



L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE DANS LE MONDE EN 2017

État des lieux et perspectives



Programme Alimentaire Mondial

Juillet 2017

Page de couverture:
Dans le camp de réfugiés de
Mugombwa, dans le district de
Gisagara au Rwanda, le PAM
fournit des produits nutritifs
spécialisés pour traiter la
malnutrition modérée et aiguë
PAM/Rein Skullerud

Une marchande et son enfant sur le
marché de Libenge dans la province
de l'Équateur, en République
démocratique du Congo.
PAM/Olivier Le Blanc



Résumé

Dans *L'assistance alimentaire dans le monde en 2017* sont analysées les mesures mises en œuvre par les acteurs intervenant à l'échelle nationale, régionale et internationale pour faire face aux crises alimentaires, s'y préparer et les prévenir; au cours de la seule année 2017, ces crises ont fait basculer 108 millions de personnes à travers le monde dans une situation d'insécurité alimentaire grave. L'objectif consiste à faire mieux comprendre: i) l'ampleur et la portée de ces mesures d'"assistance alimentaire" et les différents éléments qui les composent, dans le temps et dans l'espace; ii) les défis et les possibilités actuels et en devenir auxquels sont confrontés ceux qui apportent une assistance alimentaire et ceux qui y prennent part; et iii) les différentes possibilités d'élaborer des politiques et de financer des investissements propres à favoriser la pertinence et l'impact de l'assistance alimentaire dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Ce rapport vise à répondre à trois questions:

1. Quels sont le niveau, l'évolution et les caractéristiques de l'assistance alimentaire à l'échelle mondiale, régionale et nationale?
2. Quels sont les principaux défis à relever en matière de conception et de mise en œuvre de l'assistance alimentaire dans différents contextes de fonctionnement des systèmes alimentaires?
3. Comment ces défis sont-ils relevés? Autrement dit, quels types d'innovations en matière d'assistance alimentaire a-t-on entrepris de mettre au point pour s'y attaquer?

Trois thèmes structurent cet exposé: i) l'assistance alimentaire au carrefour de l'action humanitaire et de la lutte contre la faim; ii) l'assistance alimentaire dans les systèmes alimentaires – les réseaux complexes qui sont à l'œuvre dans la production et la transformation des aliments et pour faire en sorte qu'ils parviennent aux personnes qui souffrent de la faim; et iii) l'assistance alimentaire en tant qu'action d'intérêt collectif qui repose sur de nombreuses strates d'activité à caractère commercial.

La description et l'examen de l'assistance alimentaire vont donc bien au-delà de la vision traditionnelle de l'"aide alimentaire" consistant à transférer des vivres aux populations qui souffrent de la faim. Plusieurs autres modes d'intervention visant à prévenir la faim et à s'attaquer aux nombreux facteurs et corollaires qui entrent en jeu sont étudiés. L'assistance alimentaire vise non seulement à sauver des vies et à protéger les moyens d'existence à court terme au moyen de transferts alimentaires en nature, de transferts de type monétaire, d'achats locaux et

régionaux de produits alimentaires et de passation de contrats de services ayant trait aux systèmes alimentaires, de mesures d'assistance technique et de nombreuses activités d'appui – elle a également pour objet de lutter contre les causes profondes de la faim à moyen et long terme.

Faute de données suffisantes, ce rapport porte sur l'assistance alimentaire organisée à l'échelle internationale à travers l'image qu'en donne le portefeuille d'activités du Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations Unies. Bien que le Programme soit le premier organisme humanitaire au monde en matière de lutte contre la faim et de promotion de la nutrition, il ne couvre pas l'ensemble du champ de l'assistance alimentaire, loin s'en faut. Néanmoins, son champ d'action est à la fois mondial et diversifié. L'examen des principales caractéristiques du portefeuille d'activités d'assistance alimentaire du PAM donne donc une image très instructive des questions et des situations les plus pertinentes et, dans les cas où le Programme alimentaire mondial est l'un des principaux acteurs, sa perception du panorama de l'assistance alimentaire a toutes les chances d'être exacte. À l'avenir, l'analyse s'appuiera sur des données et des informations provenant d'autres sources, en particulier les programmes nationaux, dans le cadre desquels il est probable que les investissements collectifs dans l'assistance alimentaire telle que définie ici sont d'une ampleur bien supérieure à ceux des acteurs internationaux.

