

Rôle du PAM en milieu urbain

Projet de politique



Deuxième consultation informelle

27 avril 2018

**Programme alimentaire mondial
Rome, Italie**

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 monde¹. Plus de la moitié de la population mondiale vit déjà dans des villes², 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 2050³. L'essentiel de cette croissance urbaine supplémentaire se produira dans des pays à revenu intermédiaire et surtout dans des pays à faible revenu⁴. À certains égards, cette évolution est positive. Dans le sillon de sa trajectoire actuelle, l'urbanisation alimente la croissance macroéconomique et, ce faisant, permet d'améliorer les conditions de vie de millions de personnes. L'une des conséquences de cette situation est que la *prévalence* de la pauvreté et de la faim est généralement moins élevée dans les zones urbaines que dans les zones rurales.
2. Et pourtant, le développement très rapide et désordonné des agglomérations urbaines est problématique. L'urbanisation s'accompagne d'un creusement des inégalités sociales, forçant un grand nombre de personnes à vivre dans des quartiers de taudis sans pouvoir obtenir de logement à un coût abordable ou accéder aux services sociaux de base⁵. 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. Le phénomène actuel se traduit également par une concentration spatiale des risques à mesure que la densité de population augmente dans des milieux urbains mal aménagés et exposés aux risques naturels. De plus, dans de nombreuses régions du monde, le nombre croissant de personnes déplacées contre leur gré cherchant refuge en milieu urbain accentue la pression qui s'exerce sur les capacités des infrastructures urbaines et des services sociaux de base⁶. En se conjuguant, ces difficultés vont se traduire par une augmentation du *nombre absolu* de personnes souffrant de la pauvreté et de la faim plus forte dans les zones urbaines que dans les zones rurales.
3. 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 sur la voie de 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 durables⁷. Pour les mêmes raisons, 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

¹ 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).

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

³ *Ibid.*

⁴ 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.

⁵ Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), "World Cities Report 2016". Selon ONU-Habitat, la proportion de la population urbaine vivant dans les quartiers de taudis des pays en développement est passée de 46,2 pour cent en 1990 à 29,7 pour cent en 2014. Toutefois, les estimations indiquent également qu'en valeur absolue leur nombre s'accroît, puisqu'il s'est établi à plus de 880 millions en 2014, contre 689 millions en 1990.

⁶ Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estime que plus de 60 pour cent de l'ensemble des réfugiés vivent dans un environnement urbain.

⁷ ODD 11: "Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables".

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.

4. 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 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. En même temps, le Nouveau Programme pour les villes reconnaît qu'il est urgent de réduire les risques de catastrophe en milieu urbain et qu'il est nécessaire d'apporter un soutien aux agglomérations débordées par l'afflux de personnes déplacées contre leur gré.

Collaboration entre les institutions ayant leur siège à Rome sur les questions urbaines

Avant et pendant la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (HABITAT III) qui s'est tenue en octobre 2016, les trois organismes ayant leur siège à Rome (le PAM, le Fonds international de développement agricole [FIDA] et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture [FAO]) ont uni leurs forces en organisant des rencontres de haut niveau et en diffusant des messages communs pour mettre l'accent sur l'importance du développement durable de villes libérées de la faim et de la pauvreté. Grâce à cette collaboration, les enjeux de la sécurité alimentaire et la nutrition en milieu urbain occupent aujourd'hui une place de premier plan dans le Nouveau Programme pour les villes.

Dans le prolongement de ces efforts, les trois organismes ayant leur siège à Rome, de concert avec le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), ont organisé des manifestations communes lors du neuvième Forum urbain mondial organisé en février 2018, à l'occasion desquelles ils ont souligné l'articulation étroite entre l'ODD 2, qui a pour finalité d'éliminer la faim, et l'ODD 11, qui vise à faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables.

