

# **Rôle du PAM en milieu urbain\***

## **Projet de politique**



## **Consultation informelle**

**9 mars 2018**

**Programme alimentaire mondial**  
Rome, Italie

\* Le présent document figure dans le programme de travail actuel du Conseil d'administration pour l'exercice biennal 2018-2019 sous le titre "Politique relative à la sécurité alimentaire en milieu urbain". Des informations concernant le nouveau titre proposé seront communiquées lors de la consultation informelle qui se tiendra le 9 mars 2018.

## Contexte

1. L'urbanisation rapide est l'une des tendances de fond les plus importantes qui influera sur les actions de développement menées de par le monde<sup>1</sup>. Plus de la moitié de la population mondiale vit déjà dans des villes<sup>2</sup>, mais il est probable que l'urbanisation va s'intensifier considérablement au cours de la prochaine génération. De ce fait, deux tiers environ de la population mondiale habitera en milieu urbain d'ici à 2050<sup>3</sup>. L'essentiel de cette croissance urbaine supplémentaire se produira dans des pays à revenu intermédiaire et surtout dans des pays à faible revenu<sup>4</sup>. Si l'urbanisation poursuit sa trajectoire actuelle, elle devrait alimenter la croissance macroéconomique et, ce faisant, permettre à des millions de personnes de se libérer de la pauvreté. Mais le nombre de ceux qui souffrent de la faim et de la malnutrition augmentera aussi dans les zones urbaines. Cela tient aux autres problèmes que pose le développement très rapide et désordonné des agglomérations urbaines. L'urbanisation s'accompagne d'un creusement des inégalités sociales et pourrait, d'après certaines estimations, forcer pas moins de 3 milliards de personnes à vivre dans des quartiers de taudis d'ici à 2050, sans pouvoir obtenir de logement à un coût abordable ou accéder aux services sociaux de base<sup>5</sup>. Le phénomène s'explique aussi par la concentration spatiale des risques, car c'est dans les environnements urbains mal aménagés et exposés aux aléas naturels que la densité de population augmente. Dans le même temps, l'étalement urbain empiète sur les terres productives et a des répercussions économiques, sociales et environnementales négatives non seulement à la périphérie immédiate des villes, mais aussi plus loin, dans l'arrière-pays rural.
2. Ces tendances indiquent clairement que les pays ne parviendront pas à atteindre les cibles qu'ils se sont fixées pour l'objectif de développement durable (ODD) 2 relatif à l'élimination de la faim s'ils n'accomplissent pas aussi des progrès considérables vers la réalisation de l'ODD 11, qui appelle à faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables. Les zones urbaines ne seront ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables que lorsque les conséquences de l'urbanisation rapide liées à l'alimentation et à la nutrition seront pleinement prises en compte dans les politiques, les stratégies et les programmes. Tel qu'il est conçu, le Programme 2030 reconnaît la relation de réciprocité entre les divers ODD, offrant par là même la possibilité de traiter ces questions de manière cohérente au moyen d'approches multisectorielles et intégrées. Les enjeux urbains ont aussi été pris en considération dans un certain nombre d'autres instruments et processus mondiaux d'envergure. Ainsi, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe appelle à prêter une attention accrue à la résilience des villes, tandis que l'Accord de Paris sur le changement climatique prend acte du fait qu'une urbanisation bien gérée peut faciliter la réduction des émissions de gaz à effet de serre.
3. À la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable qui s'est tenue en 2016 (Habitat III), les chefs d'État et de gouvernement et d'autres représentants des gouvernements ont adopté le "Nouveau Programme pour les villes", un instrument novateur qui reflète le consensus mondial sur la façon dont le Programme 2030 peut être mis en œuvre dans les villes. Le Nouveau Programme pour les villes reconnaît que la sécurité alimentaire et la nutrition sont des enjeux essentiels dans un monde qui s'urbanise rapidement, tout en mettant en évidence les formes de vulnérabilité propres aux groupes particulièrement marginalisés, y compris les habitants d'implantations sauvages ("quartiers de taudis" dans le présent document). Il engage notamment les pays à s'assurer que les groupes marginalisés vivant en milieu urbain accèdent plus facilement aux services sociaux de base, et à veiller à

---

<sup>1</sup> Rapport du Comité de haut niveau sur les programmes du système des Nations Unies, à sa trente-troisième session, Siège de l'Organisation des Nations Unies, New York, 16 et 17 mars 2017 (CEB/2017/4).

<sup>2</sup> Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, "World Urbanization Prospects: The 2014 Revision".

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> L'urbanisation résulte d'une combinaison de trois facteurs principaux: 1) l'accroissement naturel de la population; 2) l'exode rural; et 3) la reclassification des frontières administratives.

<sup>5</sup> Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, "World Economic and Social Survey 2013: Sustainable Development Challenges".

l'assainissement des quartiers de taudis en les intégrant davantage dans les dimensions sociale, économique et politique des villes, tout en déployant des efforts supplémentaires pour resserrer les liens entre zones urbaines et rurales, en particulier en renforçant les systèmes alimentaires. À cet effet, le Nouveau Programme pour les villes soutient la mise au point de modèles verticaux et horizontaux de répartition des ressources financières en vue, notamment, de promouvoir un développement territorial intégré et équilibré.