État des lieux

L'assistance alimentaire comporte deux versants, d'une part, la demande – dont la répartition géographique et l'intensité des différentes formes d'assistance alimentaire sont le reflet – et, d'autre part, l'offre – dont les montants consacrés à l'assistance alimentaire à différentes périodes et dans différents endroits sont le reflet.

DEMANDE D'ASSISTANCE ALIMENTAIRE

La demande d'assistance alimentaire, qui est considérable, correspond à un grand nombre de situations sur le plan du revenu national, de la performance des systèmes alimentaires, de la faim et de la stabilité.

- Quatre groupes de pays se dessinent si l'on prend en considération la stabilité et la performance:
 - i) pays relativement stables et performants;
 - ii) pays relativement stables mais peu performants;
 - iii) pays relativement instables mais performants;
 - et iv) pays relativement instables et peu performants.
- Les opérations d'assistance alimentaire concernent surtout les pays relativement instables

et peu performants, dont la plupart sont des pays à faible revenu, mais parmi lesquels la part des pays à revenu intermédiaire n'est pas négligeable.

- Plusieurs pays dont les systèmes alimentaires sont relativement performants - qui sont tous des pays à revenu intermédiaire - sont également très demandeurs d'assistance alimentaire en raison d'un fardeau de la faim relativement élevé ou d'une instabilité plutôt forte.
- Certains pays dont la performance globale des systèmes alimentaires est relativement solide, mais dans lesquels il existe d'importantes poches de vulnérabilité et d'insécurité alimentaire, expriment par conséquent aussi une forte demande d'assistance alimentaire.
- Les pays assez stables dotés de systèmes alimentaires relativement performants sont plutôt demandeurs d'activités d'assistance technique et de soutien - alerte rapide et préparation par exemple, alors que les pays relativement instables dont les systèmes alimentaires sont peu performants sont surtout demandeurs de mesures de grande ampleur visant à éviter la famine et à protéger les moyens d'existence, comme les transferts de vivres et d'espèces non assortis de conditions. Les mesures telles que les transferts de vivres et d'espèces assortis de conditions, qui s'attaquent aux effets des faiblesses structurelles des systèmes alimentaires, sont indiquées dans la plupart des situations.

OFFRE D'ASSISTANCE ALIMENTAIRE

Les données concernant les dépenses d'assistance alimentaire pendant la période 2009-2015 font apparaître une offre pluridimensionnelle, à plusieurs niveaux et évolutive.

- Les dépenses d'assistance alimentaire directe ont augmenté, passant de 2,2 milliards de dollars E. U. à 5,3 milliards de dollars.
- Toutes les catégories d'assistance ont enregistré des hausses significatives, mais celles-ci ne sont pas uniformes.
- La part des transferts alimentaires en nature a reculé, passant de 54 pour cent à moins de 40 pour cent, mais ce mode d'assistance alimentaire reste prépondérant partout, excepté dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes.
- La part des transferts de type monétaire s'est envolée, puisqu'elle est passée de moins de 1 pour cent à 20 pour cent, mais cet essor est inégalement réparti entre les différentes régions: c'est dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes qu'il est le plus rapide, et dans la région de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique centrale qu'il est le plus lent.

