la prévisibilité, l'efficacité et la flexibilité de la structure de financement du PAM. Ces améliorations pourraient aussi faciliter son engagement dans le domaine des filets de sécurité, à la fois en permettant de dissocier le soutien technique de la programmation basée sur le volume, et en apportant un appui plus prévisible et souple aux initiatives de longue durée.

IV. PRIORITES ET IMPLICATIONS

51. *Le PAM joue un rôle critique dans la protection sociale au travers des filets de sécurité car ceux-ci sont liés à l'assistance alimentaire au service de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.* Le PAM est un chef de file mondial dans le domaine de la fourniture d'assistance alimentaire sous forme de transferts alimentaires ou monétaires. L'allocation de transferts alimentaires ou monétaires non contributifs aux fins de l'assistance alimentaire est, compte tenu de ce qui a été exposé et des réserves formulées dans le présent document, une importante fonction des filets de sécurité tels que définis sur le plan international. C'est pourquoi le PAM peut jouer un rôle majeur dans le secteur des filets de sécurité, et par conséquent dans la protection sociale, mais un rôle limité aux activités d'assistance alimentaire.
52. *Apporter un soutien technique et un savoir-faire pratique dans le domaine des filets de sécurité.* La présence du PAM sur le terrain, son expérience et son aptitude à mettre ses compétences au service des filets de sécurité (dans les domaines de l'évaluation ou de la gestion de filières d'approvisionnement, par exemple) et à proposer des solutions pratiques et viables (grâce à son savoir-faire) constituent de précieux atouts que gouvernements et partenaires peuvent mettre à profit lors de la formulation de politiques et de programmes relatifs à la protection sociale et aux filets de sécurité.
53. *Veiller à ce que les filets de sécurité intègrent des objectifs de sécurité alimentaire et nutritionnelle.* Les initiatives relatives aux filets de sécurité sont certes censées avoir des effets directs sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et sont conduites dans des contextes difficiles, mais elles sont souvent axées

sur la pauvreté. Le PAM devrait donc s'attacher à faire en sorte que les considérations de sécurité alimentaire et de nutrition soient pleinement prises en compte dans les processus décisionnels, y compris dans les cadres d'orientation, lors de la conception des programmes, dans les systèmes de suivi et d'évaluation et dans le cadre des activités de plaidoyer.

54. *Aider les gouvernements à mettre en place des systèmes de filets de sécurité.* Le PAM et ses partenaires devraient aider les gouvernements à mettre en place et renforcer progressivement des systèmes nationaux de filets de sécurité. Il peut s'agir en particulier d'aider à établir des bases de données unifiées sur les bénéficiaires, de mettre au point des systèmes conjoints d'exécution et d'élaborer des cadres communs de suivi et d'évaluation. Ces initiatives tournées vers l'extérieur devraient être complétées par des efforts centrés sur l'intérieur afin de renforcer l'intégration et les synergies entre activités et programmes dans le portefeuille de pays du PAM²⁷. Dans le prolongement d'expériences récentes, les activités pourraient porter sur l'établissement de bases de données internes sur les bénéficiaires du PAM au niveau des bureaux de pays, la rationalisation des systèmes de suivi et d'évaluation, et la recherche de moyens d'adapter les cartes des bénéficiaires du PAM à de multiples usages.
55. *Aider à renforcer les mécanismes institutionnels.* Le PAM pourrait aider les gouvernements et les partenaires à renforcer la coordination et la souplesse des filets de sécurité. Ce type d'appui pourrait être particulièrement utile dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence et de la réduction des risques de catastrophe, notamment en facilitant la coordination entre les institutions nationales chargées des secours et celles responsables des affaires sociales. L'expérience croissante du PAM en matière de nutrition, d'éducation et de questions se rapportant à l'agriculture (acquise notamment dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès, de l'alimentation scolaire et des activités de création d'emplois de qualité) peut aider à promouvoir des synergies institutionnelles entre filets de sécurité et autres initiatives sectorielles.
56. *Veiller à ce que la mise en place des filets de sécurité repose sur des données factuelles solides et spécifiques au contexte.* Le PAM devrait promouvoir la mise en place progressive de filets de sécurité par les autorités locales, en conformité avec les politiques et les capacités nationales. Dans le cadre de ce processus, il collabore de plus en plus avec d'éminents instituts de recherche pour produire des éléments d'information rigoureux sur le caractère approprié, l'efficacité et l'efficience des filets de sécurité. Ce travail