4. Le cadre d'action mondial étant en place, les États et leurs partenaires de développement doivent à présent porter leur attention sur la mise en œuvre sur le terrain. Dans les environnements où les ressources sont très limitées ou qui ont subi de graves perturbations, il est parfois nécessaire d'augmenter temporairement les capacités<sup>6</sup>. Les pays auront aussi besoin d'un appui à long terme pour faire en sorte que leurs politiques, stratégies et programmes tiennent compte de l'importance de la sécurité alimentaire et de la nutrition et soient adaptés aux contextes urbains. Entrent ici en jeu différentes caractéristiques physiques (limites de commune définies, cadre bâti, concentration assez forte de structures administratives, services essentiels et infrastructures), ainsi que des caractéristiques sociales (diversité socioéconomique et culturelle relativement grande, liens sociaux distendus et évolution des normes liées à la problématique hommes-femmes). L'économie semble également très différente en milieu urbain, parce qu'elle repose presque exclusivement sur les transactions en liquide et qu'elle est plus sensible aux tendances économiques régionales et mondiales. En outre, les moyens d'existence des populations urbaines dépendent généralement plus directement du capital humain et financier que du capital naturel et physique.
5. Dans cette perspective plus large, les approches et les outils retenus doivent aussi prendre en considération les caractéristiques des quartiers de taudis. On citera ici les conditions de résidence précaires de leurs habitants, notamment l'absence de régime foncier, ce qui signifie que les intéressés courent le risque d'être expulsés ou réinstallés ailleurs contre leur gré. S'y ajoutent le surpeuplement et l'accès généralement difficile aux services de base dans des domaines tels que la santé, l'éducation et l'approvisionnement en eau potable. Les habitants de ces taudis sont dans bien des cas fortement tributaires de systèmes alimentaires informels, tels que les commerces ambulants, et de moyens d'existence non déclarés, comme le travail non qualifié à la journée ou les travaux domestiques. Pour compliquer encore la situation, ces implantations de taudis ont souvent des structures de gouvernance informelles, et les niveaux de délinquance violente y sont élevés en comparaison d'autres quartiers.

## **Réflexion sur les activités du PAM en milieu urbain**

6. Le PAM a adopté une politique sur l'insécurité alimentaire en milieu urbain en 2002, mais son portefeuille d'activités dans les villes ne s'est développé de manière significative que récemment. Ce développement a été motivé, en grande partie, par une série d'événements dramatiques qui ont entraîné des besoins humanitaires sans précédent dans des villes à travers le monde. Le premier de ces événements a été la crise mondiale due à la flambée des prix des produits alimentaires en 2008 qui a touché de manière disproportionnée les citoyens pauvres, des millions d'entre eux n'ayant soudainement plus été en mesure de se procurer des aliments nutritifs en quantité suffisante par leurs canaux commerciaux habituels. La crise a poussé de nombreux pays à solliciter une assistance pour trouver des réponses appropriées, et a obligé le PAM à renforcer ses opérations et à les adapter aux environnements urbains. Ensuite, plusieurs catastrophes naturelles successives ont touché des zones urbaines situées dans le monde entier: tout d'abord, le tremblement de terre qui s'est produit en Haïti en 2010, puis le typhon qui s'est abattu sur les Philippines en 2013, et enfin les tremblements de terre survenus au Népal et en Équateur en 2015 et 2016 respectivement. La pandémie de maladie à virus Ébola qui a sévi en Afrique de l'Ouest en 2014 et 2015 a également eu une forte dimension urbaine. Le PAM a été en première ligne des interventions menées par la communauté internationale pour faire face à tous ces événements dramatiques.

---

<sup>6</sup> Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estime que plus de 60 pour cent des réfugiés dans le monde vivent dans un environnement urbain.

7. Dans le même temps, le PAM a dû faire face à un nombre croissant de personnes déplacées contre leur gré cherchant refuge en milieu urbain. Face à la crise des réfugiés syriens, il met en œuvre depuis plusieurs années des programmes urbains de grande ampleur dans des pays comme la Turquie, le Liban et la Jordanie<sup>7</sup>. Il a été amené à subvenir aux besoins de personnes déplacées à l'intérieur de nombreux pays, dont l'Afghanistan, le Nigéria et le Soudan du Sud. En outre, le PAM a prêté assistance aux habitants de zones urbaines directement touchées par les conflits et la violence. À travers les interventions qu'il a menées dans des pays touchés par des conflits, comme l'Iraq, la République arabe syrienne et le Yémen, le PAM a dû trouver de nouveaux moyens pour accéder aux populations piégées dans des centres urbains assiégés et intervenir des deux côtés de lignes de front coupant des villes en deux.
8. L'expérience montre clairement qu'il est de plus en plus nécessaire que des organismes tels que le PAM interviennent en milieu urbain, lorsque les pays et les villes se trouvent eux-mêmes débordés par des crises majeures<sup>8</sup>. Étant donné que nombre de ces crises vont se prolonger, l'action du PAM devra aussi être en adéquation avec les actions de développement à long terme, et les appuyer. L'expérience confirme également qu'il existe des formes graves de vulnérabilité structurelle sous-jacente dans les zones urbaines, auxquelles il faut trouver des solutions au moyen d'investissements stratégiques à long terme que les pays concernés doivent prendre en charge en grande partie. Compte tenu de sa volonté d'appuyer l'action que mènent les pays pour réaliser leurs ambitions relatives au Programme 2030, le PAM doit définir sa contribution aux solutions qui permettront de remédier à ces formes de vulnérabilité, ne serait-ce que pour s'assurer que les ressources sont utilisées efficacement pour soutenir une riposte globale menée par toutes les parties intéressées.

## Finalité

9. La présente politique<sup>9</sup> remplit trois objectifs. Premièrement, et avant tout, elle dit que le PAM s'engage à prêter une attention accrue aux questions urbaines, en tenant compte des besoins croissants, sans quoi l'organisation ne parviendra pas à s'acquitter pleinement de son mandat consistant à aider les pays à concrétiser leur vision et leurs plans à l'horizon 2030, conformément au Plan stratégique du PAM pour 2017-2021. En conséquence, la politique porte principalement sur l'ODD 2 (Élimination de la faim) et l'ODD 17 (Partenariats pour la réalisation des ODD).
10. Deuxièmement, compte tenu de la nature indivisible des ODD, la politique montre en quoi les progrès accomplis vers la concrétisation des ODD 2 et 17 sont indispensables pour réaliser certains aspects de l'ODD 11.
11. Troisièmement, la politique souligne de quelle manière les activités menées par le PAM au titre des ODD 2 et 17 contribueront à la réalisation d'autres aspects du Programme 2030, en particulier les ODD 1, 5, 12 et 16.