- La part des dépenses consacrées à l'assistance technique a également nettement augmenté, passant de moins de 1 pour cent à 8 pour cent, mais beaucoup plus lentement que les transferts de type monétaire.
- La part consacrée à la logistique a elle aussi chuté, passant de 32 pour cent à 20 pour cent, ce qui s'explique par l'érosion de la part des transferts alimentaires en nature; cependant les capacités logistiques restent partout vitales car elles jouent un rôle dans l'assistance alimentaire et le système humanitaire dans son ensemble.
- Deux régions confrontées à des crises alimentaires à la fois complexes et considérables - Afrique de l'Est et Afrique centrale et Moyen-Orient et Afrique du Nord - absorbent 70 pour cent des dépenses consacrées à l'assistance alimentaire.
- Les dépenses consacrées à l'assistance alimentaire sont plus élevées dans les pays à revenu intermédiaire que dans les pays à faible revenu, qui sont beaucoup plus nombreux; c'est dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure qu'elles progressent le plus vite.

DÉFIS À RELEVER EN MATIÈRE D'ASSISTANCE ALIMENTAIRE

Les principaux défis à relever sur le plan de la demande et de l'offre d'assistance alimentaire proviennent de trois sources; on distingue:

- i. ceux qui résultent des évolutions et des perturbations à l'échelle mondiale et nationale et qui déterminent la localisation et l'intensité de la demande d'assistance alimentaire - changement climatique, conflits, urbanisation et inégalités;
- ii. ceux qui sont associés à l'action humanitaire et qui déterminent le volume et la qualité de l'assistance alimentaire fournie à titre d'intervention humanitaire - financement, accès, protection et sécurité; et
- iii. ceux qui découlent de la structure et du fonctionnement des systèmes alimentaires et qui déterminent le volume et la qualité de l'assistance alimentaire fournie pour lutter contre la faim et l'insécurité alimentaire - problème de la "mauvaise année" ou de la "période de soudure", problème du "dernier kilomètre" et problème de "l'année faste".

SOLUTIONS ET INNOVATIONS REPOSANT SUR L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE

Pour relever ces défis, les organismes chargés de l'assistance alimentaire ont mis au point plusieurs solutions.

Parmi les exemples de solutions et innovations visant à répondre aux défis liés au changement climatique, aux conflits, à l'urbanisation et aux inégalités figurent: i) la préparation aux catastrophes et les systèmes d'alerte rapide; ii) les instruments de mutualisation et de transfert des risques supportés par les États; iii) les instruments groupés de gestion des risques qui renforcent la résilience; iv) l'effet multiplicateur des transferts de type monétaire en faveur des réfugiés, des populations déplacées et des communautés d'accueil dans les situations de conflit; v) les outils d'évaluation et de suivi de la sécurité alimentaire adaptés au milieu urbain; et vi) les cadres et les interventions propres à favoriser l'évolution des relations entre les sexes.

Parmi les exemples de solutions et innovations visant à répondre aux défis liés au financement de l'action humanitaire, à l'accès humanitaire et aux questions de protection et d'insécurité figurent: i) le préfinancement et le prépositionnement de stocks de vivres; ii) les prêts en faveur des projets et le financement de leur trésorerie; iii) les solutions numériques novatrices en matière d'évaluation préalable, de constitution d'échantillons, de ciblage, d'exécution ainsi que de suivi et d'évaluation dans les zones reculées; iv) le développement des capacités en matière de sensibilisation, de plaidoyer et de négociation; v) les largages à haute altitude; et vi) les mécanismes de réclamation et de remontée de l'information.

Parmi les exemples de solutions et innovations visant à répondre aux défis liés aux problèmes de mauvaise année, de période de soudure, de dernier kilomètre et d'année faste figurent: i) les interventions spécifiquement axées sur la nutrition ou à dimension nutritionnelle; ii) les filets de sécurité alimentaire au sein des systèmes de protection sociale de nature à apporter une réponse en cas de crise; iii) les plateformes d'achat permettant de fournir un appui aux petits exploitants et aux petites et moyennes entreprises agroalimentaires; iv) la mise à niveau matérielle, technique et organisationnelle des détaillants en produits alimentaires; v) les innovations numériques en matière d'intégration des filières et de suivi; vi) la mise à niveau matérielle, technique et organisationnelle des réserves publiques de vivres; vii) la mise à niveau matérielle, technique et organisationnelle des infrastructures et des services de la filière d'approvisionnement alimentaire; viii) les normes et la réglementation en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments; et ix) la réforme des marchés et de la politique commerciale.