5. 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. 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. Bien qu'il n'existe aucune méthode universelle pour définir le terme "urbain", toutes les agglomérations urbaines ont en commun un certain nombre de caractéristiques⁸, notamment des caractéristiques matérielles (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

⁸ Cependant, cela ne doit pas être considéré comme un obstacle aux travaux du PAM. En attendant que les États membres des Nations Unies adoptent une définition du terme "zones urbaines" acceptée par tous, le PAM continuera, à des fins opérationnelles, de se conformer à la définition appliquée dans chaque pays.

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.

6. 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 souvent 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, les quartiers de taudis qui, par nature, n'ont pas d'existence officielle, sont souvent ignorés dans les structures de gouvernance formelles, ce qui crée un vide que peuvent combler des mécanismes informels, y compris le crime organisé. Dans certains pays, cette situation se traduit par des taux élevés de violence urbaine et des menaces spécifiques envers les femmes et les filles.

Réflexion sur les activités du PAM en milieu urbain

7. Le PAM a adopté en 2002 une politique sur l'insécurité alimentaire en milieu urbain qui est le reflet de l'institution telle qu'elle était alors. Ainsi, par exemple, cette politique est antérieure à la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire opérée par le PAM, telle qu'incarnée dans le Plan stratégique pour 2008-2013 et, par la suite, à la convergence de ses objectifs avec le programme de développement adopté à l'échelle mondiale telle qu'énoncée dans le Plan stratégique du PAM pour 2017-2021. En outre, elle ne mentionne pas certains domaines de compétence et certains outils dont le PAM s'est doté ces dernières années et qui sont particulièrement adaptés aux contextes urbains, tels que les plateformes numériques (SCOPE, par exemple), le potentiel qu'offrent les fonctionnalités de la téléphonie mobile (comme l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité mobile) et les transferts de type monétaire.

Amplification rapide des activités menées dans les zones urbaines au lendemain du séisme en Haïti

En janvier 2010, un violent séisme a ravagé Haïti, causant des destructions généralisées dans toutes les régions du pays. En raison des fortes densités de population et de normes de construction insuffisantes, les besoins humanitaires se sont concentrés dans les zones urbaines et périurbaines.

Face à la situation, le PAM a amplifié ses activités à Port-au-Prince et dans d'autres villes. Au cours des premiers mois qui ont suivi le tremblement de terre, le PAM a fourni à plus de 4 millions de personnes une assistance alimentaire généralisée vitale.

8. En ce qui concerne les programmes, le portefeuille d'activités du PAM dans les villes s'est étoffé de manière significative au cours des dernières années. Ce développement est dû à 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. Cette crise a provoqué des vagues de manifestations et d'émeutes violentes dans de nombreuses régions du monde, conduisant certains pays à demander au PAM, pour la première fois, de transposer d'urgence ses opérations à plus grande échelle dans des zones urbaines. Ensuite,

plusieurs catastrophes naturelles successives ont touché des zones urbaines un peu partout dans le monde: 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 en 2015 et en Équateur en 2016. 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.

9. Au cours de la même période, 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 Jordanie⁹. 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.

Pour la première fois, le PAM procède à des largages aériens à haute altitude sur l'agglomération densément peuplée de Deir ez-Zor

Quelque 100 000 Syriens ont été pris au piège, privés de nourriture, d'eau et d'électricité, lorsque la ville de Deir ez-Zor, assiégée par des groupes d'activistes, est devenue inaccessible par voie terrestre. Pour faire face à cette situation, le PAM a mené une opération de largage aérien à haute altitude, une première dans l'histoire des secours humanitaires. Le PAM est parvenu à fournir une assistance alimentaire vitale et d'autres secours humanitaires à la population urbaine dans un contexte difficile en raison de la précarité des conditions de sécurité et de la modification constante des lignes de front.

10. Afin de faire en sorte que la conception de cette nouvelle politique tienne compte de l'expérience des interventions en milieu urbain que le PAM s'est forgée, celui-ci a fait réaliser une méta-analyse indépendante de toutes les évaluations des opérations menées jusque-là par le PAM dans les contextes urbains. Les principaux enseignements qui se dégagent de cette étude sont les suivants: il convient de renforcer les capacités locales et non s'y substituer, de dépasser le clivage entre action humanitaire et développement; de prendre en compte la complexité et l'interdépendance des environnements urbains, et en particulier les besoins multisectoriels, et de veiller à ce que les données soient suffisamment détaillées et que les méthodes de ciblage soient adaptées au contexte urbain; en outre, il est nécessaire de comprendre l'importance des moyens d'existence non déclarés.