## Principes directeurs

12. Dans le cadre de son action en milieu urbain, le PAM entend:
  - I. ***Collaborer en amont avec les acteurs concernés*** – Les zones urbaines sont normalement administrées par des autorités municipales<sup>10</sup>, mais divers autres acteurs possèdent de multiples compétences techniques concernant les villes. Le secteur privé compte parmi les parties prenantes clés en milieu urbain. Le PAM nouera le dialogue en amont avec ces

<sup>7</sup> En février 2017, le PAM est venu en aide à près de 1,9 million de réfugiés au Liban, en Jordanie, en Turquie, en Iraq et en Égypte, dont 1,7 million, d'après les estimations, vivaient "en dehors des camps" et une majorité en milieu urbain.

<sup>8</sup> Pour s'assurer que l'élaboration de la présente politique bénéficie de l'expérience qu'il a acquise dans les villes, le PAM a commandé récemment une méta-analyse de toutes les évaluations de ses opérations en milieu urbain.

<sup>9</sup> La présente politique remplacera la politique du PAM sur l'insécurité alimentaire en milieu urbain (2002).

<sup>10</sup> Ces autorités sont appelées différemment selon les pays. Parmi les termes les plus couramment employés en français, on citera "municipalité" et "communauté urbaine".

acteurs et s'emploiera à mettre en place des partenariats susceptibles de renforcer et d'accélérer les progrès vers la réalisation du Programme 2030.

- II. ***Venir en aide aux plus démunis en premier*** – Les zones urbaines comptent généralement de nombreuses personnes vulnérables, et connaissent des dynamiques socioéconomiques et spatiales très complexes et très fluctuantes. Partant de ce constat, le PAM s'appuiera sur une analyse efficace, un ciblage solide et des vérifications pour donner la priorité aux personnes les plus fragiles, notamment aux personnes handicapées.
- III. ***Renforcer les capacités à tous les niveaux et n'assurer directement la mise en œuvre que lorsque cela est nécessaire*** – Les zones urbaines sont habituellement facilement accessibles aux pouvoirs publics et disposent d'un éventail d'organisations locales présentes en permanence sur le terrain. Dans la mesure du possible, le PAM travaillera avec de telles structures lorsqu'elles sont visiblement débordées, qu'elles sollicitent un soutien ou qu'une autre lacune est manifeste et doit être comblée<sup>11</sup>.
- IV. ***Renforcer la cohésion sociale*** – Dans les zones urbaines, la cohésion sociale est généralement plus faible qu'en milieu rural, et des clivages sociaux les déchirent souvent le long de lignes socioéconomiques, ethniques ou religieuses. Le PAM s'emploiera, dans le cadre de ses activités, à tenir compte des conflits et à faire respecter les principes humanitaires, tout en appuyant, dans la mesure du possible, les transitions vers le développement et la paix.

## Principales orientations

13. Conformément à son Plan stratégique pour 2017-2021, le PAM axera son action en milieu urbain sur huit cibles d'ODD: quatre de l'ODD 2 et quatre de l'ODD 17. Il s'appuiera également sur le Nouveau Programme pour les villes afin que son action soit adaptée au contexte et pleinement cohérente avec les approches et activités d'autres acteurs intervenant dans le même espace.

### ODD 2 (Éliminer la faim)<sup>12</sup>

#### *Accès à la nourriture (cible 1 de l'ODD 2)<sup>13</sup>*

14. L'accès à la nourriture en milieu urbain passe presque entièrement par les achats sur les marchés, ce qui signifie que la sécurité alimentaire repose quasi exclusivement sur le pouvoir d'achat des ménages. Les citoyens pauvres ont des revenus faibles et irréguliers, et ne peuvent donc souvent pas avoir un régime alimentaire sûr, sain et nutritif, une situation qu'une crise économique ou une autre catastrophe peut grandement aggraver. Face à ce problème, le PAM soutiendra des initiatives destinées à augmenter et à stabiliser les revenus des ménages vivant dans des zones urbaines défavorisées, de façon à améliorer leur accès à des aliments nutritifs. Il pourrait s'agir d'une assistance aux gouvernements pour qu'ils fassent en sorte que les citoyens pauvres bénéficient de filets de protection sociale ou d'autres instruments de protection sociale adaptés aux villes, y compris les repas scolaires. Il pourrait aussi participer à des actions de formation professionnelle ou de micro-entrepreneuriat visant à autonomiser les chefs de ménages pauvres en milieu urbain ou à améliorer les perspectives d'emploi de jeunes marginalisés.
15. En complément de ces activités, le PAM appuiera les efforts mis en œuvre pour rendre les produits alimentaires plus abordables et plus aisément disponibles dans les quartiers à faible revenu. Il pourrait notamment inciter les vendeurs de produits alimentaires à ouvrir de nouveaux points de vente d'alimentation dans les implantations sauvages, soit en les reliant à

---

<sup>11</sup> Comme exemple, on pourrait citer l'assistance apportée aux réfugiés en milieu urbain dans le cadre d'une protection internationale plus large.

<sup>12</sup> ODD 2: "Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable."

<sup>13</sup> Cible 1 de l'ODD 2: "D'ici à 2030, éliminer la faim et faire en sorte que chacun, en particulier les pauvres et les personnes en situation vulnérable, y compris les nourrissons, ait accès tout au long de l'année à une alimentation saine, nutritive et suffisante."

des filets de sécurité formels fondés sur des bons soit en fournissant aux ménages citadins pauvres une assistance ciblée sous la forme de transferts de type monétaire de façon à augmenter la demande des produits que vendent ces petits détaillants. À cet égard, le PAM peut tirer parti de son savoir-faire en matière de sécurité sanitaire des aliments pour aider les commerçants à se conformer aux normes nationales et à vendre des aliments qui soient sûrs, nutritifs et sains.