²⁷ Par exemple, en Haïti, il a été constaté que "... le portefeuille d'activités a été perçu et géré comme un ensemble d'activités et d'opérations d'assistance alimentaire séparée, et non comme un tout. (...) [Le PAM] devrait envisager de regrouper les activités, notamment avec d'autres partenaires (...) afin que d'accroître l'impact et d'obtenir des résultats optimaux". Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM en Haïti (WFP/EB.2/2011/6-C).

offre une base solide sur laquelle le PAM peut s'appuyer pour renforcer le rôle de catalyseur qu'il joue dans la génération de données destinées à faciliter la prise de décisions en matière de filets de sécurité dans une grande diversité de contextes.

57. *Forger des partenariats stratégiques pour les filets de sécurité.* Le rôle des partenariats est central pour ce qui est d'aider les gouvernements à concevoir des filets de sécurité appropriés. Le PAM devait s'attacher plus résolument à forger des partenariats stratégiques avec des acteurs intervenant dans le secteur des filets de sécurité, y compris avec des organismes des Nations Unies, des organisations internationales, des ONG et des universités. Bien que des plateformes existent déjà, comme celle établie avec la Banque mondiale pour l'alimentation scolaire, les adapter afin qu'elles englobent plus largement et de manière plus explicite les filets de sécurité pourrait permettre de faciliter la création de plateformes techniques au niveau des pays.
58. *Mobiliser des ressources.* Le financement et les modalités de financement peuvent influencer profondément et diversement sur la qualité du soutien apporté par le PAM aux filets de sécurité nationaux. Comme signalé dans l'évaluation stratégique relative aux filets de sécurité, la prévisibilité de l'aide offerte par le PAM peut être entravée par le manque de financement pluriannuel non assorti de restrictions¹⁶. Néanmoins, plusieurs gouvernements donateurs ont récemment commencé à accroître substantiellement, par l'intermédiaire du PAM, leur soutien pluriannuel et multilatéral, y compris les fonds alloués à l'alimentation scolaire, à la nutrition et à d'autres programmes de filets de sécurité. L'examen du cadre de financement offre aussi de nouvelles possibilités de surmonter les obstacles répertoriés lors de la récente évaluation stratégique des moyens de subsistance²⁸, notamment en dissociant le volume livré de la fourniture de conseils techniques. Toutefois, l'engagement dans le domaine des filets de sécurité peut aussi exiger un effort plus proactif de la part du PAM dans l'optique de saisir les possibilités de financement non traditionnel, surtout mais pas exclusivement dans les pays relevant du scénario D.
59. *Renforcer la prise de décision en interne.* Bien que de nombreuses activités et interventions du PAM appuient déjà les filets de sécurité nationaux, il convient de guider de manière plus structurée les bureaux de pays pour les aider à améliorer leur participation au débat et aux controverses. Le PAM lancera une initiative – les filets de sécurité en pratique (*Safety Nets in Practice* – SNIP) – pour aider à expliquer et rationaliser les choix, à savoir pourquoi et comment les interventions centrées sur les filets de sécurité sont sélectionnées, conçues, mises en œuvre et évaluées. Les besoins

²⁸ Rapport succinct de l'évaluation stratégique de l'efficacité du PAM dans les interventions visant à rétablir les moyens d'existence (WFP/EB.A/2009/7-B).

financiers pour la mise en œuvre des quatre composantes de l'initiative SNIP sont estimés à près de 3 millions de dollars sur trois ans:

- *Directives de programmation.* Le PAM a publié une documentation détaillée pour guider les choix programmatiques et opérationnels. Cependant, ces documents ne sont pas toujours faciles à utiliser lors des débats programmatiques sur les filets de sécurité, notamment concernant les points évoqués dans le présent document. Certaines considérations figurent déjà dans les documents de programme, mais elles se rapportent souvent à des instruments spécifiques (comme les activités Vivres pour la création d'avoirs) ou à des contextes particuliers (comme les situations d'urgence). Le PAM publiera donc des directives pour contribuer à guider la prise de décisions sur:
 - ◆ les facteurs à prendre en considération lors de la sélection de critères de ciblage appropriés;
 - ◆ le choix entre les programmes assortis de conditions et ceux qui ne le sont pas;
 - ◆ les avantages comparatifs et les limites de différentes méthodes d'évaluation, et les moyens d'utiliser les conclusions pour orienter les ajustements des programmes;
 - ◆ les conditions favorisant la réussite de l'institutionnalisation des filets de sécurité et du transfert de leur responsabilité aux communautés et aux pays.
- *Outils et recherche opérationnelle.* Cet élément comprend les activités suivantes:
 - ◆ élaboration de méthodes de cartographie et d'évaluation des filets de sécurité nationaux sur le plan de leur disponibilité, de leur performance et de leur aptitude à répondre à d'éventuelles crises;
 - ◆ établissement d'une base de données pour répertorier, classer et suivre les interventions du PAM en matière de filets de sécurité selon les normes internationales et les définitions données dans le présent document;
 - ◆ examen de l'expérience et des méthodes relatives à la mise en place et à la gestion de systèmes intégrés d'information sur les bénéficiaires;
 - ◆ identification de contraintes spécifiques d'ordre stratégique ou du domaine des capacités qui entravent l'engagement du PAM dans différents contextes;
 - ◆ concertation avec des partenaires comme la Banque mondiale et l'UNICEF pour définir des "systèmes" de filets de sécurité et leur mise en place progressive afin de dispenser une assistance alimentaire dans différents contextes.

- *Renforcement des compétences techniques.* Ce volet comprend une stratégie destinée à renforcer les compétences à travers divers accords institutionnels prévoyant l'organisation de formations comme celle dispensée par la Banque mondiale sur l'initiation aux filets de sécurité, la création de partenariats pour répondre à des besoins techniques spécifiques (par exemple, en matière de capacité d'évaluation), des détachements stratégiques (d'agents du PAM au sein de l'institution et à l'extérieur), le recours à des échanges provisoires de personnel pour appuyer les travaux intenses d'élaboration de politiques et la tenue d'un registre de consultants et d'experts.
- *Gestion de l'information et des savoirs.* Le PAM mettra sur pied des initiatives pour générer et partager les savoirs dans le but d'exploiter, d'adapter et de diffuser les enseignements tirés de l'expérience dans différents contextes, particulièrement dans le cadre de la coopération Sud-Sud. Ce travail exploitera les données recueillies sur des questions internes et propres au PAM ainsi que sur des questions de portée plus large. En partenariat avec les bureaux régionaux et les bureaux de pays, de nouveaux produits seront conçus de manière à sensibiliser à la terminologie de base, aux choix programmatiques, aux données factuelles et aux événements. En sa qualité de membre de centres de recherche comme le Centre pour la protection sociale, le PAM mettra son engagement et ses contributions au service de divers forums nationaux, régionaux et internationaux étudiant les filets de sécurité.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

AusAID	Agence australienne pour le développement international
DFID	Ministère britannique du développement international
ECR	essais comparatifs randomisés
GTZ	Agence allemande de coopération technique
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDSC	Centre d'information et d'appui à la prise de décisions
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
ONG	organisation non gouvernementale
PFSAP	Programme de filets de sécurité fondé sur des activités productives
PNPS	Politique nationale de protection sociale
SNIP	<i>Safety Nets in Practice</i>
SWF	<i>Social Welfare Fund</i>
TI	technologies de l'information
TPDS	système public de distribution ciblée
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international