Finalité

11. La politique, telle qu'exposée dans le présent document¹⁰, remplira trois objectifs. Premièrement, et avant tout, aux termes de cette politique, le PAM s'engage à prêter une attention accrue aux questions urbaines, en se fondant sur l'expérience acquise et en tenant

⁹ 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.

¹⁰ Cette nouvelle politique remplacera celle de 2002 relative à l'insécurité alimentaire en milieu urbain (WFP/EB.A/2002/5-B). Afin de faire en sorte que la conception de cette nouvelle politique tienne compte de l'expérience des interventions en milieu urbain que le PAM s'est forgée, celui-ci a fait réaliser une méta-analyse indépendante de toutes les évaluations des opérations menées jusque-là par le PAM dans les contextes urbains. Les principaux enseignements qui se dégagent de cette étude sont les suivants: il convient de renforcer les capacités locales et non s'y substituer, de dépasser le clivage entre action humanitaire et développement; de prendre en compte la complexité et l'interdépendance des environnements urbains, et en particulier les besoins multisectoriels, et de veiller à ce que les données soient suffisamment détaillées et que les méthodes de ciblage soient adaptées au contexte urbain; en outre, il est nécessaire de comprendre l'importance des moyens d'existence non déclarés.

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 décrit en quoi l'action du PAM en milieu urbain peut contribuer à la réalisation de l'ODD 2 (Élimination de la faim) et de l'ODD 17 (Partenariats pour la réalisation des objectifs).

12. 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, qui visent à faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables, ainsi que pour avancer dans la réalisation du Nouveau Programme pour les villes.
13. 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 (Éradication de la pauvreté), 5 (Égalité entre les sexes et autonomisation des femmes et des filles), 12 (Modes de consommation et de production durables) et 16 (Paix, justice et institutions efficaces).

Principes directeurs

14. 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 municipales¹¹. Compte tenu du rôle central qu'elles occupent, le PAM renforcera sa collaboration avec les autorités municipales tout en poursuivant le dialogue à l'échelle nationale. Parallèlement, il existe d'autres acteurs clés, dont le secteur privé et les organisations de la société civile¹². Le système des Nations Unies ne manque pas d'organismes possédant de multiples compétences techniques utiles sur le milieu urbain, notamment ONU-Habitat et les autres organismes ayant leur siège à Rome. Le PAM nouera également le dialogue en amont avec ces 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 sont de plus en plus souvent touchées par des crises humanitaires, comptent généralement de nombreuses personnes vulnérables et connaissent des dynamiques socioéconomiques 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, en tenant compte notamment de facteurs tels que l'âge, le sexe et la diversité¹³, et il veillera également à ce que son approche contribue à faire évoluer les relations entre les sexes.
 - 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. Le PAM s'emploiera à renforcer la résilience de ces structures et n'assurera directement la mise en œuvre que lorsqu'il est évident qu'elles ne parviennent pas à faire face ou qu'une autre lacune est manifeste et doit être comblée¹⁴.

¹¹ Ces autorités peuvent être appelées différemment selon les pays. Parmi les termes les plus couramment employés en français, on citera "municipalité" et "communauté urbaine".

¹² La collaboration que le PAM instaurera avec le secteur privé en milieu urbain sera conforme à la stratégie du PAM en matière de partenariat et de mobilisation de fonds auprès du secteur privé (2018-2022). Cette stratégie, qui est en cours d'élaboration, devrait être soumise à l'approbation du Conseil à sa session annuelle de 2018.

¹³ La diversité englobe des facteurs tels que l'appartenance ethnique, la nationalité, la religion ou le handicap. Le principe directeur II sera appliqué conformément à la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes (WFP/EB.A/2015/5-A) et à sa politique en matière de protection humanitaire (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1).