16. Lorsque les structures nationales et municipales sont surchargées à cause de crises majeures, le PAM comblera les lacunes en mettant en œuvre directement des interventions adaptées à la situation. En cas de catastrophe naturelle, il est probable que le PAM cherchera à intervenir rapidement, puis à se retirer dès que possible en transférant la responsabilité des opérations aux autorités nationales ou à d'autres partenaires moyennant une planification minutieuse. Dans les crises prolongées, en revanche, son action passera vraisemblablement par des approches à plusieurs niveaux combinant l'aide humanitaire et des mesures parallèles complémentaires destinées à aider les populations vulnérables à devenir progressivement plus autonomes sur le plan de la sécurité alimentaire et de la nutrition<sup>14</sup>. Là où elles fonctionneront, ces approches permettront de réduire progressivement l'aide humanitaire à mesure que les activités en faveur de l'autonomie prendront de l'ampleur, jetant les bases d'un développement à long terme.

#### ***Mettre fin à la malnutrition (cible 2 de l'objectif 2)<sup>15</sup>***

17. La malnutrition est généralement plus complexe dans les villes, et les statistiques masquent souvent la forte prévalence de la malnutrition parmi les populations urbaines. Dans bien des cas, l'urbanisation entraîne des changements d'habitudes alimentaires (ce que l'on appelle la "transition nutritionnelle"), qui, conjugués au creusement des inégalités sociales, peuvent aboutir au triple fardeau que constituent la dénutrition, les carences en micronutriments et le surpoids ou l'obésité et les maladies non transmissibles qui leur sont associées. Ce problème complexe appelle des stratégies multisectorielles bien coordonnées en matière de nutrition, qui s'attaquent aux facteurs alimentaires et non alimentaires de la dénutrition. Le PAM devra également trouver des moyens innovants de venir en aide aux personnes qui risquent le plus de souffrir d'au moins deux formes de malnutrition. Cela pourrait l'amener à aider les gouvernements à s'assurer que les grands filets de protection sociale mis en place en milieu urbain comprennent une forme ou une autre de soutien supplémentaire aux ménages comptant des membres vulnérables sur le plan nutritionnel – femmes enceintes, mères allaitantes, nourrissons, jeunes enfants, adolescentes et malades chroniques, par exemple –, ou un lien vers ce soutien. Selon le contexte, et en fonction de la conception du filet de sécurité en question, cette démarche pourrait consister à augmenter le montant des transferts de type monétaire, à compléter un transfert de type monétaire avec un produit nutritionnel spécial ou à relier le filet de sécurité à des services complémentaires, tels que des soins maternels et la surveillance de la croissance des enfants.
18. La démarche peut aussi passer par une coopération, fondée sur des principes, avec des secteurs qui recourent fortement au travail non qualifié de femmes en âge de procréer, comme le prêt-à-porter, en collaboration avec des partenaires, notamment le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation internationale du Travail. Ce type d'action viserait à instaurer des environnements de travail contribuant à remédier aux vulnérabilités nutritionnelles des femmes et des personnes à leur charge. Les entreprises de ces secteurs pourraient, par exemple, bénéficier d'un appui pour lancer des actions de responsabilité sociale permettant aux femmes qu'elles emploient et aux personnes à leur charge d'accéder à des filets de sécurité qui prennent en compte la dimension nutritionnelle et à des dispositifs de garde d'enfants qui soient de qualité.

---

<sup>14</sup> Dans les camps de réfugiés, la démarche s'inspirera du document *WFP/UNHCR Joint Strategy for Enhancing Self-Reliance in Protracted Refugee Situations*.

<sup>15</sup> Cible 2 de l'objectif 2: "D'ici à 2030, mettre fin à toutes les formes de malnutrition, y compris en réalisant d'ici à 2025 les objectifs arrêtés à l'échelle internationale relatifs aux retards de croissance et à l'émaciation parmi les enfants de moins de 5 ans, et répondre aux besoins nutritionnels des adolescentes, des femmes enceintes ou allaitantes et des personnes âgées."

19. Dans le même temps, le PAM doit veiller à ce que l'assistance qu'il fournit ne contribue pas involontairement à aggraver les problèmes du surpoids et de l'obésité. Il pourrait notamment améliorer la compréhension générale de l'environnement alimentaire en milieu urbain et influencer sur le comportement des consommateurs, par exemple en élaborant des modules de communication pour le changement de comportements adaptés et en tenant compte de la problématique hommes-femmes afin de promouvoir des régimes sains et l'exercice physique, et en s'assurant que ces modules sont intégrés dans les programmes d'action humanitaire et de développement. Il pourrait aussi contribuer aux travaux sur les politiques en collaboration avec les gouvernements et le secteur privé dans les domaines de la publicité, de l'étiquetage, de la commercialisation, de l'enrichissement des aliments et de la fixation des prix. Les programmes destinés à améliorer la nutrition en milieu urbain devront tous s'appuyer sur une analyse solide des disponibilités et du caractère abordable des aliments sains ainsi que des obstacles auxquels se heurtent certains groupes cibles pour parvenir à un régime alimentaire adéquat.

#### ***Productivité et revenus des petits exploitants (cible 3 de l'ODD 2)<sup>16</sup>***

20. Dans les pays à faible revenu, les petits agriculteurs produisent la plupart des produits alimentaires, mais ne sont pas bien intégrés dans les grandes chaînes de valeur qui approvisionnent les zones urbaines. Cela limite l'offre globale de produits dans les villes, et pousse les prix à la hausse sur les marchés citadins. Conscient de ce problème et de l'importance que revêt le renforcement des liens entre zones rurales et urbaines, le PAM resserrera sa collaboration avec les autres organismes ayant leur siège à Rome (l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO] et le Fonds international de développement agricole [FIDA]) en milieu rural afin que les petits agriculteurs disposent des capacités nécessaires pour la manutention après récolte et la transformation tout en ayant accès aux installations de base de regroupement et de stockage et aux moyens de transport. S'inspirant de son initiative Achats au service du progrès et de son Alliance pour le rapprochement entre les exploitations agricoles et les marchés, le PAM pourrait aussi élaborer des systèmes qui améliorent l'accès des petits agriculteurs à l'information commerciale, notamment au moyen de la téléphonie mobile.
21. Aux abords des villes, le PAM pourrait aider les petits producteurs à s'implanter sur les marchés des produits frais, notamment des fruits et des légumes, dont les filières sont plus courtes. Cela pourrait l'amener à collaborer avec le secteur privé pour développer l'offre d'intrants, améliorer la chaîne du froid et offrir aux producteurs un accès fiable à des services financiers adaptés, notamment au crédit et à l'assurance.
22. À l'intérieur des villes, le PAM peut aussi aider les pays à tirer parti du potentiel inexploité de l'agriculture urbaine. Sur la base des activités menées dans le cadre de son Accélérateur d'innovations, il pourrait, par exemple, aider les administrations municipales à transposer à plus grande échelle des modèles tels que les cultures hydroponiques. Une coordination étroite avec la FAO et le FIDA, notamment, sera nécessaire à cet égard.