Perspectives

Avec 20 millions de personnes menacées par la famine en 2017 et plusieurs millions de plus en situation d'insécurité alimentaire extrême en raison d'un conflit, de mauvaises conditions météorologiques ou d'autres perturbations, les perspectives en matière de sécurité alimentaire mondiale sont moroses. La nécessité de dispenser une assistance alimentaire efficace est aujourd'hui plus impérieuse qu'elle ne l'a jamais été dans un passé récent.

AVANTAGES LIÉS À L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE

Pour peu que les solutions au problème de la faim reposant sur l'assistance alimentaire soient améliorées et généralisées, il serait possible d'obtenir trois catégories d'avantages (ou de dividendes) importants. En prenant en considération uniquement les opérations menées par le PAM en 2015, ces avantages pourraient notamment comprendre:

- i. un "avantage lié à l'accessibilité" de 997 millions de dollars par an – somme que le PAM pourrait économiser grâce à l'amélioration de l'accès humanitaire dans les 20 pays confrontés aux crises alimentaires les plus graves;
- ii. un "avantage lié à la stabilité" de 2,24 milliards de dollars par an – somme que le PAM pourrait économiser grâce à l'amélioration de la stabilité dans les nombreux pays du portefeuille du PAM où la situation est très instable, par exemple en faisant le nécessaire pour que les ressources publiques, qui sont maigres, soient utilisées de manière plus productive, ou en ouvrant des perspectives d'amplification des innovations qui ont porté leurs fruits au sein du secteur privé; et
- iii. un "avantage lié à la performance" de 439 millions de dollars par an – somme qui représente les économies que le PAM pourrait réaliser grâce à l'amélioration de la performance des systèmes alimentaires dans le cadre desquels il fournit une assistance alimentaire.

Si des progrès étaient réalisés dans tous ces domaines, les avantages pourraient atteindre 3,45 milliards de dollars par an. Les avantages liés à l'accès concerneraient surtout les régions du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ainsi que de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique centrale, tandis que les avantages liés à la stabilité et à la performance seraient mieux répartis sur l'ensemble de la planète.

Le secteur de la sécurité alimentaire absorbe 40 pour cent des dépenses consacrées à l'assistance humanitaire à l'échelle internationale. Tous secteurs d'aide humanitaire confondus, les avantages qui pourraient être obtenus sont estimés à 8,62 milliards de dollars par an au total.



Une marchande sur un marché de produits locaux à La Guájira, en Colombie.

PAM/Mike Bloem

PRIORITÉS ET RECOMMANDATIONS VISANT À OBTENIR CES AVANTAGES

Il est probable que ces avantages, calculés par rapport au portefeuille d'activités d'assistance alimentaire du PAM, représentent une petite part des avantages qu'il devrait être possible d'obtenir en relation avec l'assistance alimentaire à l'échelle de la planète. Pour retirer l'ensemble de ces avantages, les dirigeants et les responsables de l'élaboration des politiques doivent satisfaire aux impératifs ci-après.