¹⁴ Comme exemple, on pourrait citer l'assistance apportée aux réfugiés en milieu urbain dans le cadre d'une protection internationale plus large.

- 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, à ne pas nuire et à affirmer les principes humanitaires tout en appuyant, dans la mesure du possible, les transitions vers le développement et la paix¹⁵.

Principales orientations

15. 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, tout en contribuant à la mise en œuvre d'ODD pour lesquels d'autres entités jouent le rôle de chef de file.
16. Le rôle essentiel du PAM dans les zones urbaines consiste à répondre efficacement aux situations d'urgence, soit en assurant directement la mise en œuvre des opérations, soit en renforçant les capacités nationales, ainsi qu'à harmoniser son action avec les initiatives de développement à long terme et à les soutenir. Conscient de la multiplication des crises en milieu urbain engendrées par des conflits et risquant de se prolonger, le PAM adoptera une démarche pluridimensionnelle ("approche nexus"), afin de veiller à ce que les programmes qu'il mène dans les domaines de l'aide humanitaire, du développement et de la paix soient interconnectés et se renforcent mutuellement en vue de prévenir et de résoudre les crises en milieu urbain de manière plus efficace. En outre, il existe dans les zones urbaines de graves points faibles structurels sous-jacents auxquels il faut remédier au moyen de mesures visant à renforcer la résilience et d'investissements stratégiques à long terme énergiquement pris en main par les autorités nationales.

ODD 2 (Éliminer la faim)¹⁶

Accès à la nourriture (cible 1 de l'ODD 2)¹⁷

17. 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 essentiellement sur le pouvoir d'achat des ménages. Les citadins pauvres ont des revenus faibles et irréguliers, et ils ont parfois beaucoup de mal à 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 citadins pauvres bénéficient de filets de protection sociale ou d'autres instruments de protection sociale, 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. Le PAM développerait ces initiatives en veillant à ce que les participants soient en mesure de recevoir des transferts conditionnels.

¹⁵ Ce principe sera appliqué conformément à la politique définissant le rôle du PAM en matière de consolidation de la paix dans les situations de transition (WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1).

¹⁶ ODD 2: "Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable."

¹⁷ 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."

18. 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, notamment à la suite de chocs économiques ou d'autres crises de grande ampleur. 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 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.

Le PAM soutient les commerçants dans la ville d'Alep

En raison de la crise syrienne, de nombreuses boulangeries ont été détruites à Alep, laissant de nombreuses familles dans l'incapacité de se nourrir suffisamment. Sachant que le pain joue un rôle essentiel dans l'alimentation locale, le PAM a lancé un projet de production de pain à grande échelle à Alep pour permettre aux habitants d'avoir plus facilement accès aux installations et au combustible nécessaires à la fabrication et la cuisson du pain. Les partenaires du PAM livrent leurs allocations de farine de blé à des boulangeries privées chargées de faire le pain, tandis que le PAM prend en charge l'intégralité des coûts de production et de transport. Grâce à ce projet, des milliers de personnes affamées ont pu se procurer plus facilement du pain, et des emplois ont été créés. À la mi-2017, le pain fabriqué dans le cadre du projet du PAM représentait 30 pour cent du pain produit dans la ville d'Alep.

19. 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 d'urgence 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 destinées à aider les populations vulnérables à devenir progressivement plus autonomes sur le plan de la sécurité alimentaire et de la nutrition¹⁸. 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)¹⁹

20. 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. Dans les situations d'urgence, le PAM devra mettre en œuvre des interventions multisectorielles bien coordonnées tenant compte des facteurs de dénutrition alimentaires et non alimentaires, notamment l'eau, l'assainissement, l'hygiène et la santé. À cet effet, il collaborera avec d'autres organismes des Nations Unies disposant de compétences complémentaires dans ce domaine, en particulier le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

¹⁸ Dans les camps de réfugiés, cette démarche s'inspirera du document relatif à la stratégie commune PAM-HCR concernant le renforcement de l'autonomie, en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, des réfugiés dont la situation se prolonge (*WFP/UNHCR Joint Strategy for Enhancing Self-Reliance in Protracted Refugee Situations*, <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-000009706/download/>).