#### ***Systèmes alimentaires durables (cible 4 de l'ODD 2)<sup>17</sup>***

23. Les systèmes alimentaires se développent non seulement rapidement mais aussi de façon assez désordonnée du fait de l'urbanisation. Si les pays ne parviennent pas à gérer cette expansion efficacement, ils risquent de se retrouver sur des trajectoires de développement non durable, ce qui aurait de graves répercussions à long terme sur la sécurité alimentaire et la situation nutritionnelle de leurs populations urbaines grandissantes. Face à ce défi, le PAM aidera les

---

<sup>16</sup> Cible 3 de l'ODD 2: "D'ici à 2030, doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, en particulier les femmes, les autochtones, les exploitants familiaux, les éleveurs et les pêcheurs, y compris en assurant l'égalité d'accès aux terres, aux autres ressources productives et intrants, au savoir, aux services financiers, aux marchés et aux possibilités d'ajout de valeur et d'emploi autres qu'agricoles."

<sup>17</sup> Cible 4 de l'ODD 2: "D'ici à 2030, assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes qui permettent d'accroître la productivité et la production, contribuent à la préservation des écosystèmes, renforcent les capacités d'adaptation aux changements climatiques, aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la sécheresse, aux inondations et à d'autres catastrophes et améliorent progressivement la qualité des terres et des sols."

pays à faire en sorte que leurs marchés alimentaires en milieu urbain se développent de manière écologiquement viable.

24. Il pourrait notamment à cette fin être nécessaire d'améliorer la gestion des ressources naturelles dans les grandes ceintures de production, démarche que le PAM pourrait appuyer au moyen d'activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs. Il pourrait aussi s'efforcer d'optimiser les chaînes d'approvisionnement alimentaire. Des investissements stratégiques pourraient être requis dans les sections cruciales "intermédiaires" des chaînes de valeur alimentaires, qui sont généralement concentrées dans les villes de petite ou moyenne taille, où il est probable que la plus grande partie de l'accroissement de la population urbaine se produira<sup>18</sup>. Le PAM peut soutenir ce type d'action en collaborant étroitement avec le secteur privé afin de renforcer des infrastructures essentielles, telles que des installations de meunerie, de transformation et de stockage.
25. Dans le même temps, les pays devront aussi s'attaquer aux pratiques de consommation non durable de plus en plus répandues de leurs populations urbaines en expansion, en particulier s'agissant du volume considérable de déchets alimentaires. Le PAM peut aider les pays à trouver des moyens innovants d'adapter les aliments qui ne sont plus commercialisables tout en restant propres à la consommation humaine. Il est possible de promouvoir des régimes alimentaires durables dans le cadre d'initiatives de communication visant à faire évoluer les comportements sociaux menées en lien avec la préservation de l'environnement.

### **ODD 17 (Partenariats pour la réalisation des ODD)<sup>19</sup>**

#### ***Renforcement des capacités (cible 9 de l'ODD 17)<sup>20</sup>***

26. Les capacités nécessaires pour lutter contre la faim et la malnutrition en milieu urbain doivent être considérablement renforcées dans de nombreux pays. Les décideurs publics ne possèdent pas toujours les informations dont ils ont besoin pour faire des choix éclairés. Ils peuvent ne pas savoir non plus comment mettre en œuvre certaines stratégies dans les contextes urbains, tandis que les acteurs clés présents au niveau local et les populations touchées peuvent manquer de moyens. Le PAM aidera les pouvoirs publics à l'échelle nationale et municipale à mettre en place des systèmes qui leur permettront de mieux comprendre et de suivre en permanence la situation en matière de sécurité alimentaire et de nutrition dans les villes, et leur fournira une image ventilée par sexe et par âge (femmes, hommes, filles et garçons). Le PAM s'appuiera ici sur son savoir-faire dans le domaine de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité<sup>21</sup> et sur son outil destiné à combler le déficit en nutriments<sup>22</sup>. Il pourrait être amené à collaborer avec des établissements d'enseignement supérieur et d'autres instituts de recherche se trouvant dans les pays concernés, et à utiliser des nouvelles technologies telles que les "données massives" et l'imagerie par satellite.
27. Le PAM aidera aussi les autorités nationales et municipales à développer les systèmes de protection sociale en renforçant des processus essentiels tels que l'enregistrement des identités, le versement des prestations, la gestion de l'information et le suivi et l'évaluation. Il saisira les possibilités offertes de collaboration avec des acteurs de la gestion des catastrophes à l'échelle nationale et municipale afin d'améliorer la réduction des risques et la préparation en cas de catastrophes telles que les tremblements de terre de grande ampleur. Cette démarche pourrait être complétée par des initiatives destinées à renforcer la réactivité des programmes nationaux

---

<sup>18</sup> *Ibid*, note 2.

<sup>19</sup> ODD 17: "Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser."

<sup>20</sup> Cible 9 de l'ODD 17: "Apporter, à l'échelon international, un soutien accru pour assurer le renforcement efficace et ciblé des capacités des pays en développement et appuyer ainsi les plans nationaux visant à atteindre tous les objectifs de développement durable, notamment dans le cadre de la coopération Nord-Sud et Sud-Sud et de la coopération triangulaire."