- i. **Stabiliser, accroître et libérer les financements à vocation humanitaire.** Il faut combler le déficit de financement qui ne cesse de se creuser, en faisant appel non seulement aux donateurs habituels, mais aussi à de nouvelles sources comme les pays à revenu intermédiaire et le secteur privé. Il faut reconsidérer le fléchage des financements et le caractère fragmenté, redondant et excessif des exigences en matière de rapports.
- ii. **Affronter les facteurs politiques de la vulnérabilité et de la faim.** Une concertation et des négociations équitables, ouvertes et durables entre les belligérants, fondées sur la responsabilisation et le respect du droit international humanitaire, sont indispensables pour ouvrir des perspectives durables permettant de mettre en place une assistance alimentaire et de soulager les souffrances.
- iii. **Investir dans des programmes d'assistance alimentaire de très haute qualité.** Les éléments qui conditionnent l'efficacité de l'assistance alimentaire sont les suivants:
 - i) rigueur de l'évaluation et du ciblage;
 - ii) diversité des instruments;
 - iii) aliments nutritifs sûrs et de grande qualité;
 - iv) égalité des sexes;
 - v) innovations numériques;
 - v) interventions respectueuses du marché et adaptées au milieu urbain le cas échéant;
 - vi) responsabilité envers les populations bénéficiaires; et
 - vii) forte détermination des pouvoirs publics.
- iv. **Renforcer les capacités nationales et la coopération Sud-Sud.** Les capacités nationales se développent, mais elles sont encore insuffisantes. À l'ère des objectifs de développement durable, l'assistance alimentaire doit être principalement axée sur:
 - i) l'obtention de résultats interdépendants vecteurs de transformation à l'échelle nationale; et
 - ii) la promotion de la prise en main nationale des interventions et des échanges Sud-Sud, avec une forte implication du secteur privé.
- v. **Comblent les lacunes considérables sur le plan des données.** Il est urgent de disposer d'une base de données mondiale exhaustive et vérifiable rendant compte des niveaux et des flux de ressources et d'activités d'assistance alimentaire.

Celle-ci doit également contenir des données infranationales détaillées faisant apparaître les différents types et niveaux de vulnérabilités, les risques, les besoins, les actifs, les décisions et les opérations des populations pauvres qui souffrent de la faim.

- vi. **Élaborer et mettre en œuvre un programme de recherche appliquée.** Deux grands axes interdépendants doivent être explorés: un axe relatif aux programmes, afin d'améliorer la conception et la mise en œuvre d'interventions spécifiques en matière d'assistance alimentaire, et un axe relatif aux systèmes, afin de mettre au point des solutions s'appuyant sur l'assistance alimentaire qui permettent de s'attaquer aux problèmes systémiques et d'optimiser la performance des systèmes alimentaires.

Dans chacun de ces domaines, la justification purement humanitaire de négociations et d'interventions menées avec détermination coule de source. Les arguments économiques sont éloquentes. La nécessité politique est incontestable.

L'état des lieux dressé dans le présent rapport confirme qu'en matière d'assistance humanitaire, l'assistance alimentaire constitue l'approche sectorielle par excellence. Il s'agit de prévenir ou d'atténuer les effets de la faim aiguë, et l'assistance alimentaire s'impose comme un pilier incontournable des investissements sectoriels en faveur du développement durable opérés par les gouvernements nationaux et leurs partenaires. L'un des messages importants relayés dans ce rapport est que l'assistance portant sur un secteur spécifique ne fait pas obstacle à l'efficacité et l'efficience de l'action humanitaire. Au contraire, elle sauve des vies et préserve les moyens d'existence lorsqu'elle concorde avec les stratégies, les politiques et les investissements nationaux qui améliorent la résilience, et elle est par conséquent indispensable à un développement qui s'inscrit dans la durée.

La voie à suivre en matière d'assistance alimentaire est semée d'embûches. Mais il est également évident que des possibilités très importantes vont se multiplier en matière de mobilisation et de partenariats renforcés, comme ceux qui ont trait aux technologies numériques, ce qui favorisera le développement des marchés et l'essor constant de la prise de conscience et de responsabilités sur le plan local.

L'assistance alimentaire est un élément fondamental de l'action humanitaire. Il s'agit également d'une composante essentielle des interventions qui s'attaquent à la vulnérabilité et à l'insécurité alimentaire dans les situations de transition ou de développement et qui permettent de renforcer la résilience des systèmes alimentaires et de les rendre plus performants, aidant ainsi les pays à atteindre l'objectif Faim zéro dans le cadre du Programme 2030.



Programme Alimentaire Mondial

Via C.G. Viola, 68/70
00148 Rome, Italie
wfpinfo@wfp.org
wfp.foodsystemsservice@wfp.org