¹⁹ 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."

21. 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. Cette démarche sera essentielle afin d'éviter que la malnutrition pendant les 1 000 premiers jours de la vie ne provoque des dommages irréversibles et n'entraîne de ce fait une détérioration du capital humain. Selon le contexte, et en fonction de la conception du filet de sécurité en question, cela pourrait consister à enrichir les vivres fournis au titre des transferts alimentaires, à augmenter le montant des transferts de type monétaire, à compléter un transfert de type monétaire avec un aliment nutritif spécialisé ou à relier le filet de sécurité à des services complémentaires, tels que des soins maternels et la surveillance de la croissance des enfants.
22. 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. Elle 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. Cette initiative devrait nécessairement être mise en œuvre en collaboration avec des acteurs disposant déjà d'une bonne connaissance de l'industrie du prêt-à-porter et du programme en faveur d'un travail décent, notamment l'Organisation mondiale du travail; de son côté, le PAM apporterait les compétences techniques dont il dispose dans le domaine des approches de la nutrition fondées sur l'alimentation.

Amélioration de la nutrition dans les villes d'Équateur grâce à un filet de protection sociale apte à réagir en cas de choc

Lorsqu'un séisme a frappé les villes situées sur la côte nord de l'Équateur en 2016, le PAM a complété les mesures prises par le Gouvernement en fournissant des transferts de type monétaire par l'intermédiaire du filet de protection sociale apte à réagir en cas de choc déjà mis en place sous la responsabilité des pouvoirs publics. Dans le cadre de ses activités de préparation aux situations d'urgence, le PAM a fait le nécessaire pour que ce filet ait une dimension nutritionnelle; à cet effet, il est convenu avec le Gouvernement d'une liste de produits équilibrés sur le plan nutritionnel qui seraient distribués dans le cadre de ce filet en cas d'urgence. Au lendemain du séisme, le PAM a diffusé des messages à visée nutritionnelle sur les aliments nutritifs, la diversité du régime alimentaire, le stockage des denrées et l'hygiène.

23. Dans le même temps, le PAM doit veiller à ce que l'assistance alimentaire 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 afin de les inciter à privilégier les aliments sains au détriment des aliments populaires mais dont la valeur nutritive est faible. À cet effet, le PAM pourrait par exemple compléter l'assistance alimentaire par des campagnes de communication adaptées visant à faire évoluer la société et les comportements en tenant compte de la problématique femmes-hommes, l'objectif étant de promouvoir les régimes alimentaires sains et l'exercice physique. 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 adéquat²⁰.

Productivité et revenus des petits exploitants (cible 3 de l'ODD 2)²¹

24. 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 capitale que revêtent les liens entre zones rurales et urbaines, le PAM resserrera sa collaboration avec les autres organismes ayant leur siège à Rome 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.
25. 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.
26. À l'intérieur des villes, le PAM peut aussi aider les pays à tirer parti du potentiel inexploité de l'agriculture urbaine. Pour cela, l'accent sera mis sur l'amélioration de la diversité alimentaire grâce à la culture de produits riches en nutriments, comme les fruits et légumes, qui ne nécessite pas une surface au sol importante. Sur la base des activités menées dans le cadre de son Accélérateur d'innovations, il pourrait, par exemple, transposer à plus grande échelle des modèles novateurs tels que les cultures hydroponiques. Cette activité serait mise en œuvre en étroite coordination avec la FAO, qui dispose d'un savoir-faire de plus en plus développé afin d'aider les villes à élaborer des politiques alimentaires en milieu urbain.

La culture hydroponique au service de l'amélioration de la nutrition dans les quartiers de taudis de Lima

Dans le cadre de l'accélérateur d'innovations du PAM situé à Munich (Allemagne), le PAM fournit aux femmes vulnérables qui vivent dans les taudis de Lima (Pérou) les connaissances et les outils nécessaires pour cultiver des légumes frais en utilisant la technique de culture hydroponique.