<sup>21</sup> Dans le cadre de l'initiative "Adapting to an Urban World", le PAM a déjà fait évoluer ses méthodes et outils d'évaluation pour les adapter à l'environnement urbain.

<sup>22</sup> L'outil destiné à combler le déficit en nutriments a pour but de renforcer l'analyse, de rechercher un consensus et d'améliorer la prise de décisions afin d'augmenter l'apport en nutriments des populations.

et municipaux face aux crises, y compris en les reliant à des dispositifs de financement et d'assurance permettant de procéder rapidement à des remboursements en cas de catastrophe.

28. Conformément à l'approche visant à associer l'ensemble de la société, le PAM étendra en outre ses activités de renforcement des capacités à la société civile. Il pourrait être amené à cibler son action pour augmenter les moyens d'acteurs clés présents au niveau local, tels que les organisations non gouvernementales et les associations d'habitants des taudis. Là où il existe des lacunes, le PAM pourra contribuer à des initiatives participatives d'assainissement de ces quartiers. En outre, il passera en amont des accords avec des acteurs locaux compte tenu du rôle essentiel que jouent ces derniers en leur qualité de premiers intervenants dans les crises urbaines. Parallèlement, il s'emploiera à renforcer le rôle de certains acteurs majeurs du secteur privé, tels que les boulangeries et les supermarchés.

#### ***Cohérence des politiques (cible 14 de l'ODD 17)<sup>23</sup>***

29. Pendant longtemps, les pays ont considéré l'insécurité alimentaire comme une préoccupation rurale concernant essentiellement le secteur agricole. Dans le même temps, les urbanistes se sont concentrés sur les questions relatives aux abris, à l'eau, à l'assainissement et à l'hygiène. Résultat, le problème de la faim et de la malnutrition en milieu urbain est généralement passé à travers les mailles des différents instruments d'action et mandats institutionnels. Le PAM aidera les pays à resserrer les mailles en tirant parti de son pouvoir de mobilisation pour mettre en place et appuyer des espaces d'échange et des processus associant toutes les parties intéressées. Il pourrait notamment veiller à ce que les parties prenantes présentes dans les villes soient invitées à participer aux grandes activités d'analyse qu'il mène en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, telles que l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité et l'initiative destinée à combler le déficit en nutriments.
30. Le PAM s'assurerait ainsi que les organismes et les spécialistes s'occupant des questions relatives à la sécurité alimentaire et à la nutrition participent plus en amont au dialogue sur l'action publique en milieu urbain, notamment en contribuant à la formulation de politiques urbaines nationales en étroite coordination avec ONU-Habitat et les autres organismes ayant leur siège à Rome et en prenant part aux débats menés à l'échelle du système sur le meilleur moyen de répondre aux besoins humanitaires dans les villes. En cas de lacunes, le PAM pourra offrir un soutien supplémentaire aux municipalités afin de renforcer la cohérence globale de leurs divers instruments et interventions sur le terrain. Il pourra notamment appuyer l'analyse de la situation et l'élaboration d'approches multisectorielles complètes, par exemple en mettant en service son outil de programmation saisonnière fondée sur les moyens d'existence.

#### ***Diversification des ressources (cible 3 de l'ODD 17)<sup>24</sup>***

31. Il sera nécessaire de consentir des investissements financiers beaucoup plus importants pour que les pays parviennent à faire reculer l'insécurité alimentaire et la malnutrition en milieu urbain. Ces investissements pourront notamment consister à aider les pays à bénéficier de fonds supplémentaires par la voie d'instruments financiers publics. Le PAM aidera les pays à obtenir le soutien financier nécessaire à leurs politiques, stratégies et programmes, y compris auprès d'institutions financières internationales et de sources telles que le Fonds vert pour le climat, qui peuvent appuyer la mise en œuvre de mesures nationales et municipales d'adaptation au changement climatique<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Cible 14 de l'ODD 17: "Renforcer la cohérence des politiques de développement durable".

<sup>24</sup> Cible 3 de l'ODD 17: "Mobiliser des ressources financières supplémentaires de diverses provenances en faveur des pays en développement."

<sup>25</sup> Le PAM est une entité accréditée par le Fonds vert pour le climat.

32. Cependant, compte tenu des ressources limitées disponibles sous la forme de l'aide publique au développement, il faudra également tirer parti au mieux des ressources comparativement beaucoup plus grandes que possède le secteur privé. À cette fin, le PAM collaborera aussi avec des entités du secteur privé en vue de faire concorder davantage les objectifs de l'action publique avec les intérêts des entreprises privées. Il pourrait ainsi être amené à collaborer avec le secteur de l'assurance pour élaborer des instruments renforçant la résilience face aux catastrophes naturelles en milieu urbain. Cette démarche s'appuierait sur les relations que le PAM est parvenu à nouer avec le secteur de l'assurance pour mettre en place des programmes de microassurance et de macroassurance dans le cadre de l'Initiative 4R en faveur de la résilience des communautés rurales et par le biais du système d'assurance de la Mutuelle panafricaine de gestion des risques. Elle pourrait aussi consister à tirer parti des relations importantes que le PAM a nouées avec des prestataires de services financiers pour former les populations urbaines vulnérables aux notions financières de base ou à collaborer avec le secteur des technologies de l'information pour mettre au point des modules de formation aux compétences du numérique adaptés aux réfugiés vivant en milieu urbain.