La culture hydroponique des produits alimentaires permet d'épargner les ressources, et elle est économique, car elle exige moins d'eau et moins de surface au sol que l'agriculture conventionnelle. Les agglomérations qui ont adopté la culture hydroponique produisent des légumes frais en plus grande quantité, ce qui contribue à améliorer l'état nutritionnel des habitants, et les femmes qui s'occupent de ces cultures disposent de moyens d'existence plus solides. La transposition à plus grande échelle de cette initiative en dehors des quartiers de taudis où elle avait démarré a commencé, les administrations locales ayant manifesté leur intérêt.

²⁰ Ces activités seront mises en œuvre conformément à la politique du PAM en matière de nutrition (WFP/EB.1/2017/4-C).

²¹ 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."

Systèmes alimentaires durables (cible 4 de l'ODD 2)²²

27. 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 contribuera aux efforts que déploient les pays pour faire en sorte que leurs marchés alimentaires en milieu urbain se développent de manière écologiquement viable²³.
28. 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. Par exemple, le PAM contribue à réhabiliter des sites dégradés grâce à des activités de reboisement, tout en faisant bénéficier les ménages participants de transferts de vivres ou de transferts de type monétaire assortis de conditions. Ces activités présentent également l'avantage de remédier au manque d'activités rémunératrices en milieu rural, qui est l'une des principales causes de l'exode rural. Le PAM pourrait aussi s'efforcer d'optimiser les chaînes d'approvisionnement alimentaire, ce qui permettrait de réduire leur contribution aux émissions de carbone. Des investissements stratégiques pourraient être requis dans les maillons "intermédiaires"²⁴ des chaînes de valeur alimentaires, qui sont cruciales et sur lesquelles le PAM concentre l'essentiel des partenariats, des programmes et des capacités. Ces maillons sont généralement situés 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 produira²⁵. 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.

Créer des liens entre petits agriculteurs et meuniers en Afghanistan

En collaboration avec le Gouvernement afghan, le PAM travaille avec de grandes minoteries afin d'accroître la production de farine enrichie à partir du blé cultivé par des agriculteurs afghans. Les minoteries sont situées à des emplacements stratégiques, dans des villes réparties sur tout le territoire du pays; les meuniers bénéficient d'une formation sur la qualité et la sécurité sanitaire des aliments et reçoivent des équipements et du matériel. En 2015, le PAM a commencé à acheter de la farine de blé enrichie à utiliser dans le cadre des distributions générales de vivres. Les meuniers qui produisent de la farine pour le PAM sont tenus d'acheter au moins 40 pour cent du blé sur le marché local, ce qui permet aux petits producteurs de blé de disposer de moyens d'existence plus solides.

29. Lorsque des chocs majeurs ont désorganisé les systèmes alimentaires, le PAM tirera parti de ses programmes d'assistance alimentaire pour remédier à toute rupture²⁶. Par exemple, si les marchés locaux ne sont plus approvisionnés à la suite d'une catastrophe naturelle, le PAM apportera une assistance en nature dans un premier temps puis, dès que possible, il passera à

²² 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."

²³ Cette action sera mise en œuvre conformément à la politique du PAM en matière de changement climatique (WFP/EB.1/2017/4-A/Rev.1) et à sa politique environnementale (WFP/EB.1/2017/4-B/Rev.1).

²⁴ Le maillon "intermédiaire" correspond à la partie du système alimentaire englobant transport, stockage, manutention, transformation, vente en gros et vente au détail des denrées.

²⁵ Voir supra, note 2.

²⁶ Cette action sera mise en œuvre conformément à la stratégie du PAM visant à tirer parti de ses programmes d'assistance alimentaire pour renforcer la performance des systèmes alimentaires. Voir: <http://www.wfp.org/content/systemic-food-assistance-wfp%E2%80%99s-strategy-leveraging-food-assistance-improve-food-system-perfo>.

une approche fondée sur les marchés afin d'inciter les commerçants à reprendre leurs activités habituelles.

30. 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 produits dans les zones rurales. 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.

Préparer des repas scolaires nutritifs à l'aide de fruits et légumes "moches" à Nairobi

Dans les entreprises de conditionnement proches de l'aéroport de Nairobi, de grandes quantités de fruits et légumes destinés au marché européen sont rejetés pour des raisons purement esthétiques. En collaboration avec le Gouvernement et d'autres partenaires, le PAM étudie les solutions qui permettront d'utiliser autrement ces aliments nutritifs de manière systématique afin d'éviter qu'ils ne se perdent.

À cet effet, le PAM a expérimenté en 2017 un modèle de restauration dans lequel ces aliments nutritifs sont intégrés dans des repas préparés en dehors des écoles et servis tous les jours à 2 200 écoliers dans les quartiers de taudis les plus pauvres de Nairobi.

ODD 17 (Partenariats pour la réalisation des ODD)²⁷

Renforcement des capacités (cible 9 de l'ODD 17)²⁸

31. 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, ainsi que de produire des données présentant, dans la mesure du possible, une image ventilée par sexe, âge (femmes, hommes, filles et garçons) et diversité²⁹. Le PAM s'appuiera ici sur ses compétences en matière d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité³⁰, ainsi que sur son outil destiné à combler le déficit en nutriments³¹. 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 faire appel à de nouvelles technologies mieux adaptées à la dynamique du cadre urbain, telles que les "mégadonnées" et l'imagerie par satellite.
32. 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,

²⁷ ODD 17: "Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser."

²⁸ 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."

²⁹ Voir supra, note 12.

³⁰ 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.

³¹ 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.

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 ampleur³². Cette démarche pourrait être complétée par des initiatives destinées à renforcer la réactivité des programmes nationaux 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.

33. 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. Par exemple, le PAM passera, en amont, des accords de réserve avec des acteurs locaux, compte tenu du rôle essentiel que jouent ces derniers en leur qualité de premiers intervenants dans les crises urbaines. Une fois ces accords de partenariat de réserve en place, il pourra organiser des activités communes de planification des interventions d'urgence dans le cadre plus large de ses activités de préparation aux situations d'urgence.

Adapter les outils pour mesurer la vulnérabilité dans la métropole de Manille

Faute de données fiables, il peut être difficile d'identifier les plus vulnérables en milieu urbain. Pour compliquer encore la situation, certains des outils que le PAM utilise habituellement pour évaluer l'insécurité alimentaire agissent différemment en milieu urbain, et doivent donc être adaptés.

Le PAM a fait des progrès sensibles à cet égard, par exemple en menant une cartographie de la vulnérabilité en milieu urbain dans la métropole de Manille, vaste agglomération urbaine qui se caractérise par des implantations sauvages densément peuplées et fortement exposées aux aléas naturels. Le PAM a eu recours à des outils novateurs, comme l'imagerie par satellite à haute résolution ou les données démographiques maillées provenant de Facebook. Il a également travaillé en étroite collaboration avec les organisations locales pour que les données sur la vulnérabilité parviennent entre les mains des intervenants locaux.

-
34. Lorsque le besoin s'en fait sentir, le PAM pourra également apporter son concours à des projets de réhabilitation participative des quartiers de taudis. Ce travail serait entrepris en partenariat avec des entités qui entretiennent des relations étroites avec les acteurs intervenant dans le milieu urbain local, notamment ONU-Habitat. Le PAM mettrait à disposition ses compétences en matière de sécurité alimentaire et de nutrition dans le cadre d'approches multisectorielles plus larges. 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)³³

35. 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

³² Cette action sera mise en œuvre conformément à la politique du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence (WFP/EB.2/2017/4-B/REV.1).

³³ Cible 14 de l'ODD 17: "Renforcer la cohérence des politiques de développement durable".

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.