### ***Renforcement du partenariat mondial (cible 16 de l'ODD 17)<sup>26</sup>***

33. Pour aider les pays à avancer dans la réalisation des engagements qu'ils ont pris au titre du Programme 2030, le PAM devra travailler au sein de partenariats renforcés. Il pourra notamment chercher à promouvoir l'échange de connaissances et de meilleures pratiques entre gouvernements nationaux et municipaux, notamment dans le cadre de la coopération entre villes, de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire. En outre, le PAM collaborera avec d'autres acteurs du système d'aide humanitaire en vue d'améliorer la qualité des interventions d'urgence dans les contextes urbains, y compris en participant plus activement à l'Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations chargée de trouver des solutions aux problèmes humanitaires en milieu urbain, au groupe de travail sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence en milieu urbain du module mondial de la sécurité alimentaire et à l'Alliance mondiale pour la gestion des crises en milieu urbain.
34. S'appuyant sur ses compétences de base dans les domaines de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité, de la gestion des identités numériques et des transferts de type monétaire, le PAM peut également contribuer grandement à la mise en œuvre de programmes multisectoriels et peut aussi utiliser ses capacités pour élaborer des plateformes communes d'exécution, en particulier d'assistance monétaire polyvalente.

### ***Contribution à la réalisation de l'ODD 11***

35. L'ODD 11, qui appelle à faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables, permet d'intégrer les problèmes de la ville et les zones urbaines parmi les priorités du Programme 2030. L'ouverture des villes à tous est considérée comme une priorité essentielle, car on estime que pas moins de 3 milliards de personnes démunies pourraient vivre dans des taudis d'ici à 2050, sans régime foncier ni accès aux services de base. Les habitants de ces quartiers sont dans bien des cas fortement tributaires de systèmes alimentaires informels, tels que les commerces ambulants, et dépendent de moyens d'existence non déclarés, comme le travail à la journée non qualifié et les travaux domestiques. Pour compliquer la situation encore un peu plus, les taudis ont souvent des structures de gouvernance informelles, ainsi que des niveaux de criminalité violente élevés en comparaison d'autres quartiers.

---

<sup>26</sup> Cible 16 de l'ODD 17: "Renforcer le Partenariat mondial pour le développement durable, associé à des partenariats multipartites permettant de mobiliser et de partager des savoirs, des connaissances spécialisées, des technologies et des ressources financières, afin d'aider tous les pays, en particulier les pays en développement, à atteindre les objectifs de développement durable."

36. La résilience est également essentielle étant donné que de nombreux taudis se trouvent dans des environnements fortement exposés aux aléas naturels, tels que les inondations et les glissements de terrain. La durabilité est une préoccupation majeure du fait de l'étalement urbain et de ses répercussions négatives sur l'environnement le long du continuum entre espaces urbains et ruraux. L'ODD 11 comprend des cibles dont la réalisation dépend des progrès accomplis dans la concrétisation des ODD 2 et 17 tels qu'exposés ci-dessus. Ces cibles sont indiquées ci-après.

***Cible 1 de l'ODD 11<sup>27</sup>***

37. Dans la plupart des contextes, pour assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs et à un coût abordable, il faudra que les citoyens pauvres aient accès sous une forme ou une autre à des filets de protection sociale de base appropriés. Le PAM y œuvrera dans le cadre des activités menées au titre de la cible 1 de l'ODD 2.

***Cible 5 de l'ODD 11<sup>28</sup>***

38. Réduire le dénuement et la perte économique dus aux catastrophes naturelles nécessitera, dans certains cas, des interventions efficaces dans des situations d'urgence ainsi que des initiatives à long terme pour diminuer les risques de catastrophe. Le PAM œuvrera en ce sens dans le cadre des activités menées au titre de la cible 1 de l'ODD 2 et des cibles 3, 9 et 16 de l'ODD 17.

***Cible 6 de l'ODD 11<sup>29</sup>***

39. On ne réduira l'impact environnemental global des villes de manière significative que si l'on progresse dans la réduction de la proportion massive de déchets alimentaires. Les activités menées par le PAM au titre de la cible 4 de l'ODD 2 contribueront à cette réduction.

***Cible A de l'ODD 11<sup>30</sup>***

40. On ne pourra établir des liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales qu'en élaborant des systèmes alimentaires plus durables s'étendant du producteur au consommateur. Les activités menées par le PAM au titre de la cible 4 de l'ODD 2 y contribueront.

***Cible B de l'ODD 11<sup>31</sup>***

41. L'adaptation au changement climatique et la gestion des risques de catastrophe dans le contexte d'une urbanisation rapide nécessiteront des efforts pour réduire l'empreinte écologique des villes et renforcer la planification de la gestion des catastrophes à tous les niveaux. Le PAM œuvrera en ce sens dans le cadre des activités menées au titre de la cible 4 de l'ODD 2 et des cibles 3 et 9 de l'ODD 17.

---

<sup>27</sup> Cible 1 de l'ODD 11: "D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable, et assainir les quartiers de taudis."

<sup>28</sup> Cible 5 de l'ODD 11: "D'ici à 2030, réduire considérablement le nombre de personnes tuées et le nombre de personnes touchées par les catastrophes, y compris celles d'origine hydrique, et réduire considérablement le montant des pertes économiques qui sont dues directement à ces catastrophes exprimé en proportion du produit intérieur brut mondial, l'accent étant mis sur la protection des pauvres et des personnes en situation vulnérable."

<sup>29</sup> Cible 6 de l'ODD 11: "D'ici à 2030, réduire l'impact environnemental négatif des villes par habitant, y compris en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et à la gestion, notamment municipale, des déchets."

<sup>30</sup> Cible A de l'ODD 11: "Favoriser l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales en renforçant la planification du développement à l'échelle nationale et régionale."

<sup>31</sup> Cible B de l'ODD 11: "D'ici à 2020, accroître considérablement le nombre de villes et d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et plans d'action intégrés en faveur de l'insertion de tous, de l'utilisation rationnelle des ressources, de l'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation et de la résilience face aux catastrophes, et élaborer et mettre en œuvre, conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), une gestion globale des risques de catastrophe à tous les niveaux."

## **Contributions supplémentaires à la réalisation d'autres ODD**

42. Même si l'action du PAM en milieu urbain se concentrera sur les ODD 2 et 17, tout en contribuant à la réalisation de l'ODD 11, elle aura inévitablement certaines retombées positives sur d'autres composantes du Programme 2030, notamment sur les ODD 1, 12 et 16.

### ***ODD 1 (Élimination de la pauvreté)***<sup>32</sup>

43. Le PAM contribuera à la réalisation des cibles 2, 4, et B de l'ODD 1 en aidant les gouvernements à étendre la couverture des filets de sécurité et d'autres instruments de protection sociale en milieu urbain, ce qui permettra de lutter contre la pauvreté monétaire tout en améliorant l'accès aux services sociaux de base. En outre, il contribuera à la réalisation de la cible 5 de l'ODD 1 à travers les initiatives menées pour promouvoir l'adoption de mesures d'adaptation au changement climatique et l'accès à l'assurance contre les bouleversements liés au climat.

### ***ODD 5 (Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser les femmes et les filles)***<sup>33</sup>

44. Le PAM contribuera à la réalisation de la cible 1 de l'ODD 5 en intégrant la problématique hommes-femmes dans l'ensemble de la conception et de la mise en œuvre de ses programmes en milieu urbain. Dans certains contextes, il pourra aussi contribuer à la réalisation de la cible 3 de l'ODD 5 en aidant les gouvernements à fournir des repas scolaires aux filles et aux garçons d'âge scolaire défavorisés. En outre, le PAM pourra contribuer à réalisation de la cible A de l'ODD 5 dans le cadre de ses activités destinées à promouvoir l'inclusion financière des femmes marginalisées vivant en milieu urbain.

### ***ODD 12 (Consommation et production durables)***<sup>34</sup>

45. Le PAM contribuera à la réalisation de la cible 2 de l'ODD 12 grâce aux activités menées en milieu rural dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, laquelle est essentielle pour veiller à ce que les marchés alimentaires des villes n'accentuent pas les contraintes s'exerçant sur l'environnement. En outre, le PAM contribuera à réalisation de la cible 3 de l'ODD 12 dans le cadre de ses activités destinées à réduire le plus possible les déchets alimentaires dans les villes.

### ***ODD 16 (Promouvoir la paix, la justice et des institutions solides)***<sup>35</sup>

46. Le PAM contribuera à la réalisation de la cible 1 de l'ODD 16 en aidant les pays à faire face plus efficacement aux crises liées aux prix des produits alimentaires, ce qui est nécessaire pour préserver la stabilité sociale en milieu urbain. Il pourra aussi œuvrer en faveur de la réalisation de la cible 9 de l'ODD 16 en aidant les gouvernements à étendre et à améliorer leurs systèmes de gestion des identités destinés aux populations urbaines vulnérables, notamment aux personnes déplacées.

## **Moyens de mise en œuvre**

47. Bien que la présente politique s'attaque à des questions fondamentales concernant le rôle du PAM en milieu urbain, elle ne préfigure aucune transformation majeure du mandat principal de l'organisation ni le lancement d'une nouvelle grande vague d'initiatives. Il devrait donc être possible de l'appliquer tout en respectant pleinement la feuille de route intégrée moyennant uniquement quelques investissements supplémentaires.

---

<sup>32</sup> ODD 1: "Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde."

<sup>33</sup> ODD 5: "Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles."

<sup>34</sup> ODD 12: "Établir des modes de consommation et de production durables."

<sup>35</sup> ODD 16: "Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous."

48. Les principaux instruments qui permettront au PAM de mettre en œuvre la politique seront les suivants:
- ***Dialogue sur les politiques*** – Le PAM contribuera aux examens stratégiques nationaux Faim zéro et à l'élaboration de politiques urbaines nationales ainsi qu'à d'autres processus clés, avec pour objectif de s'assurer qu'ils tiennent compte des problèmes croissants qui se posent en milieu urbain en matière de sécurité alimentaire et de nutrition et des solutions à y apporter. En cas de lacunes dans les connaissances, le PAM contribuera à renforcer la base de données factuelles grâce à ses activités d'analyse.
  - ***Planification stratégique par pays*** – Le PAM abordera les questions urbaines de manière stratégique au niveau des pays, et se positionnera au mieux soit en se concentrant sur le renforcement des capacités des premiers intervenants potentiels soit en encourageant l'échange d'expériences entre les gouvernements nationaux et municipaux de différentes régions du monde.
  - ***Interventions face à une crise*** – Le PAM procédera à des investissements afin de s'armer plus efficacement pour faire face à des crises majeures en milieu urbain lorsque les capacités nationales sont dépassées et qu'il apparaît clairement que d'autres lacunes doivent être comblées. Il sera amené à prendre des mesures pour adapter à l'environnement urbain ses approches et outils traditionnels d'intervention en situation d'urgence, conçus initialement pour un contexte rural, et former son personnel en conséquence.

## **Partenariats**

49. Pour garantir la bonne mise en œuvre de la présente politique, le PAM déploiera des efforts concertés visant à nouer les types appropriés de partenariats. En priorité, le PAM fera le point sur les possibilités de collaboration avec ONU-Habitat, en cherchant à déterminer les complémentarités entre les activités des deux organismes ainsi que la façon dont ils pourraient obtenir des résultats communs à l'échelle nationale et municipale dans divers pays et contextes.
50. En outre, le PAM tirera parti de ses partenariats existants avec d'autres acteurs clés du système des Nations Unies, notamment les autres organismes ayant leur siège à Rome, le Programme des Nations Unies pour le développement, l'UNICEF, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Organisation internationale pour les migrations. Le PAM s'appuiera également sur sa participation au Réseau SUN (Renforcer la nutrition) du secteur privé.
51. Grâce à une équipe resserrée de membres du personnel dévoués travaillant au sein de sa Division des politiques et des programmes en consultation avec la Division de la nutrition, le PAM renforcera aussi sa participation aux forums pertinents organisés sous l'égide du Comité permanent interorganisations, du module mondial de la sécurité alimentaire et de l'Alliance mondiale pour la gestion des crises en milieu urbain. Cette même équipe sera chargée d'apporter un soutien technique en matière de conception des programmes en milieu urbain à la demande des collègues présents sur le terrain.