36. 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 institutions 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)³⁴

37. 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 climatique³⁵.
38. 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)³⁶

39. 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

³⁴ Cible 3 de l'ODD 17: "Mobiliser des ressources financières supplémentaires de diverses provenances en faveur des pays en développement."

³⁵ Le PAM est une entité accréditée par le Fonds vert pour le climat.

³⁶ 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."

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.

40. 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.

Filet de protection sociale d'urgence: le plus vaste programme d'assistance monétaire polyvalente dans l'histoire des Nations Unies

Afin de venir en aide aux populations réfugiées en Turquie, le PAM mène un programme très novateur d'assistance monétaire polyvalente mensuelle utilisant une carte de débit, le "Filet de protection sociale d'urgence". Ce dispositif permet de répondre aux besoins alimentaires et non alimentaires essentiels de plus d'un million de réfugiés vulnérables, dont la plupart résident dans des villes situées un peu partout dans le pays. Financé par l'Union européenne et ses États membres et mis en œuvre par le PAM, le Croissant-Rouge turc et l'État turc, ce dispositif est un excellent exemple de partenariat permettant la programmation multisectorielle d'opérations d'urgence en milieu urbain.

Moyens de mise en œuvre

41. Bien que la présente politique s'attaque à des questions fondamentales concernant le rôle du PAM en milieu urbain, elle ne préfigure aucune transformation de sa mission fondamentale, ni le lancement d'une nouvelle sphère d'activité. Le PAM considère plutôt que l'urbanisation est une question qui doit être pleinement intégrée dans l'ensemble de ses activités. Il prévoit donc d'appliquer cette politique dans le cadre de ses structures et systèmes existants, en respectant pleinement la feuille de route intégrée. En conséquence, il sera possible de mettre en œuvre cette politique avec des investissements supplémentaires minimales.
42. Les principaux instruments qui permettront au PAM de mettre en œuvre cette politique sont 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.
 - **Plans stratégiques de 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 surchargées 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

43. 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.
44. En outre, le PAM tirera parti de ses partenariats existants avec les autres institutions ayant leur siège à Rome. Le renforcement de la collaboration, de la coordination et des synergies entre la FAO et le PAM sur les questions urbaines se fera selon les modalités prévues dans le mémorandum d'accord conclu en 2017 entre ces deux institutions. La collaboration tripartite s'appuiera sur le document intitulé "Collaboration entre les institutions des Nations Unies ayant leur siège à Rome: Réaliser le Programme 2030"³⁷.
45. Le PAM resserrera également sa collaboration avec d'autres acteurs clés du système des Nations Unies, notamment 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 d'entreprises du mouvement SUN (Renforcer la nutrition).
46. Le PAM intensifiera aussi sa participation aux forums qui traitent de ces questions 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.

³⁷ WFP/EB.2/2016/4-D/Rev.1.

Contribution à d'autres composantes du Programme 2030

Contribution à la réalisation de l'ODD 11

1. 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 du fait de l'augmentation du nombre absolu de personnes démunies vivant dans des taudis, sans titre d'occupation ni accès aux services de base. 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.
2. Certaines cibles de l'ODD 11 ne pourront être atteintes qu'à condition d'obtenir des avancées dans la réalisation des ODD 2 et 17. Ces cibles sont rappelées ci-après, et il est expliqué comment l'action du PAM en milieu urbain peut aider à les atteindre.

Cible 1 de l'ODD 11¹

3. 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 11²

4. 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 11³

5. 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 11⁴

6. 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.

¹ 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."

² 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."

³ 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."

⁴ 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."

Cible b de l'ODD 11⁵

7. 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.

Contributions supplémentaires à la réalisation d'autres ODD

8. 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, 5, 12 et 16.

ODD 1 (Élimination de la pauvreté)⁶

9. 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)⁷

10. 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)⁸

11. 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)⁹

12. 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.

⁵ 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."

⁶ ODD 1: "Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde."

⁷ ODD 5: "Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles."

⁸ ODD 12: "Établir des modes de consommation et de production durables."

⁹ 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."

Liste des sigles utilisés dans le présent document

ODD	objectifs de développement durable
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance